

**Dossier :** 02 04 87

**Date :** 20040204

**Commissaire :** M<sup>e</sup> Christiane Constant

**M. X**

Demandeur

c.

**Ville de Blainville**

Organisme public

---

## DÉCISION

---

### L'OBJET DU LITIGE

#### LA DEMANDE DE RÉVISION EN MATIÈRE D'ACCÈS

[1] Le 6 février 2002, le demandeur requiert de la Ville de Blainville (l'« organisme ») :

[...] copie des relevés d'appels du téléphone cellulaire du maire de la ville de Blainville Pierre Gingras [...] pour les années 2000, 2001 et 2002.

[2] Le 6 mars suivant, l'organisme transmet au demandeur une copie élaguée des extraits de la facturation du téléphone cellulaire attribué au maire. À cette même lettre, il invoque l'article 14 de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*<sup>1</sup> (la « Loi sur l'accès »), comme motif de refus à l'accès à d'autres parties de ces documents.

[3] Le 2 avril 2002, le demandeur sollicite l'intervention de la Commission d'accès à l'information (la « Commission ») pour réviser cette décision.

---

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

## **L'AUDIENCE**

[4] L'audience de la présente cause, après avoir été remise à deux reprises à la demande des avocats de l'une et l'autre partie, a été entendue, le 17 novembre 2003, au bureau de la Commission à Montréal.

[5] Une vérification auprès des parties est effectuée afin de déterminer les documents demeurant en litige. L'avocat du demandeur, M<sup>e</sup> Daniel Gougeon, informe la soussignée que l'organisme a communiqué à son client les documents pour l'année 2000 et pour une partie de l'année 2001; que celui-ci n'a pas reçu les relevés pour les mois de novembre, décembre 2001 et janvier 2002. M<sup>e</sup> Louis-Philippe Bourgeois indique que l'organisme s'engage à les transmettre au demandeur.

## **LA PREUVE**

### **A) M<sup>e</sup> CLAUDE BERTRAND, RESPONSABLE DE L'ACCÈS**

[6] M<sup>e</sup> Bourgeois fait témoigner sous serment M<sup>e</sup> Claude Bertrand, notaire, qui déclare occuper, entre autres, les fonctions de responsable de l'accès aux documents pour l'organisme. Il affirme avoir reçu la demande d'accès du demandeur et lui avoir fait parvenir, le 7 février 2002, un accusé de réception.

[7] Il affirme également que M. Pierre Gingras est le maire de l'organisme. Ce dernier possède, pour son usage exclusif, en tout temps et sans aucune restriction, un téléphone cellulaire, faisant l'objet d'un contrat entre l'organisme et la compagnie Bell Mobilité. Selon M. Bertrand, l'organisme possède « une flotte de téléphones cellulaires » détenus par des cadres, tels les directeurs de services et des travaux publics. Il précise que le numéro de téléphone cellulaire attribué au maire est un renseignement nominatif, lequel est confidentiel; ce numéro n'apparaît pas sur sa carte d'affaires; seuls les cadres en ont été informés afin de pouvoir le contacter en cas d'urgence.

[8] Selon M. Bertrand, les relevés mensuels du téléphone cellulaire du maire contiennent des renseignements nominatifs, tels les dates de communications, les heures, les lieux d'origine des appels dont certains pourraient être considérés comme étant des renseignements personnels ou confidentiels.

[9] Il admet cependant que Bell Mobilité transmet au Service des finances de l'organisme, sur une base mensuelle, les factures des téléphones cellulaires, incluant celui du maire; ce service acquitte lesdites factures qui ne font pas l'objet de dépôt, de débat ou délibération lors des réunions du conseil municipal. Il

déclare avoir communiqué, le 6 mars 2002, au demandeur toutes les informations financières demandées, après en avoir extrait les renseignements nominatifs.

[10] Il dépose, sous le sceau de la confidentialité et dans leur intégralité, les relevés mensuels du téléphone cellulaire en litige pour les années 2000, 2001 ainsi que celui du mois de janvier 2002.

[11] En contre-interrogatoire, M. Bertrand réitère notamment que la date, l'heure, la provenance et la destination d'un appel téléphonique ont été masquées, et ce, par souci de la protection de la vie privée du maire. De plus, il signale que le numéro de téléphone au travail du maire n'inclut pas celui du téléphone cellulaire; à son avis, ce numéro est un renseignement nominatif qui devrait demeurer confidentiel; le maire utilisant ledit téléphone au moment qui lui convient.

