

**Commission d'accès à
l'information du Québec**

Dossier : 04 13 06

Date : 23 janvier 2006

Commissaire : M^e Christiane Constant

X

Demandeur

c.

**MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ
PUBLIQUE**

Organisme public

DÉCISION

L'OBJET DU LITIGE

DEMANDE DE RÉVISION EN MATIÈRE D'ACCÈS À DES RENSEIGNEMENTS
PERSONNELS

[1] Le 30 juin 2004, le demandeur adresse une demande d'accès à des documents à l'attention de M. André Marois, responsable de l'accès aux documents au ministère de la Sécurité publique (l' « Organisme »). Il cherche ainsi à obtenir une copie intégrale des documents contenus dans un rapport d'enquête le concernant. Il précise par ailleurs que cette demande ne vise pas la déclaration qu'il a fournie aux policiers dans le cadre de cette enquête, le document la reproduisant étant déjà en sa possession.

[2] Le même jour, M. Marois transmet au demandeur un accusé de réception. Le 23 juillet 2004, il lui communique des documents après y avoir extrait des renseignements qu'il considère nominatifs. Les motifs invoqués par l'Organisme pour refuser au demandeur l'intégralité des documents reposent sur les articles 28 (5^e et 6^e paragraphes), 39, 53, 54, 59 (9^e paragraphe) et 88 de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*¹ (la « Loi sur l'accès »).

[3] Cependant, dans une lettre datée du 4 août 2004, M. Jean Boulé, pour l'Organisme, réfère le demandeur à la réponse du 23 juillet et y apporte une précision. Il indique que le 2^e paragraphe de cette réponse aurait dû indiquer au surplus que « [...] ces extraits sont constitués d'une analyse et de renseignements relatifs aux autres personnes rencontrées par les policiers qui n'ont fourni aucun consentement à la divulgation des informations les concernant. »

[4] Le 23 août 2004, le demandeur, insatisfait, requiert de la Commission d'accès à l'information (la « Commission ») la révision de la décision de l'Organisme.

L'AUDIENCE

[5] Le 23 septembre 2005, les parties sont entendues en audience à Montréal, l'Organisme étant représenté par M^e Marie-Josée Bourgeault, du cabinet d'avocats Bernard, Roy (Justice-Québec).

LA PREUVE

A) DE L'ORGANISME

[6] M. Marois affirme qu'il est le responsable de l'accès aux documents de l'Organisme. Il a pris connaissance de la demande d'accès. Il affirme avoir communiqué avec le demandeur et identifié certains documents qu'il lui a transmis, incluant ceux qu'il lui a déjà remis.

[7] M. Marois indique qu'un dossier d'enquête a été constitué à la suite d'une plainte portée par le demandeur aux « Affaires internes » de la Sûreté du Québec (la « S.Q. ») contre un agent de ce corps policier, [N.C.P.], qui aurait eu un comportement inadéquat à son égard. L'enquête subséquente a été menée par le lieutenant Roland Mainville.

¹ L.R.Q., c. A-2.1.

[8] M. Marois déclare que, dans le cadre de son enquête, le lieutenant Mainville a recueilli des renseignements, obtenu des déclarations de témoins, etc., à partir desquels il a rédigé un rapport d'enquête. Il indique qu'en plus d'avoir fourni une première réponse au demandeur, il lui a transmis une réponse additionnelle le 4 octobre 2004 (pièce O-1), dans laquelle il mentionnait que le processus décisionnel n'était pas terminé.

[9] M. Marois dépose la décision du 3 novembre 2004 du Comité d'examen des plaintes faisant suite à la plainte formulée par le demandeur à l'égard du policier [N.C.P.] (pièce O-2). On y lit que, le 8 octobre 2004, ce comité s'est réuni, a été saisi de la plainte et a conclu à son rejet.

