

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

**Dossier :** 04 11 50

**Date :** 3 octobre 2005

**Commissaire :** M<sup>e</sup> Hélène Grenier

**X**

Demandeur

c.

**VILLE DE QUÉBEC**

Organisme

---

**DÉCISION**

---

**OBJET**

**DEMANDE DE RÉVISION EN MATIÈRE D'ACCÈS**

[1] Le demandeur s'adresse à la Ville le 7 mai 2004 pour obtenir « *des informations permettant d'évaluer le coût global réel pour la nouvelle Ville de Québec, ..., des sinistres sur son territoire.* ». Il écrit : « *À cette fin, la présente requête se préoccupe des poursuites engagées par des compagnies d'assurances ou des particuliers concernant des interventions du Service de protection contre les incendies de la Ville de Québec (nouvelle et anciennes villes confondues) sur une période statistiquement significative et incluant les poursuites en instance ou en attente de jugement.* ». Il réitère et précise : « *... je souhaite obtenir les renseignements me permettant d'évaluer le coût global réel attribuable à ces sinistres... pour le territoire de l'ensemble de la nouvelle Ville de Québec et pour une période statistiquement significative (posons-la à 15 ans*

à compter d'aujourd'hui, soit depuis l'arrêt de la Cour suprême du Canada de 1989), à savoir :

- *Le montant des poursuites pertinentes à la présente requête et actuellement en instance ou en attente de jugement - il s'agit ici d'un montant exprimant le risque encouru par la Ville de Québec et je suis conscient que le montant d'un jugement rendu peut différer substantiellement du montant initialement demandé par la partie plaignante;*
- *Les montants réclamés et ceux éventuellement versés à des plaignants (compagnies d'assurances ou autres) suite à des jugements rendus à l'encontre des municipalités concernées;*
- *Les montants réclamés et ceux éventuellement versés à des plaignants (compagnies d'assurances ou autres) suite à des ententes conclues hors cour;*
- *Les honoraires et frais de justice découlant pour assurer la défense desdites municipalités;*
- *La liste des interventions impliquées par les poursuites en justice ci-dessus énoncées. ».*

[2] Le 12 mai 2004, le responsable de l'accès aux documents de l'organisme accuse réception de cette demande.

[3] Le 26 mai 2004, le responsable invoque le dernier alinéa de l'article 47 de la *Loi sur l'accès*<sup>1</sup> pour prolonger de 10 jours le délai de traitement de la demande d'accès reçue le 11 mai précédent.

[4] Le 10 juin 2004, le responsable donne suite à la demande d'accès. Il indique au demandeur que l'organisme ne peut lui communiquer les renseignements demandés. Il explique que cette demande exige de la Ville qu'elle procède à des calculs ainsi qu'à des comparaisons de renseignements et qu'elle crée un nouveau document; il invoque à cet égard l'article 15 de la *Loi sur l'accès* qui stipule que :

15. Le droit d'accès ne porte que sur les documents dont la communication ne requiert ni calcul, ni comparaison de renseignements.

---

<sup>1</sup> L.R.Q., c. A-2.1.

[5] Insatisfait, le demandeur soumet une demande de révision motivée le 7 juillet 2004.

**PREUVE (audience commencée le 27 avril 2005)**

i) de l'organisme

[6] M<sup>e</sup> Line Trudel témoigne sous serment à titre de responsable de l'accès aux documents de l'organisme. Elle dépose (O-1, en liasse) copie des documents suivants :

- La demande d'accès du 7 mai 2004;
- L'avis de réception du 12 mai 2004, qui, également, renseigne sur les frais de reproduction et de transmission exigibles;
- Une lettre du demandeur, datée du 14 mai suivant, spécifiant, entre autres, qu'il souhaite d'abord prendre connaissance de la liste des documents pertinents à sa demande afin d'être en mesure d'effectuer un choix éclairé avant d'en obtenir copie;
- L'avis du 26 mai 2004 concernant la prolongation du délai de traitement;
- La décision de la responsable, datée du 10 juin 2004;
- La demande de révision du 7 juillet 2004.

