

Dossier : 02 17 61

Date : 2003.09.16

Commissaire : M^e Diane Boissinot

**ASSOCIATION DU PERSONNEL
CADRE DE LA VILLE DE
TROIS-RIVIÈRES 2002**

Demanderesse

c.

VILLE DE TROIS-RIVIÈRES

Organisme

DÉCISION

OBJET

Il s'agit d'une demande de révision formulée en vertu de l'article 135 de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*¹.

[1] Le 8 octobre 2002, la demanderesse veut obtenir copie de ce qui suit : « *étude salariale du groupe conseil AON commandé (sic) par le comité de transition et remis (sic) à la Ville de Trois-Rivières à la fin de l'année 2001* ».

[2] Le Responsable reçoit cette demande le même jour.

¹ L.R.Q., c. A-2.1 (la Loi).

[3] Le 18 octobre suivant, le Responsable refuse l'accès au document intitulé « Étude de la rémunération globale des postes de cadres » par le « Groupe-conseil Aon » sur la base des articles 37 alinéa deuxième et 39 de la Loi.

[4] Le 7 novembre 2002, la demanderesse formule à la Commission une demande de révision de cette décision du Responsable.

[5] L'audience débute en la Ville de Shawinigan le 9 avril 2003 et se poursuit par l'émission d'une ordonnance de la Commission adressée au Responsable, le 17 avril 2003, aux fins de parfaire ses recherches quant à l'existence d'autres documents pouvant répondre à la demande d'accès.

[6] Le Responsable effectue ses vérifications et en fait rapport le 14 mai suivant. L'avocate de la demanderesse a l'occasion de commenter la teneur de ce rapport de vérification par courrier adressé à la Commission et à l'organisme le 30 mai 2003.

[7] Par courrier adressé aux parties le 6 juin 2003, la Commission les avise qu'elle estime les avoir entendues de façon complète et entière et qu'elle commence son délibéré.

L'AUDIENCE

A. LE LITIGE

[8] L'organisme dépose, sous pli confidentiel entre les mains de la Commission, le document en litige. Il s'agit de l'« Étude de la rémunération globale des postes de cadres » préparée le 22 novembre 2001 par le « Groupe-conseil Aon », comprenant 42 pages, incluant la page titre (1) et la page intitulée « Table des matières » (2), le texte de l'étude (3 à 22), et les 20 annexes sous forme de tableaux (23 à 42).

B. LA PREUVE

i) de l'organisme

Témoignage de M^e Gilles Poulin, Responsable.

[9] M^e Poulin est le Responsable de l'organisme. Il occupe également les fonctions de greffier et de directeur des services juridiques de l'organisme.

[10] Le responsable explique le contexte juridique qui a amené l'organisme à devenir détenteur du document en litige le jour de sa constitution, soit le 1^{er} janvier 2002. En effet, l'organisme est le résultat récent du regroupement de plusieurs villes et municipalités en une seule ville, l'organisme, sous l'égide de la *Loi sur l'organisation territoriale municipale*² et du Décret 851-2001 du 4 juillet 2001³ concernant le regroupement en cause ici. L'organisme n'est pas issu d'un regroupement « forcé » par l'adoption d'une loi spéciale.

[11] Il dépose sous la cote O-1 le Décret 851-2001 ainsi que, sous la cote O-2, le communiqué de presse de la ministre d'État aux Affaires municipales et à la Métropole du 5 juillet 2001 présentant les six membres du comité de transition (le comité) chargé de mettre en place la nouvelle ville de Trois-Rivières ainsi que le mandat, le fonctionnement, les pouvoirs et les responsabilités de ce comité tels qu'ils sont définis par les articles 65 à 90 du Décret et en particulier, relativement aux faits en cause ici, à l'article 82.

[12] Le témoin réfère la Commission aux articles 1, 91, 93 du Décret pour la succession, par l'organisme, aux droits, obligations et charges des anciennes villes et municipalités.

[13] Le témoin explique que l'article 82 du Décret octroie au comité la charge de préparer un plan relatif à l'intégration des employés et fonctionnaires des anciennes municipalités, notamment de ceux qui ne sont pas représentés par une association accréditée, dont font partie des membres de la demanderesse.