[10] M. Marois ajoute qu'il a communiqué au demandeur deux pages additionnelles du rapport d'enquête, soit les pages 26 et 27. Par ailleurs, il témoigne sur chacune des 163 pages de documents que comprend le rapport d'enquête, précisant qu'il fera parvenir au demandeur la correspondance qui lui est adressée ou qui émane de celui-ci. Il fournit les motifs de refus à la communication de certains documents. À son avis, tous les renseignements nominatifs concernant des témoins, tels leurs noms et prénoms ainsi que leur déclaration respective, sont confidentiels et inaccessibles au demandeur selon les termes des articles 53, 54 et 88 de la Loi sur l'accès. De plus, ces témoins n'ont pas consenti à la communication des renseignements que l'Organisme détient à leur égard.

[11] M. Marois précise ce qui suit :

- Les pages 6, 7, 26, 27, 31, 48, 51 et 53 du rapport d'enquête sont partiellement inaccessibles au demandeur selon les articles 53, 54 et 88 de la Loi sur l'accès;
- Les pages 28, 29, 30, 33 à 35 et 54 à 56 du rapport d'enquête sont partiellement inaccessibles au demandeur, parce que les personnes identifiées selon les articles 53, 54 et 88 de la Loi sur l'accès sont des témoins selon le 9^e paragraphe de l'article 59;
- Les pages 5, 8 à 11, 18, 58, 61 à 68, 70 à 74, 112 à 115, 117 et 118, 121 à 123 et 128 à 133 du rapport d'enquête sont inaccessibles selon les articles 53, 54 et 88 de la Loi sur l'accès;
- Les pages 25 à 39 du rapport d'enquête sont inaccessibles au demandeur, car l'enquêteur y fait une analyse des éléments recueillis au cours de son enquête, « afin de vérifier si les faits viennent supporter la

plainte ». Il en tire une conclusion et formule une recommandation. S'étant prévalu de son pouvoir discrétionnaire, l'Organisme a décidé de ne pas divulguer ce renseignement au demandeur en vertu de l'article 39 de la Loi sur l'accès. Le dossier d'enquête a été référé au Comité d'examen des plaintes qui, après examen, a décidé de rejeter la plainte du demandeur (pièce O-2 précitée). De plus, aucune accusation de nature criminelle n'a été portée contre le policier [N.C.P.] par le substitut du procureur général;

- Les pages 142 à 163 du rapport d'enquête sont inaccessibles au demandeur en application du 6^e paragraphe de l'article 28 de la Loi sur l'accès, car elles contiennent des renseignements obtenus par l'enquêteur après avoir consulté le Centre de renseignements policiers du Québec (le « CRPQ »). De l'avis du témoin, leur divulgation risquerait de révéler les composantes de ce système de communication destiné aux policiers.

[12] En outre, M. Marois prétend que l'identité des personnes impliquées dans l'évènement ayant mené au dépôt de la plainte par le demandeur doit demeurer confidentielle. La communication de ce type de renseignement risquerait de leur créer un préjudice, situation visée par le 5^e paragraphe de l'article 28 de la Loi sur l'accès. Il signale de plus que l'enquêteur s'est servi d'une méthode d'enquête lui permettant d'obtenir des renseignements spécifiques, notamment auprès des témoins. Le 3^e paragraphe de l'article 28 devrait également trouver application.

B) CLARIFICATIONS RECHERCHÉES PAR LE DEMANDEUR

[13] Aux questions posées par le demandeur, M. Marois répond qu'il ignore si tous les documents se retrouvent au dossier faisant l'objet du présent litige. Il précise que, sur réception d'une demande d'accès, il « l'achemine à l'équipe chargée de repérer les documents » qui lui sont demandés. Il ajoute cependant qu'à la lumière des documents examinés au dossier, il transmet à un demandeur la réponse de l'Organisme. Il affirme avoir procédé de la même façon dans la présente cause.

[14] M. Marois indique par ailleurs que les documents additionnels transmis au demandeur, soit les pages 26 et 27 du rapport d'enquête, existaient déjà au dossier. Il ne les a pas confectionnés.