[7] M<sup>e</sup> Trudel n'était pas responsable de l'accès lors du traitement de la demande du 7 mai 2004. Elle a donc pour sa part vérifié si les renseignements demandés étaient détenus; elle affirme à cet égard qu'aucun document détenu ne regroupe les renseignements visés par la demande. Elle ajoute que pour répondre à cette demande, la Ville devrait examiner exhaustivement tous les dossiers de réclamation détenus et procéder à l'analyse de ceux qui sont visés par la demande d'accès; selon M<sup>e</sup> Trudel, ce travail colossal exigerait l'engagement de personnel. Elle spécifie par ailleurs que les dossiers de réclamation ayant donné lieu à une poursuite et qui ont été réglés sont, en vertu du calendrier de conservation de la Ville, détruits 10 ans après leur règlement; elle rappelle à cet égard que la demande d'accès vise l'obtention de renseignements précis à compter de 1989 et que certaines des anciennes villes conservaient les dossiers de réclamation réglés durant une période variant de 5 à 10 ans.

[8] Selon M<sup>e</sup> Trudel, la Ville n'est pas en mesure de répondre à la demande, que ce soit en tout ou en partie. Elle ne détient pas de documents qui regroupent, en tout ou en partie, les poursuites auxquelles la demande d'accès réfère.

[9] À sa séance du 7 février 2005, le conseil de la Ville a adopté (O-2) le « *projet de schéma de couverture de risques en incendie* » afin qu'il soit transmis au ministère de la Sécurité publique pour l'obtention de l'attestation de conformité prévue à l'article 21 de la *Loi sur la sécurité incendie*. Ce schéma, qui est accessible selon M<sup>e</sup> Trudel, a été produit à la suite d'analyses qui ne renseignent pas sur les montants permettant de déterminer le coût global réel des sinistres visé par la demande d'accès.

[10] M<sup>e</sup> Trudel n'a jamais vu le document dont le demandeur dépose copie et qui est intitulé « *Dossiers pompiers* » (D-2, confidentiel). Elle n'a rien trouvé de tel au service juridique de la Ville. Elle réitère que la Ville ne détient pas la compilation demandée et que le travail nécessaire à sa préparation serait colossal puisque la Ville devrait examiner tous les dossiers des réclamations qui lui ont été adressées et qui incluent ceux qui ont été confiés à des avocats de pratique privée par les anciennes villes.

[11] Avant l'audience devant la Commission, M<sup>e</sup> Trudel a de nouveau traité la demande d'accès pour s'assurer que rien ne lui avait échappé. Elle n'a rien trouvé concernant le comité de poursuite auquel le demandeur réfère dans sa demande d'accès ou concernant les procès-verbaux qui résulteraient de réunions de ce comité. Somme toute, sa recherche ne lui a pas permis de trouver quelque document qui réponde à la demande d'accès. Elle s'engage à obtenir des précisions sur le « *comité de poursuite* » et sur les « *Dossiers pompiers* » et, le cas échéant, à les transmettre à la Commission avant le 11 mai 2005.

ii) du demandeur

[12] Le demandeur témoigne sous serment. Il est à l'emploi de la Ville. Il a adressé sa demande d'accès alors que le « *schéma de couverture de risques en incendie* » était en préparation. Il veut connaître les coûts d'ensemble qui sont associés aux sinistres et que la Ville doit assumer lorsqu'elle est poursuivie. Il s'est adressé aux élus de la Ville, ainsi qu'au greffe et au contentieux de celle-ci (D-1, en liasse), ce, sans obtenir satisfaction.

[13] À sa connaissance, la Ville aurait, en 1988, mis sur pied un « *comité de poursuite* » qui, présume-t-il, rédigerait des procès-verbaux accessibles de ses réunions.

[14] Le demandeur dépose copie d'un document de 4 pages qu'il dit avoir obtenu d'un tiers sans en connaître l'origine. Ce document est intitulé « *Dossiers pompiers* » (D-2, confidentiel) et il a apparemment été mis à jour le 13 janvier 2005. Les recours qui ont été intentés contre la Ville à la suite d'incendies y sont énumérés, ce, en rapport avec le lieu et la date de l'événement correspondant; les mises en demeure, les causes pendantes (avec les montants réclamés) de même que les recours prescrits ou réglés sont identifiés comme tels. Selon le demandeur, ce document « *va dans le sens de ce qu'il recherche* ».