[14] Le témoin ajoute que le comité n'ayant à sa disposition que six mois pour agir avant sa dissolution, prévue pour le 31 décembre 2001, est allé à l'essentiel et a plutôt fait préparer une étude concernant l'intégration des employés cadres non syndiqués. Il s'agit de l'étude en litige.

[15] M^e Poulin déclare que cette étude a été remise par le consultant au président du comité seulement. Cette étude n'a pas été déposée au comité. Le président du comité a, par la suite, remis cette étude au maire et au directeur général de l'organisme.

² L.R.Q., c. O-9, ci-après appelée la « LOTM ».

³ Gazette officielle du Québec, 12 juillet 2001, 133^e année, n° 28A, Partie 2, 4850, ci-après appelé le « Décret » (art. 1).

[16] M^e Poulin affirme que cette étude n'a pas été déposée à une assemblée du conseil de l'organisme, ni remise aux membres de ce conseil, ni intégrée aux archives de l'organisme.

[17] M^e Poulin déclare enfin qu'aucune décision n'avait été prise, au moment de la rédaction de la réponse sous examen, concernant les conditions de travail des cadres.

[18] Depuis la date de la réponse sous examen, soit depuis le 18 octobre 2002, l'organisme a adopté, le 7 avril 2003, la résolution C2003-347 établissant la politique de rémunération, les avantages sociaux et diverses conditions de travail applicables aux cadres supérieurs.

[19] Il dépose cette politique et cette résolution, en liasse, sous la cote O-3.

[20] Faisant lui-même partie de cette dernière catégorie d'employés à titre de greffier et de directeur des services juridiques, il affirme n'avoir jamais été consulté pour son élaboration même s'il était personnellement concerné par les termes de ce document. L'organisme n'a donc pas négocié avec le témoin pour l'établissement de ses conditions de travail.

[21] Référant au document en litige, M^e Poulin attire l'attention de la Commission sur les termes employés par l'auteur de l'étude. À la page 3, l'auteur annonce qu'il va « comparer avec d'autres analyses ». Il fait des calculs, des tableaux à partir des données cueillies, pour fins « d'analyse » et de « comparaison ». À la page 18, le témoin indique que l'auteur élabore une analyse des écarts, d'une ville à l'autre et pour certains postes, selon les heures travaillées, selon le coût des avantages sociaux et selon la rémunération en salaire.

[22] Il indique également à la Commission que les conclusions de la page 22 constituent des recommandations à partir des observations et de l'analyse de l'auteur.

[23] Enfin, le témoin décrit les annexes comme étant des tableaux de la situation actuelle dans chacune des villes. Les conditions de travail pour chacun des postes de cadre dans chacune des villes y sont décortiquées et comparées.

[24] À la suite de l'ordonnance de la Commission du 17 avril 2003, le Responsable produit le rapport demandé qu'il convient de déposer sous la cote O-4. Le Responsable y déclare ce qui suit :

La présente veut donner suite à l'ordonnance que vous avez rendue le 17 avril 2003 dans le dossier mentionné en titre.

Ainsi, conformément au dispositif de celle-ci, j'ai fait les vérifications nécessaires pour repérer, au sein de la Ville de Trois-Rivières, tous les documents qui sont susceptibles de répondre à la demande d'accès qui m'a été adressée le 8 octobre 2002.

Au terme de cet exercice, je détermine que le document qui répond à ladite demande d'accès est celui que j'ai déposé, sous pli confidentiel, le 9 avril 2003 et auquel fait référence le paragraphe [9] de votre ordonnance.

ii) de la demanderesse

[25] La demanderesse dépose, sous la cote D-1, une étude du même genre préparée par le même conseiller, Groupe-conseil Aon, pour le comité de transition de la Ville de Lévis, intitulé « Étude de rémunération globale pour les cadres ».

[26] Elle dépose également, sous la cote D-2, le rapport final de l'organisme remis au ministre des Affaires municipales et de la Métropole conformément à l'article 89 du décret en janvier 2002.

C. LES ARGUMENTS

i) de l'organisme

[27] L'organisme plaide que preuve est faite qu'il y a un processus décisionnel en cours chez l'organisme, processus qui ne s'inscrit pas nécessairement dans un jeu de négociation syndicale ou salariale. L'organisme doit quand même harmoniser les conditions de travail des 6 groupes de professionnels en cause. Le document en litige est intimement lié à ce processus décisionnel et constitue une analyse au sens de l'article 39 de la Loi⁴. L'organisme peut, pour ce motif, en refuser la communication.