B) TÉMOIGNAGE DU DEMANDEUR

[15] Le demandeur prétend que l'enquête n'a pas été menée adéquatement par l'Organisme. À son avis, les renseignements contenus dans deux pages qu'il identifie ne correspondent pas à ceux de l'original déposé, sous pli confidentiel, à l'audience. Le rapport d'enquête dans son intégralité ainsi que les documents provenant du Comité d'examen des plaintes lui sont nécessaires afin de pouvoir vérifier et comparer les renseignements qu'il a en sa possession.

[16] Afin d'éviter toute ambiguïté, la soussignée autorise M. Marois à comparer les renseignements se trouvant dans ces deux pages de documents, afin de savoir si ceux-ci contiennent les mêmes informations. Il répond par l'affirmative.

C) INTERVENTION DE LA COMMISSION

[17] En plus des éléments exposés au paragraphe 16 de la présente décision, le demandeur prétend qu'il existe d'autres documents, tout en fournissant certains renseignements.

[18] Sur ce point, la soussignée demande à M. Marois d'effectuer une vérification additionnelle selon des barèmes bien définis. S'il existe d'autres documents, M. Marois les lui transmettra sous le sceau de la confidentialité. Dans la négative, il devra lui faire parvenir, ainsi qu'au demandeur, une déclaration solennelle au sujet de laquelle ce dernier pourra émettre des commentaires dans un délai de 15 jours.

[19] À la date de la signature de la présente décision, le demandeur n'a pas émis d'observations écrites relativement à l'affidavit de M. Marois.

LES ARGUMENTS

DE L'ORGANISME

[20] M^e Bourgeault résume le témoignage de M. Marois. Elle réfère aux documents en litige pour plaider, entre autres, les motifs de refus basés sur les paragraphes 3, 5 et 6 de l'article 28 de la Loi sur l'accès. Elle réfère à la preuve, laquelle a démontré qu'une plainte a été déposée par le demandeur à l'encontre des agissements d'un agent de la S.Q. à son égard. Une enquête a suivi le dépôt de cette plainte. Un rapport d'enquête disciplinaire en a découlé. Aucune accusation de nature criminelle n'a été portée contre cet agent par le substitut du procureur général.

i) Les 3^e, 5^e et 6^e paragraphes de l'article 28 de la Loi sur l'accès

[21] M^e Bourgeault argue que la méthode d'enquête utilisée pour recueillir des renseignements doit demeurer confidentielle selon le 3^e paragraphe de l'article 28, et ce, tel qu'il appert du témoignage de M. Marois. Elle argue de plus que l'Organisme était fondé de ne pas révéler au demandeur les composantes du système de communication qu'est le CRPQ en vertu du 6^e paragraphe de l'article 28, et ce, conformément, entre autres, aux principes énoncés dans l'affaire *Dufour c. (Québec) Ministère de la Sécurité publique*².

[22] M^e Bourgeault plaide de plus que, selon la preuve, la divulgation à l'enquêteur des renseignements fournis par des témoins impliqués dans l'évènement risquerait de leur causer préjudice, ce qui donne ouverture à l'application du 5^e paragraphe de l'article 28.

ii) Les articles 53 et 54, le 9^e paragraphe de l'article 59 et l'article 88 de la Loi sur l'accès

[23] M^e Bourgeault s'appuie sur le témoignage de M. Marois à l'effet que les témoins ne consentent pas à la communication des renseignements personnels les concernant, lesquels se trouvent dans leur déclaration respective. Les articles 53, 54 et 88 s'appliquent dans la présente cause, et ce, conformément aux affaires *Segal c. Centre de services sociaux de Québec*³ et *X c. Ministère de la Sécurité publique*⁴. Par ailleurs, commentant l'affaire *Québec (Procureur général) c. Allaire*⁵, M^e Bourgeault réfère au passage de cette décision voulant que :

L'article 59 de la Loi contient une restriction bien précise quand le législateur écrit qu'il ne peut communiquer un renseignement sans le consentement de la personne concernée, mais qu'il ajoute qu'il peut le faire « dans les cas et aux strictes conditions qui suivent ».

iii) L'article 39 de la Loi sur l'accès

[24] M^e Bourgeault plaide que l'article 39 s'applique à la présente affaire. La preuve démontre que l'enquêteur analyse les éléments recueillis à l'enquête à partir desquels il formule une recommandation dans le cadre d'un processus décisionnel en cours. Le Comité d'examen des plaintes a rendu sa décision après que l'Organisme a communiqué sa réponse au demandeur. Elle fait remarquer

² [1996] C.A.I. 312.