[15] Le 10 mai 2005, la responsable transmet à la Commission les précisions (O-3, confidentiel) qu'elle s'était engagée à fournir concernant le « *comité de poursuite* » ainsi que les « *dossiers pompiers* ».

[16] Le 30 juin 2005, la Commission décide de poursuivre l'instruction de l'audience, compte tenu de la preuve déjà présentée et des précisions susmentionnées (O-3, confidentiel).

### **PREUVE (audience continuée et terminée le 12 septembre 2005)**

[17] M<sup>e</sup> Line Trudel explique qu'elle ne connaissait pas l'existence du document intitulé « *Dossiers pompiers* » (D-2, confidentiel) déposé par le demandeur; elle a donc effectué la vérification requise auprès du Service des affaires juridiques de la Ville. À son avis, le contenu de ce document est protégé par le secret professionnel et par l'article 32 de la *Loi sur l'accès* et la direction des affaires juridiques demeure tenue au respect du secret notamment visé par les articles 9 de la *Charte des droits et libertés de la personne* et 131 de la *Loi sur le Barreau*. M<sup>e</sup> Trudel demande que ce document (D-2, confidentiel), obtenu fortuitement, ne soit conséquemment plus utilisé.

[18] M<sup>e</sup> Trudel ne consent pas, non plus, à la communication des précisions (O-3, confidentiel) transmises à la Commission le 10 mai 2005; elle consent cependant à la communication de la lettre de transmission de ces précisions, datée du 10 mai 2005.

[19] À la connaissance de M<sup>e</sup> Trudel, le document « *Dossiers pompiers* » (D-2, confidentiel) n'est pas versé aux archives de la Ville.

[20] À sa connaissance également, les dossiers de réclamation actifs sont détenus au Service des affaires juridiques de la Ville. Le calendrier de conservation prévoit, relativement aux dossiers de réclamation qui sont semi-actifs (O-4, confidentiel, à titre d'exemple), une période de conservation de

10 ans avant destruction; ces dossiers sont conservés en entrepôt et leur accès demeure réservé aux avocats de la Ville qui sont tenus au respect du secret professionnel. Ces dossiers sont conservés avec d'autres dossiers semi-actifs dans environ 2690 boîtes, chaque boîte contenant de 25 à 30 dossiers.

[21] Elle précise que les villes fusionnées à la Ville de Québec étaient antérieurement assurées avec des entreprises qui prenaient fait et cause pour elles et qui, à cet effet, détiennent leurs dossiers de responsabilité civile.

Témoignage de M<sup>e</sup> Denis Lavallée :

[22] M<sup>e</sup> Denis Lavallée témoigne sous serment. Il est avocat au Service des affaires juridiques de la Ville depuis 1988 et il est responsable des dossiers de responsabilité civile impliquant la Ville et ses employés, notamment ses policiers et pompiers. Il a collaboré avec M<sup>e</sup> Trudel pour lui permettre d'apporter les précisions requises par la Commission dans le cadre de l'audience commencée le 27 avril 2005.

[23] Le dépôt du document intitulé « *Dossiers pompiers* » (D-2, confidentiel) l'a surpris. Il est l'auteur de ce document qui, sans avoir été sécurisé, a été communiqué par courrier électronique et est devenu accessible dans le système du Service des incendies de la Ville; le demandeur, qui est un employé de ce service, a donc pu y avoir accès en effectuant une recherche.

[24] Le Service des affaires juridiques de la Ville est le seul à traiter les dossiers de réclamation qui impliquent la responsabilité de la Ville; ce service intervient dès que la Ville, qui est auto-assureur, est avisée de la possibilité ou de l'imminence d'une poursuite. Ces dossiers sont complexes parce qu'ils mettent en cause le professionnalisme de la Ville et de certains de ses employés, parce qu'ils ont des incidences financières importantes et parce qu'ils nécessitent souvent la consultation d'experts.