[28] L'organisme plaide également que l'article 37 s'applique puisque l'étude a été commandée par le comité dans le but de servir à l'organisme lorsque celui-ci

⁴ *Boutet c. Ministère des Communications*, [1994] CAI 123, 126; *Procureur général du Québec c. Bernier*, [1991] CAI 378 (C.Q.) 382.

aurait à prendre les décisions sur l'harmonisation des conditions de travail régissant les cadres. Le document contient des recommandations et des avis destinés à influencer les décideurs⁵.

ii) de la demanderesse

[29] L'avocate de la demanderesse plaide que ni l'article 37, ni l'article 39 ne s'applique ici pour les raisons qui suivent :

a) le document en litige ne contient aucune recommandation ni aucun avis, étant en substance constitué de faits bruts et de statistiques consignés par la suite dans des tableaux. Rien dans le document ou ailleurs dans la preuve, à propos du sort des conditions de travail des cadres, ne tend à établir que les décideurs sont placés devant des choix de faire ou de ne pas faire. Rien ne tend à prouver que l'auteur veut influencer de façon immédiate le décideur à ce sujet. L'existence de recommandations ou d'avis est essentielle pour l'application de ces dispositions.⁶

b) Pour appliquer le deuxième alinéa de l'article 37, l'avis ou la recommandation du consultant doit être requis par l'organisme qui le détient et non par un autre comme c'est le cas ici⁷. En effet, la preuve tend à démontrer que Groupe-conseil Aon a été mandaté par le comité de transition, organisme distinct qui n'a d'ailleurs plus d'existence légale puisque dissous.

c) L'organisme n'a pas démontré qu'un processus décisionnel est en cours pour les membres de l'association demanderesse. Si un processus a été entamé, il le fut par le comité de transition qui avait la charge de formuler un plan d'intégration en vertu de l'article 82 du décret. La preuve tend à démontrer, à la lecture du rapport final déposé par le comité au ministre des Affaires municipales et de la Métropole (D-2), qu'un tel plan n'a pas été élaboré par le comité de transition pour les cadres membres de l'association demanderesse. Le comité n'a plus d'existence légale et ne peut plus agir et, lorsqu'il en avait une et qu'il le pouvait, il n'engageait que lui-même⁸ tant par ses décisions que par ses absences de

⁵ *Deslauriers c. Sous-ministre de la Santé et des Services sociaux*, [1991] CAI 311 (C.Q.) 321.

⁶ *Fortin c. Cap-Rouge (Ville de)*, [1997] 312; Voir aussi l'affaire *Deslauriers*, ib.

⁷ *Fraternité des policiers et pompiers de Salaberry-de-Valleyfield inc. c. Ville de Salaberry-de-Valleyfield*, [1988] CAI 321, 322.

⁸ *Forest c. Shawinigan (Ville de)*, [2002] R.J.D.T., 742, 746; *Morin c. Le comité de transition de la Ville de Québec*, [2002] R.J.D.T., 150 (C.S.)153, 154.

décisions (article 56 du décret). L'avocate de la demanderesse est d'avis que sans processus décisionnel, l'article 39 de la Loi ne peut s'appliquer.

DÉCISION

[30] Les dispositions soulevées à l'encontre de la communication du document en litige sont les articles 37 et 39 de la Loi :

37. Un organisme public peut refuser de communiquer un avis ou une recommandation faits depuis moins de dix ans, par un de ses membres, un membre de son personnel, un membre d'un autre organisme public ou un membre du personnel de cet autre organisme, dans l'exercice de leurs fonctions.

Il peut également refuser de communiquer un avis ou une recommandation qui lui ont été faits, à sa demande, depuis moins de dix ans, par un consultant ou par un conseiller sur une matière de sa compétence.

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.

[31] La Commission a examiné l'étude en litige.

[32] Elle est essentiellement composée de données brutes sur les postes de cadres existant dans les diverses municipalités faisant l'objet de la fusion. Ces données sont regroupées à l'intérieur des 20 tableaux comparatifs apparaissant en annexe. Une très courte analyse apparaît en guise de conclusion à la page 22.

[33] La Commission est d'avis que cette étude ne contient aucun avis ou aucune recommandation selon le sens que la jurisprudence⁹ a donné à ce mot.