³ [1988] C.A.I. 315.

⁴ C.A.I. Montréal, n° 04 04 51, 31 mars 2005, c. Constant.

⁵ [2002] C.A.I. 443, 447 (C.Q.).

que les conditions d'application mentionnées à cet article ont été rencontrées par l'Organisme, et ce, conformément à la décision *Stanton c. Montréal (Société de transport de la Communauté urbaine)*⁶, lorsque la Commission statue, entre autres :

Après lecture du document, je constate qu'il est en substance de caractère analytique au sens de la jurisprudence de la Commission, c'est-à-dire une opération intellectuelle de décomposition d'un problème en ses principaux éléments, une suite de déductions et de conclusions logique qui s'articulent à partir de faits ou de constatations objectives.

[25] M^e Bourgeault rappelle que la preuve révèle qu'aucune accusation n'a été portée contre le policier ayant fait l'objet de la plainte par le demandeur.

COMPLÉMENT DE PREUVE

[26] Tel que requis par la soussignée, M^e Bourgeault transmet à celle-ci, ainsi qu'au demandeur en copie conforme, le 12 octobre 2005, un affidavit signé par M. Marois. Celui-ci déclare, pour l'essentiel, qu'il a rencontré le capitaine Daniel Martineau, de la Direction des affaires internes de la S.Q. Ils ont procédé à l'examen du dossier détenu par cette direction relativement à la plainte formulée par le demandeur contre le policier en question. M. Marois a « noté qu'il n'existe qu'une seule plainte disciplinaire à la direction des affaires internes formulée par [le demandeur] en date du 23 juillet 2004. » Il ajoute :

[...]

8. Donc, à la date de ma réponse, le 23 juillet 2004, il n'existait pas d'autres rapports d'enquête disciplinaire que celui déposé sous pli confidentiel lors de l'audition en lien avec la demande d'accès, tel que formulée par M. [P] le 30 juin 2004 ou le concernant;
9. J'ai donc remis le 23 septembre dernier, sous pli confidentiel, le seul rapport d'enquête disciplinaire qui existait le 23 juillet 2004;

[...]

⁶ [1994] C.A.I. 88, 91.

DÉCISION

[27] Le demandeur désire avoir accès à un « rapport d'enquête disciplinaire » concernant [N.C.P.], agent de la S.Q., à la suite d'une enquête menée par le lieutenant Mainville, du même corps policier. Le demandeur s'est plaint du comportement de cet agent à son égard. Cette demande est faite selon les termes de l'article 9 de la Loi sur l'accès :

9. Toute personne qui en fait la demande a droit d'accès aux documents d'un organisme public.

Ce droit ne s'étend pas aux notes personnelles inscrites sur un document, ni aux esquisses, ébauches, brouillons, notes préparatoires ou autres documents de même nature.

[28] Ce rapport d'enquête ne concerne pas le demandeur, mais bien une autre personne, soit l'agent de la S.Q. L'article 83 de la Loi sur l'accès est inapplicable dans la présente cause. La soussignée réfère, notamment, aux décisions *Sauvageau c. Ministère de la Sécurité publique*⁷ et *X c. Ministère de la Sécurité publique*⁸.

[29] La preuve démontre également que l'Organisme a communiqué au demandeur, en tout ou en partie, plusieurs documents. Après examen à l'audience, il consent à lui transmettre des documents additionnels émanant ou provenant du demandeur.

a) Les articles 53 et 54, le 9^e paragraphe de l'article 59 et l'article 88 de la Loi sur l'accès

[30] Le rapport d'enquête produit à l'audience sous le sceau de la confidentialité contient 163 pages. Il est truffé de renseignements nominatifs visant et concernant des personnes physiques autres que le demandeur. Ces renseignements sont notamment les coordonnées des témoins, la date à laquelle l'enquêteur a recueilli les déclarations de ceux-ci, leur date de naissance respective, leur sexe, leur race, etc.