[12] Il réitère l'engagement de l'organisme à communiquer au demandeur les documents manquants pour les mois de novembre, de décembre 2001 et de janvier 2002.

#### B) DÉPOSITION DU DEMANDEUR

[13] Le demandeur, qui témoigne sous serment, confirme que l'organisme lui a communiqué les documents tels qu'ils ont été décrits en début d'audience par son avocat, M<sup>e</sup> Gougeon. Il réitère son souhait d'obtenir l'intégralité des documents pour la période visée par sa demande.

### **LA PLAIDOIRIE ET LES ARGUMENTS**

#### A) M<sup>E</sup> LOUIS-PHILIPPE BOURGEOIS, POUR L'ORGANISME

[14] M<sup>e</sup> Bourgeois argue que le numéro du téléphone cellulaire que détient le maire de l'organisme est un renseignement nominatif au sens de l'article 53 de la Loi sur l'accès. Il argue également que les détails des activités du titulaire, telles les communications émanant de ce cellulaire ou celles qu'il reçoit, devraient demeurer confidentielles car leur divulgation risque de permettre au demandeur soit d'identifier des tiers, soit de composer un numéro apparaissant sur un des relevés mensuels et d'en connaître l'interlocuteur.

[15] Il argue également que le maire s'attend à ce que les informations de nature financière indiquées à ces relevés soient divulguées. À son avis, par souci de protection de la vie privée du maire, les activités inscrites auxdits relevés (par ex. : autres numéros de téléphone, les dates, l'heure et l'origine des appels, etc.) relèvent de la vie privée du maire, lesquelles informations sont protégées par les

articles 7 et 15 de la *Charte canadienne des droits et libertés*<sup>2</sup> ainsi que par les articles 1, 4, 5, 10 et 52 de la *Charte des droits et libertés de la personne*<sup>3</sup> du Québec.

[16] De plus, l'avocat rappelle que tout citoyen, incluant le maire, a droit au respect de sa vie privée, selon les termes des articles 3, 7, 10, 35 et 36 du *Code civil du Québec*<sup>4</sup> (le « C.c.Q. »). Il rappelle en ce sens la déposition de M<sup>e</sup> Bertrand, responsable de l'accès, précisant que ce téléphone est, en tout temps, à l'usage exclusif du maire et que celui-ci s'en sert régulièrement.

[17] De plus, l'avocat plaide que le numéro de téléphone cellulaire attribué au maire n'est pas un numéro de téléphone au travail revêtant un caractère public au sens des deux premiers paragraphes de l'article 57 de la Loi sur l'accès, lequel est une exception au principe général en matière de protection des renseignements personnels stipulé à l'article 53 de ladite loi.

[18] L'article 57 doit être interprété de façon restrictive, tel qu'il est mentionné à la décision *Bourgeois c. Leclerc*<sup>5</sup>. De même que le terme « renseignement personnel » qui y est mentionné a le même sens que celui utilisé à l'article 55 de cette loi, il devrait donc être interprété restrictivement, et ce, en fonction de l'article 57 qui détermine le caractère public des renseignements indiqués. De l'avis de l'avocat, les renseignements recherchés par le demandeur sont nominatifs et ne devaient donc pas lui être accessibles.

[19] Faisant référence à la présente cause, l'avocat cite, en exemple, l'arrêt *Dagg c. Canada (Ministre des Finances)*<sup>6</sup> selon lequel, par jugement majoritaire, la Cour suprême du Canada, traitant de feuilles de présences d'employés se rendant au travail les fins de semaine, a décidé, entre autres, que

La protection de la vie privée est une valeur fondamentale des États démocratiques modernes [...] Étant l'expression de la personnalité ou de l'identité unique d'une personne, la notion de vie privée repose sur l'autonomie physique et morale – la liberté de chacun de penser, d'agir et de décider pour lui-même.

La vie privée est également reconnue au Canada comme étant digne d'être protégée par la Constitution, du moins dans la mesure où elle est incluse dans le droit à la protection contre les fouilles, perquisitions et saisies abusives, garantie par l'art. 8 de la *Charte*

---

<sup>2</sup> Partie I de la Loi constitutionnelle de 1982 [annexe B de la Loi de 1982 sur le Canada (1982, R.-U., c. 11)].

<sup>3</sup> L.R.Q., c. C-12.