[25] En qualité de responsable de ces dossiers, M<sup>e</sup> Lavallée fait enquête et reçoit des documents; il requiert notamment une analyse d'un comité informel (dit « *de poursuite* » ou « *de défense* ») qui l'éclaire sur la situation reprochée à la Ville. Cette analyse, verbale ou écrite, permet à M<sup>e</sup> Lavallée de déterminer les mesures à prendre et de décider si une expertise externe sera également requise pour défendre la Ville dans le cadre du litige qui s'annonce ou pour régler ce litige. Aucun procès-verbal du comité n'est comme tel rédigé par M<sup>e</sup> Lavallée qui en est le secrétaire; exceptionnellement, M<sup>e</sup> Lavallée peut inscrire une note

résultant de l'analyse d'un dossier par le comité. Ce comité agit à la demande de M<sup>e</sup> Lavallée et sous sa supervision.

[26] M<sup>e</sup> Lavallée a commencé à préparer le document « *Dossiers pompiers* » environ 6 mois avant la mise à jour du 13 janvier 2005 (D-2, confidentiel) pour l'utiliser comme aide-mémoire résumant de façon bien imparfaite l'état des dossiers opérationnels que traite le Service des affaires juridiques. Il transmet cet aide-mémoire à la direction de ce service pour l'informer; le contenu de cet aide-mémoire est, de toute évidence, protégé par le secret professionnel. Il confirme que cet aide-mémoire n'est pas versé aux archives de la Ville.

ii) du demandeur

[27] Le demandeur réitère avoir obtenu le document intitulé « *Dossiers pompiers* » (D-2, confidentiel) d'un tiers, par la poste; ce document ne porte aucune mention relative à son caractère confidentiel. Il a produit ce document afin d'illustrer que la réponse de la responsable, datée du 10 juin 2004, était contestable en ce qu'elle affirmait que sa demande d'accès impliquait que la Ville procède à des calculs et à des comparaisons de renseignements et qu'elle produise un nouveau document. À son avis, ce document démontre que la Ville détient une information organisée en rapport avec sa demande d'accès. Il reconnaît le caractère confidentiel du document intitulé « *Dossiers pompiers* » (D-2, confidentiel) qu'il a déposé, qu'il s'engage à ne plus utiliser et dont il demande le retrait.

## **ARGUMENTATION**

i) de l'organisme

[28] L'article 15 précité s'applique à la demande d'accès; la Ville n'a pas à créer un ou des documents pour répondre à cette demande.

[29] La demande d'accès est très claire. La Ville ne détient pas et n'a pas à détenir la liste détaillée des réclamations particulièrement visées par la demande d'accès. Les renseignements qui permettraient de préparer cette liste ou une partie de celle-ci sont conservés dans de très nombreuses caisses dont le contenu devrait être examiné avant de décider de leur accessibilité.

[30] L'article 126 de la *Loi sur l'accès* s'applique à la demande d'accès en raison du travail qui devrait être effectué pour y répondre.

[31] Les dossiers visés par la demande d'accès sont protégés par le secret professionnel même à l'état semi-actif.

[32] Le document déposé par le demandeur (D-2, confidentiel) est constitué de renseignements qui sont inscrits dans le dossier d'un avocat agissant à ce titre pour sa cliente, la Ville; ces renseignements, protégés par le secret professionnel, sont préparés confidentiellement et doivent être traités comme tels, en raison notamment du préjudice que leur divulgation pourrait causer à la Ville dans les causes pendantes ou les poursuites futures.

[33] La Ville peut refuser de communiquer les analyses produites par le comité (« *de poursuite* » ou « *de défense* ») en vertu de l'article 32 de la *Loi sur l'accès*.

ii) du demandeur

[34] L'article 9 de la *Loi sur l'accès* s'applique à sa demande d'accès. Il est inconcevable qu'aucun document ne lui ait été remis.

[35] L'article 15 ne s'applique pas à l'ensemble de sa demande d'accès.

[36] L'existence du comité mis sur pied par la Ville laisse entendre que celle-ci détient des documents qui répondent à la demande d'accès, ce, notamment en ce qui concerne les poursuites intentées contre la Ville.

[37] L'article 16 de la *Loi sur l'accès* oblige la Ville à classer ses documents de manière à en permettre le repérage, à établir et tenir à jour une liste de classement indiquant l'ordre selon lequel les documents sont classés, cette liste devant être suffisamment précise pour faciliter l'exercice du droit d'accès. Selon le demandeur, la Ville, qui doit se conformer aux prescriptions de l'article 16, ne devrait pas à avoir de difficulté à repérer les documents qui sont utiles au demandeur qui entend faire sa recherche, ses compilations et ses calculs.