[31] Le demandeur se dit insatisfait de la manière dont l'enquête a été menée par la S.Q. Il considère de plus que l'accès aux documents recherchés lui est nécessaire, afin de vérifier notamment si le Comité d'examen des plaintes avait tous les éléments nécessaires à la prise de décision de rejeter sa plainte à l'encontre des agissements de l'agent [N.C.P.] à son égard.

⁷ C.A.I. Québec, n° 02 09 44, 6 mars 2002, c. Grenier.

⁸ C.A.I. Montréal, n° 04 04 51, 31 mars 2005, c. Constant.

[32] Néanmoins, les renseignements nominatifs concernant des témoins doivent être refusés au demandeur, peu importe son intention. L'Organisme était donc fondé de ne pas lui communiquer ces documents revêtant un caractère confidentiel, et ce, en vertu de l'article 53 de la Loi sur l'accès. Il est évident que leur divulgation risquerait d'identifier ces témoins au sens de l'article 54 de cette loi. D'ailleurs, la preuve non contredite démontre que ceux-ci n'y ont pas consenti selon les termes de l'article 88 de ladite loi.

[33] De plus, l'examen de ces documents démontre que les renseignements très précis fournis par ces témoins donnent ouverture à l'application du 9^e paragraphe de l'article 59.

[34] Ces articles stipulent que :

53. Les renseignements nominatifs sont confidentiels sauf dans les cas suivants:

1° leur divulgation est autorisée par la personne qu'ils concernent; si cette personne est mineure, l'autorisation peut également être donnée par le titulaire de l'autorité parentale;

2° ils portent sur un renseignement obtenu dans l'exercice d'une fonction d'adjudication par un organisme public exerçant des fonctions quasi judiciaires; ils demeurent cependant confidentiels si l'organisme les a obtenus alors qu'il siégeait à huis-clos ou s'ils sont visés par une ordonnance de non-divulgation, de non-publication ou de non-diffusion.

54. Dans un document, sont nominatifs les renseignements qui concernent une personne physique et permettent de l'identifier.

59. Un organisme public ne peut communiquer un renseignement nominatif sans le consentement de la personne concernée.

Toutefois, il peut communiquer un tel renseignement sans le consentement de cette personne, dans les cas et aux strictes conditions qui suivent:

[...]

9° à une personne impliquée dans un événement ayant fait l'objet d'un rapport par un corps de police, lorsqu'il s'agit d'un renseignement sur l'identité de toute autre personne qui a été impliquée dans cet événement, sauf s'il s'agit d'un témoin, d'un dénonciateur ou d'une personne dont la santé

ou la sécurité serait susceptible d'être mise en péril par la communication d'un tel renseignement.

88. Sauf dans le cas prévu par le paragraphe 4^o de l'article 59, un organisme public doit refuser de donner communication à une personne d'un renseignement nominatif la concernant lorsque sa divulgation révélerait vraisemblablement un renseignement nominatif concernant une autre personne physique ou l'existence d'un tel renseignement, à moins que cette dernière n'y consente par écrit.

b) L'article 39 de la Loi sur l'accès

39. Un organisme public peut refuser de communiquer une analyse produite à l'occasion d'une recommandation faite dans le cadre d'un processus décisionnel en cours, jusqu'à ce que la recommandation ait fait l'objet d'une décision ou, en l'absence de décision, qu'une période de cinq ans se soit écoulée depuis la date où l'analyse a été faite.

[35] Par ailleurs, pour voir à l'application de cet article, le législateur indique trois conditions devant être respectées par un organisme qui l'invoque :

- a) il doit s'agir d'une analyse;
- b) cette analyse doit être produite à l'occasion d'une recommandation;
- c) cette recommandation doit être faite dans le cadre d'un processus décisionnel en cours, jusqu'à ce qu'elle ait fait l'objet d'une décision.