<sup>4</sup> L.Q. 1991, c. 64.

<sup>5</sup> [1999] R.J.Q. 2091 (C.Q.).

<sup>6</sup> [1997] R.C.S. 403, paragraphes 65 et 66 de la version intégrale.

*canadienne des droits et libertés* [...]. Certains droits à la vie privée peuvent également être inclus dans le droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de la personne, garanti par l'art. 7; [...]

[20] De plus, l'avocat cite le juge La Forest, dissident sur d'autres points, qui commente au paragraphe 94 de cet arrêt<sup>7</sup>, les termes de l'alinéa 3j) et du sous-alinéa 3j)(iii) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*<sup>8</sup> adoptée par le gouvernement canadien, qui exemptent les renseignements relatifs aux postes :

[...] Par contre, les renseignements qui concernent principalement des personnes elles-mêmes ou la manière dont elles choisissent d'accomplir les tâches qui leur sont confiées sont des renseignements personnels. [...]

[21] L'avocat ajoute que « la façon utilisée par le maire pour communiquer avec quelqu'un et pour s'acquitter de sa tâche est confidentielle; c'est un renseignement nominatif ». Et citant, par analogie à la présente cause, l'arrêt *Lavigne c. Canada (Commissaire aux langues officielles)*<sup>9</sup>, l'avocat rappelle que la Cour suprême à l'arrêt *Dagg*<sup>10</sup>, a particulièrement souligné l'importance du respect de la vie privée d'un individu, laquelle est protégée par les chartes tant canadienne que québécoise.

B) M<sup>E</sup> DANIEL GOUGEON, POUR LE DEMANDEUR

[22] M<sup>e</sup> Gougeon précise qu'il revient à la Commission de décider si le demandeur peut ou non avoir accès aux renseignements (tel le numéro du téléphone cellulaire attribué au maire) inscrits aux relevés mensuels pour la période décrite dans sa demande.

[23] L'avocat argue que le principe de l'accès aux documents détenus par un organisme public est la transparence et non la protection de la vie privée de l'individu qui occupe une fonction au sein de cet organisme, en l'occurrence le maire. Il argue également que le nom d'une personne physique n'est pas un renseignement nominatif s'il n'est pas rattaché à une autre information qui la concerne ou si sa seule mention risque de révéler un renseignement nominatif qui concerne cette personne, tel qu'il est mentionné à l'article 56 de la Loi sur l'accès.

[24] Quant à la crainte de l'organisme voulant que l'accès aux relevés mensuels permettrait au demandeur d'identifier, entre autres, des numéros de téléphone dits

---

<sup>7</sup> *Ibidem*, par. 94.

<sup>8</sup> L.R.C. 1985, ch.P-21

<sup>9</sup> [2002] 2 R.C.S. 773, 2002 CSC 53.

<sup>10</sup> Précité, note 6.

« confidentiels » eu égard à des tiers, l'avocat n'est pas de cet avis. Il estime que Bell Mobilité ne distingue pas un numéro de téléphone « confidentiel » d'un autre, car il sont tous inscrits aux relevés mensuels.

[25] Par ailleurs, l'avocat réfère à la déposition de M<sup>e</sup> Bertrand, lorsque celui-ci a déclaré que le Service des finances acquitte les factures que lui transmet Bell Mobilité. Il plaide notamment que les factures du téléphone cellulaire qu'utilise le maire constituent des pièces justificatives relatives au paiement effectué par cet organisme, lesquelles devraient faire partie des archives de la municipalité.

[26] De plus, l'avocat plaide que le trésorier de l'organisme a l'obligation de tenir des livres de comptes où il inscrit notamment les dépenses au sens de l'article 100.1 de la *Loi sur les cités et villes*<sup>11</sup> (« L.c.v. »). Il ajoute que ces livres de compte et les pièces justificatives peuvent être consultés durant les heures habituelles de travail au sens de l'article 102 de cette même loi.

[27] De ce qui précède, l'avocat estime que la Commission devrait donner au demandeur l'accès aux documents recherchés, et ce, conformément à la décision *Aspiros c. Ville de Chandler*<sup>12</sup> où la Commission, dans un cas analogue, a, entre autres, statué que :

[...] Les documents qui font l'objet de cette demande d'accès sont en fait des relevés d'appels téléphoniques effectués par quatre membres de l'administration municipale avec des appareils de type « cellulaire » mis à leur disposition par cette même administration. Ces documents renferment essentiellement une énumération de dates, heures, numéros de téléphone et lieux appelés ainsi que les frais applicables. Ces documents ne révèlent pas l'identité d'abonnés [...].