## **DÉCISION**

[38] La demande de révision (O-1) est soumise à la Commission en vertu de l'article 135 de la *Loi sur l'accès* :

135. Une personne dont la demande écrite a été refusée en tout ou en partie par le responsable de l'accès aux documents ou de la protection des renseignements personnels peut demander à la Commission de réviser cette décision.

Une personne qui a fait une demande en vertu de la présente loi peut demander à la Commission de réviser toute décision du responsable sur le délai de traitement de la demande, sur le mode d'accès à un document ou à un renseignement, sur l'application de l'article 9 ou sur les frais exigibles.

Ces demandes doivent être faites dans les trente jours qui suivent la date de la décision ou de l'expiration du délai accordé par la présente loi au responsable pour répondre à une demande. La Commission peut toutefois, pour un motif raisonnable, relever le requérant du défaut de respecter ce délai.

[39] Bien que le demandeur y exprime différentes doléances, il ne soulève aucune question relative au délai de traitement de sa demande d'accès, au mode d'accès ou aux frais exigibles; la demande de révision ne porte conséquemment que sur l'application de l'article 9, vu la décision du responsable et vu l'article 135 précité.

[40] Le demandeur veut évaluer le coût global réel, pour la Ville de Québec, des sinistres qui surviennent sur son territoire. Pour ce faire, il veut obtenir copie des renseignements qui résultent de poursuites engagées contre la Ville (nouvelle et anciennes villes) et reliées aux interventions de son service de protection contre l'incendie; les renseignements demandés, qui doivent couvrir une période de 15 ans débutant en 1989, sont :

- Les montants qui sont en litige dans les causes pendantes;
- Les montants fixés par décisions judiciaires;
- Les montants fixés par règlements hors cour;
- Les montants des honoraires et des frais judiciaires payés pour défendre la Ville (nouvelle et anciennes);
- La liste des interventions en cause dans les poursuites précitées.

[41] La preuve démontre que la Ville ne détient pas tous les renseignements qui lui permettraient de répondre à la demande d'accès. La *Loi sur l'accès* ne s'applique pas aux renseignements qui ne sont pas inscrits sur des documents détenus :

1. La présente loi s'applique aux documents détenus par un organisme public dans l'exercice de ses fonctions, que leur conservation soit assurée par l'organisme public ou par un tiers.

Elle s'applique quelle que soit la forme de ces documents : écrite, graphique, sonore, visuelle, informatisée ou autre.

[42] La preuve démontre spécifiquement que la Ville a, dans l'exercice de ses fonctions, adopté son « *projet de schéma de couverture de risques en incendie* » après avoir effectué des analyses qui ne renseignent pas sur les montants permettant de déterminer le coût global réel des sinistres visé par la demande d'accès.

[43] La preuve démontre particulièrement que le document « *Dossiers pompiers* » (D-2, confidentiel), s'il était détenu à la date de la demande d'accès, est substantiellement constitué de renseignements nominatifs, analytiques et stratégiques qui sont protégés par le secret professionnel ainsi que par les articles 32 et 59 de la *Loi sur l'accès*. La responsable était habilitée à en refuser l'accès, s'il était détenu à la date de la demande d'accès, en vertu de l'article 14 de la loi précitée :

14. Un organisme public ne peut refuser l'accès à un document pour le seul motif que ce document comporte certains renseignements qu'il doit ou peut refuser de communiquer en vertu de la présente loi.

Si une demande porte sur un document comportant de tels renseignements, l'organisme public peut en refuser l'accès si ces renseignements en forment la substance. Dans les autres cas, l'organisme public doit donner accès au document demandé après en avoir extrait uniquement les renseignements auxquels l'accès n'est pas autorisé.

[44] La preuve démontre que pour en arriver à répondre partiellement à la demande d'accès, la Ville devrait se livrer, à même de très nombreux dossiers en partie ou totalement protégés par le secret professionnel, à un colossal travail de recherche et de sélection de renseignements destinés à la production de nouveaux documents. La Ville n'est pas tenue d'effectuer ce travail pour répondre à la demande d'accès, vu l'article 1 précité.

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

**REJETTE** la demande de révision.

**HÉLÈNE GRENIER**  
Commissaire