[36] Dans la présente cause, les trois conditions ci-dessus mentionnées sont rencontrées, conformément aux principes établis dans les affaires *Stanton c. Montréal (Société de transport de la Communauté urbaine)*⁹ et *Imbeault c. Montréal (Ville de)*¹⁰. Faut-il rappeler notamment qu'au moment de la réponse de l'Organisme, soit le 23 juillet 2004, le processus décisionnel n'était pas terminé, le Comité d'examen des plaintes n'ayant alors pas pris de décision. Ce n'est que le 3 novembre 2004 que ce dernier décide de rejeter la plainte du demandeur (pièce O-2).

⁹ Précitée, note 6.

¹⁰ [1994] C.A.I. 294.

c) Les 3^e, 5^e et 6^e paragraphes de l'article 28 de la Loi sur l'accès

[37] Dans ses extraits pertinents, l'article 28 de la Loi sur l'accès édicte que :

28. Un organisme public doit refuser de confirmer l'existence ou de donner communication d'un renseignement obtenu par une personne qui, en vertu de la loi, est chargée de prévenir, détecter ou réprimer le crime ou les infractions aux lois, lorsque sa divulgation serait susceptible:

[...]

3° de révéler une méthode d'enquête, une source confidentielle d'information, un programme ou un plan d'action destiné à prévenir, détecter ou réprimer le crime ou les infractions aux lois;

[...]

5° de causer un préjudice à une personne qui est l'auteur du renseignement ou qui en est l'objet;

6° de révéler les composantes d'un système de communication destiné à l'usage d'une personne chargée d'assurer l'observation de la loi;

[...]

[38] En ce qui a trait au 1^{er} alinéa de l'article 28 de la Loi sur l'accès, il est opportun de souligner qu'en raison des fonctions occupées par un policier, celui-ci est une personne chargée de prévenir, détecter ou réprimer le crime. Dans le présent cas, il est clairement établi que l'enquêteur Mainville remplit ces critères, puisqu'il est lieutenant au sein de la S.Q. Celui-ci a suivi une méthode d'enquête (3^e paragraphe) afin de cueillir les éléments nécessaires au traitement de la plainte. Ce paragraphe doit recevoir application en l'espèce. La soussignée considère au surplus que la divulgation des renseignements nominatifs concernant les témoins risque de leur causer un préjudice (5^e paragraphe), particulièrement en raison des éléments très précis indiqués dans le rapport d'enquête. Cet autre paragraphe de l'article 28 doit également recevoir application.

[39] Par ailleurs, la preuve tant testimoniale que documentaire démontre qu'une consultation du CRPQ a été effectuée par un policier dans le cadre de cette affaire. Il est évident que la divulgation des renseignements recueillis risquerait de révéler les composantes de ce système de communication (6^e paragraphe) destiné, entre autres, à la S.Q., conformément à ce qui a été énoncé dans l'affaire *Cusson c. Québec (Ministère de la Sécurité publique)*¹¹.

¹¹ [2003] C.A.I. 110.

[40] Outre les documents additionnels auxquels l'Organisme consent à l'audience à communiquer au demandeur, il devra également lui transmettre la première page du rapport titré « Rapport d'enquête disciplinaire », à l'exception du numéro comportant 11 chiffres. Les renseignements qui s'y trouvent ne sont pas confidentiels puisqu'ils sont déjà connus du demandeur.

[41] **POUR CES MOTIFS, LA COMMISSION :**

PREND ACTE que l'Organisme a déjà communiqué des documents au demandeur;

CONSTATE que l'organisme consent, à l'audience, à communiquer au demandeur des documents additionnels;

ORDONNE, en outre, à l'Organisme de communiquer au demandeur la première page du rapport d'enquête tel que mentionné au paragraphe 40 de la présente décision;

REJETTE, quant au reste, la demande de révision du demandeur;

FERME le présent dossier.

CHRISTIANE CONSTANT
Commissaire

BERNARD, ROY (JUSTICE-QUÉBEC)
(M^e Marie-Josée Bourgeault)
Procureurs de l'Organisme