[28] L'avocat de l'organisme réplique que la Commission s'est basée sur l'affaire *Bourque c. Ville de Saint-Romuald*<sup>13</sup> pour arriver à une telle décision tandis qu'elle a omis de faire référence à l'arrêt *Dagg*<sup>14</sup>. Il réitère que composer un numéro de téléphone apparaissant aux relevés d'appels du cellulaire permettrait au demandeur de connaître le nom de la personne à qui le maire a parlé; ceci constitue une intrusion à la vie privée de cette personne.

---

<sup>11</sup> L.R.Q., c. C-19.

<sup>12</sup> C.A.I. Québec n° 98 17 78, 24 février 2000, c. Comeau, p. 7 du texte intégral.

<sup>13</sup> C.Q. Québec n° 200-02-021153-996, 13 décembre 1999 (R.J.Q. p. 456).

<sup>14</sup> Précité, note 6.

## **COMPLÉMENT DE PREUVE**

[29] Le 28 novembre 2003, l'avocat de l'organisme informait la soussignée que tel qu'il avait été convenu à l'audience, il avait transmis au procureur du demandeur les versions élaguées des relevés pour les mois de novembre et décembre 2001. La soussignée constate toutefois que le relevé du mois de janvier 2002, faisant également objet de litige, est manquant à cet envoi.

## **LA DÉCISION**

[30] Le droit à la communication des documents recherchés par le demandeur est prévu au premier alinéa de l'article 9 de la Loi sur l'accès qui stipule que

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

[...]

[31] Tel qu'il est mentionné par la Commission dans l'affaire *Aspiros*<sup>15</sup> précitée, le législateur a conféré à la Loi sur l'accès « un statut de prépondérance tant pour l'accès aux documents que pour la protection des renseignements personnels dans l'ensemble de la législation québécoise; cette loi a préséance sur toutes les autres législations », selon les termes de l'article 168 de ladite loi, tel qu'il est commenté par les auteurs Doray et Charrette<sup>16</sup> et dans la décision *Noël c. Régie des installations olympiques*<sup>17</sup>.

[32] Dans le cas sous étude, il est admis par les parties, à l'audience, que le demandeur a reçu pour la période mentionnée à sa demande, la plupart des documents en litige, l'organisme ayant préalablement extrait tous les renseignements qu'il considère comme étant nominatifs. D'autres documents lui ont été transmis, après l'audience, par l'avocat de l'organisme.

[33] De la preuve, la soussignée retient essentiellement les éléments suivants :

- L'organisme possède une flotte de téléphones cellulaires exploités en vertu d'un contrat avec Bell Mobilité;
- Il fournit à certains administrateurs un téléphone cellulaire pour fins d'emploi;

---

<sup>15</sup> Précitée, note 12, p. 3 du texte intégral.

<sup>16</sup> Raymond DORAY et François CHARRETTE, *Accès à l'information. Loi annotée, Jurisprudence, Analyse et commentaires*, Volume 1, Éditions Yvon Blais, 2003, f. II/9-8.

<sup>17</sup> [2001] C.A.I. 376.

- L'organisme fournit également au maire un téléphone cellulaire, à l'usage exclusif de celui-ci, qu'il utilise en tout temps. Certains administrateurs peuvent rejoindre le maire, à ce numéro de téléphone, en cas d'urgence;
- À tous les mois, Bell Mobilité transmet au Service des finances la facture pour le numéro de téléphone cellulaire attribué au maire. Le Service des finances acquitte ladite facture;
- Les citoyens n'ont pas accès à ce numéro de téléphone pour communiquer avec le maire.

[34] La soussignée a examiné les documents en litige qui ont été déposés sous pli confidentiel, à l'audience, par l'organisme. Chaque facture indique, entre autres, le numéro de ce téléphone cellulaire, le nombre d'appels effectués ou reçus par le maire du lundi au dimanche au cours d'un mois précis, la date, l'heure, la provenance ou la destination d'un appel, et sa durée.

[35] Chaque facture décrit de plus tous les renseignements de nature financière pour chaque appel, selon le cas, ainsi que le montant total des frais devant être acquittés par l'organisme.