[34] En effet, nulle part dans ce document ne voit-t-on l'auteur exprimer quelque indication des choix qui s'offrent aux décideurs, quelque incitation à agir dans un sens plutôt qu'un autre, quelque ligne de conduite qui a pour but d'influencer de façon immédiate une décision d'agir ou non. Par exemple, la Commission n'y voit aucun jugement de valeur sur la meilleure voie à suivre par le comité de transition pour que l'intégration des fonctionnaires, prévue à l'article 82 du décret s'opère correctement :

82. Le comité de transition doit également élaborer tout plan relatif à l'intégration des fonctionnaires et employés des municipalités visées par le regroupement qui ne sont pas représentés par une association accréditée ainsi que les modalités relatives aux droits et recours de l'employés qui se croient lésés par l'application du plan d'intégration.

Tout plan visé au premier alinéa s'applique à la ville dès le 31 décembre 2001.

[...]

[35] D'ailleurs, rien dans la preuve ne permet à la Commission de conclure qu'un tel plan d'intégration a été élaboré. La Commission est d'avis que cette étude a un caractère préliminaire et préparatoire et n'est pas conçue pour influencer directement une décision imminente.

[36] M^e Poulin a affirmé que le comité n'avait pas eu le temps, en cinq ou six mois, d'accomplir cette tâche et que seule une étude préliminaire a vraisemblablement pu être produite, soit l'étude en litige.

[37] La preuve et le contenu de l'étude en litige convainquent la Commission que l'article 37 visant exclusivement les avis et recommandations se trouvant dans un document, ne peut s'appliquer à l'étude en litige qui ne contient aucun avis ou recommandation.

⁹ Lire l'affaire *Deslauriers*, op. cit. *supra* note 5.

[38] Pour ce qui est de l'application de l'article 39 de la Loi, la Commission a déjà écrit¹⁰ :

Les conditions d'application de l'article 39 se résument à ces trois critères: a) il doit s'agir d'une analyse, à l'exclusion⁽¹¹⁾ des faits bruts sur lesquelles elle se fonde; b) cette analyse doit être produite à l'occasion d'une recommandation, ce qui est le cas ici; et c) cette recommandation doit être faite dans le cadre d'un processus décisionnel en cours. Si l'une de ces trois conditions n'est pas satisfaite, l'article 39 ne peut trouver application.

[39] La conclusion à laquelle en est arrivée la Commission au sujet de l'article 37 a pour effet d'empêcher que ne soit soulevé avec succès l'article 39.

[40] En effet, l'analyse dont on refuse la communication doit être liée à une recommandation. Une analyse formulée hors d'un processus décisionnel dont l'existence est fortement appuyée par la présence de recommandations précises, doit être communiquée en vertu du principe d'accès énoncé à l'article 9 de la Loi, sauf dans les cas prévus par l'article 32 de la Loi, ce qui n'est pas le cas ici.

[41] De plus, la Commission n'est pas convaincue que le document comporte une analyse. Il s'agit plutôt d'un portrait détaillé des conditions de travail rattachées à chacun des postes cadres de chacune des municipalités visées par la fusion au moment de l'étude, sans que l'auteur n'émette de conclusion sur ces faits bruts.

[42] La Commission ne voit, enfin, aucun motif impératif qui empêcherait la communication de tout ou de partie de l'étude en litige.

[43] **POUR TOUS CES MOTIFS**, la Commission

ACCUEILLE la demande de révision; et

ORDONNE à l'organisme qu'il communique la totalité de l'étude en litige à la demanderesse.

¹⁰ *Fortin c. Cap-Rouge (Ville de)*, op. cit. *supra* note 6.

¹¹ *Plante c. Office du crédit agricole du Québec*, [1988] CAI 7; *Olenocin c. Commission scolaire Baldwin-Cartier*, [1986] CAI 312; *Barre c. Ministère du Revenu du Québec*, [1986] CAI 389; *Fortin c. C.U.Q.*, [1986] CAI 125; *Chamberland c. Ministère du Loisir, de la Chasse et de la Pêche*, CAI Montréal, n° 89 03 25, 15 novembre 1989 (T. Giroux), p. 5 et 6.

Québec, le 16 septembre 2003

DIANE BOISSINOT
Commissaire

Avocate de la demanderesse :
M^e Danielle Ancil