[36] L'examen de ces documents démontre que ceux-ci ne contiennent pas de renseignements nominatifs qui, s'ils étaient divulgués, risqueraient vraisemblablement de révéler l'identité d'une personne physique au sens des articles 53 et 54 de la Loi sur l'accès, lesquels indiquent 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.

[37] Ces factures ne font pas référence à l'identité d'une personne physique, elles contiennent plutôt des renseignements de nature objective, tels la date, l'heure d'un appel, la durée d'une conversation, le lieu d'origine de cet appel, etc.

[38] Par ailleurs, le fait que l'organisme ne communique pas aux citoyens ordinaires ce numéro de téléphone cellulaire ne permet pas de déduire qu'il constitue une exception aux deux premiers paragraphes de l'article 57 de la Loi sur l'accès. La preuve n'a pas démontré que l'organisme ait, préalablement au paiement de ces factures, procédé à l'élagage des renseignements dont la divulgation est refusée au demandeur.

[39] Dans l'affaire *Perreault c. Communauté urbaine de Montréal*<sup>18</sup>, la Cour a décidé, concernant l'article 57(1), qu'en cas de doute, la protection des documents devrait primer sur la communication des renseignements personnels. Cette réflexion commente la décision rendue par la Cour suprême dans l'arrêt *Dagg* précité<sup>19</sup> qui interprète deux lois fédérales à savoir la *Loi sur l'accès à l'information*<sup>20</sup> et la *Loi sur la protection des renseignements personnels*<sup>21</sup>.

[40] De ce qui précède, la soussignée estime que les documents déposés, sous le sceau de la confidentialité, et examinés, démontrent que l'arrêt *Dagg* est inapplicable dans le cas en l'espèce en ce qu'il est établi par l'organisme que les factures sont acquittées par lui. La soussignée comprend du témoignage de M<sup>e</sup> Bertrand que ces documents n'ont pas fait l'objet de délibération, de débat ou de dépôt lors d'une réunion du conseil municipal. Toutefois, l'absence de dépôt des documents en litige lors de réunions du conseil municipal ne permet pas de déduire qu'ils soient automatiquement soustraits à la Loi sur l'accès, tel qu'en a statué la Commission dans l'affaire *Piché c. Sainte-Agathe-des-Monts*<sup>22</sup>.

[41] Les articles 100 et 102 L.c.v. s'appliquent dans la présente cause; les factures réclamées mensuellement par Bell Mobilité représentent des dépenses qui ont fait l'objet de paiements, dans leur intégralité, par l'organisme; l'affaire *L'Écuyer c. Ville LaSalle*<sup>23</sup> en est un exemple.

[42] L'article 100 de cette loi, à son premier paragraphe, prévoit clairement que le trésorier doit tenir des livres de comptes ainsi que la nature des renseignements qu'ils doivent contenir. Le deuxième paragraphe de cet article prévoit de plus l'obligation pour le trésorier d'obtenir non seulement les pièces justificatives pour tous paiements faits pour l'organisme, mais également le devoir de les conserver, et ce, pour les motifs précis qui y sont indiqués.

---

<sup>18</sup> *Perreault c. C.U.M.* [1992] C.A.I. 251.

<sup>19</sup> Voir note 6.

<sup>20</sup> L.R.C. [1985] ch. A-1.

<sup>21</sup> L.R.C. [1985] ch. P-21.

<sup>22</sup> C.A.I. Montréal n° 02 07 27, 7 octobre 2003, c. Constant.

<sup>23</sup> [2001] C.A.I. 131; portée en appel devant la C.Q. 500-02-094162-018, désistement le 7 janvier 2003.

[43] Pour sa part, l'article 102 L.c.v. stipule notamment le moment selon lequel ces livres et les pièces justificatives peuvent être consultés par quiconque qui en fait la demande.

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

**ACCUEILLE** la demande de révision du demandeur contre la Ville de Blainville;

**ORDONNE** à l'organisme de communiquer au demandeur, dans leur intégralité, les documents identifiés à sa demande;

**FERME** le présent dossier n° 02 04 87.

**CHRISTIANE CONSTANT**  
Commissaire

Montréal, le 4 février 2004

M<sup>e</sup> Daniel Gougeon  
DEVEAU LAVOIE BOURGEOIS LALANDE & ASSOCIÉS  
Procureurs du demandeur

M<sup>e</sup> Louis-Philippe Bourgeois  
DUNTON RAINVILLE  
Procureurs de la Ville de Blainville