

Dossier : 02 11 29

Date : 20030529

Commissaire : Christiane Constant

Normand MICHAUD

Demandeur

c.

Ville de Saint-Jérôme

Organisme public

DÉCISION

OBJET DU LITIGE

DEMANDE DE RÉVISION EN MATIÈRE D'ACCÈS

[1] M. Normand Michaud (le « demandeur ») formule, le 10 juin 2002, auprès de la Ville de Saint-Jérôme (la « Ville ») une demande pour avoir accès aux six documents ci-après décrits :

- a) Politique pour les manifestations dans les rues de Saint-Jérôme;
- b) Demande de réclamation (facturation) faite par Deveau Bissonnette avocats depuis 1998 à aujourd'hui;
- c) Factures et chèques payés à Deveau Bissonnette, avocats, depuis 1998 à aujourd'hui inclusivement;
- d) toute entente faite par la Ville au nom de la ligue de soccer Intermunicipale suite au litige avec Monsieur Normand Michaud depuis 1998 à aujourd'hui;

- e) Guide ou politique démontrant les pouvoirs du maire dans cette ville;
- f) Mise en candidature au poste de conseillère dans le quartier Parent de Madame Michelle DeMarbre pour l'élection dernière dans la nouvelle ville de Saint-Jérôme.

[2] Le 19 juin 2002, la Ville transmet une réponse au demandeur pour chaque point de sa demande.

[3] Insatisfait de cette réponse, le demandeur soumet, le 16 juillet suivant, une demande pour réviser cette décision à la Commission d'accès à l'information (la « Commission »).

L'AUDIENCE

[4] Après avoir été reportée une première fois à la demande des procureurs de la Ville, une audience est tenue dans la Ville de Saint-Jérôme, le 12 février 2003, en présence des parties.

LA PREUVE

A) M. MARCEL BÉLANGER, RESPONSABLE DE L'ACCÈS POUR LA VILLE

[5] M^e Lise Boily-Monfette, avocate pour la Ville, fait entendre, sous serment, M. Marcel Bélanger, greffier et responsable de l'accès aux documents pour la municipalité. Il déclare avoir traité la demande du demandeur.

[6] Afin de pouvoir répondre au point a) de la demande d'accès, M. Bélanger déclare avoir communiqué avec le chef de la division des archives, M^{me} Suzanne Marcotte, qui travaille à la Ville depuis dix ans, et lui avoir demandé de vérifier si la municipalité possédait une politique relative aux manifestations dans ses rues. M. Bélanger indique que ces recherches sont demeurées infructueuses et conclut que le document demandé est inexistant.

[7] En ce qui concerne les points b) et c), M. Bélanger dépose, sous le sceau de la confidentialité, près de 1400 pages de documents représentant les factures réclamées par le cabinet d'avocats Deveau Bissonnette à la Ville pour honoraires professionnels pour la période s'étendant de 1998 jusqu'au 10 juin 2002, date de la demande d'accès, avec les chèques en sus à titre de preuve de paiement. Il informe la soussignée que la Ville s'est ravisée et qu'elle consent désormais à donner accès au demandeur à tous les chèques. Cependant, M. Bélanger soutient que certains renseignements contenus aux factures préparées par les avocats

sont protégés par le secret professionnel; ces documents contiennent également des renseignements nominatifs qui ne peuvent pas être dévoilés au demandeur.

[8] M. Bélanger estime que la Ville a raison de réclamer au demandeur un montant de 347,84 \$ avant de procéder à la reproduction des documents relatifs aux honoraires professionnels versés. Il souligne qu'avant de permettre au demandeur d'en prendre connaissance, il est tenu d'en extraire, au préalable, les renseignements nominatifs en conformité avec la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*¹ (la « Loi sur l'accès »). Pour y arriver, il explique en ces termes la manière selon laquelle il devra procéder :

1. faire une première lecture de tous les documents demandés;
2. en faire une copie;
3. en extraire les renseignements nominatifs;
4. en faire une seconde copie;
5. donner par la suite au demandeur l'accès aux pages contenant des renseignements élagués, lorsque celui-ci aura acquitté les frais de reproduction et de transcription, lesquels ont été calculés en conformité avec le règlement² de la Commission à cet effet.

[9] Relativement au point d) de la demande, M. Bélanger indique que le document recherché est inexistant.

[10] Quant au point e) de la demande, M. Bélanger déclare que la Ville ne possède aucun guide ou politique traitant des pouvoirs du maire. Ces pouvoirs sont définis à l'article 52 de la *Loi sur les cités et villes*³ (« L.c.v. »). Il suggère donc au demandeur de s'y référer.

[11] En ce qui concerne le point f) eu égard à la mise en candidature de M^{me} Michelle DeMarbre au poste de conseillère municipale « pour l'élection dernière dans la nouvelle ville de Saint-Jérôme », M. Bélanger dépose, sous le sceau de la confidentialité, une copie d'un formulaire dûment rempli par cette dernière, intitulé « Déclaration de candidature ». Il ajoute que la Ville ne peut pas donner au demandeur l'accès à ce document qui contient des renseignements nominatifs tels le numéro d'assurance sociale de M^{me} DeMarbre, une copie de son

¹ L.R.Q., c. A-2.1.

² *Règlement sur les frais exigibles pour la transcription, la reproduction et la transmission de documents et de renseignements nominatifs* (A-2.1, r.1.1).

³ L.R.Q., c. C-19.

permis de conduire, son adresse personnelle, sa date de naissance ainsi que des signatures de personnes ayant appuyé sa candidature. Il ne souhaite pas la divulgation de ces signatures ayant lui-même déjà fait l'objet de vol de signature.

Clarification de M. Bélanger

[12] Le demandeur obtient certaines clarifications de M. Bélanger.

[13] Celui-ci réitère l'inexistence des documents recherchés aux points a), d) et e) de la demande d'accès.

[14] Concernant le point d), le demandeur dépose une copie d'un procès-verbal daté du 10 février 2000 (pièce D-1), lequel réfère à une lettre d'entente par laquelle « les municipalités de Saint-Jérôme, de Lafontaine et de Bellefeuille » auraient consenti à « contribuer aux frais judiciaires de la cause Michaud ».

[15] M. Bélanger commente ce document et indique qu'en 2000, il était le directeur général et le greffier de la Ville de Lafontaine. Par ses fonctions, il prenait connaissance des documents déposés au conseil municipal et apposait sa signature, conjointement avec le maire, aux procès-verbaux de cette municipalité. Il ajoute que si une telle entente avait existé, il l'aurait su. Il maintient donc la position de la Ville sur l'inexistence d'une telle entente. À son avis, le dépôt de ce procès-verbal ne prouve pas la véracité de son contenu.

[16] Quant au point f) de la demande concernant le formulaire de « Déclaration de candidature » de M^{me} DeMarbre pour le poste de conseillère municipale, M. Bélanger refuse de donner au demandeur l'accès à ce document, lequel, à son avis, est truffé de renseignements nominatifs.

B) M. NORMAND MICHAUD, DEMANDEUR

[17] Le demandeur, qui témoigne sous serment, n'arrive pas à croire que la Ville ne possède pas de politique concernant les manifestations des citoyens dans ses rues (point a); il refuse également de croire que cette municipalité ne possède pas de politique définissant les pouvoirs du maire (point e).

[18] Quant aux points b) et c) relatifs aux factures pour les honoraires professionnels versés au cabinet d'avocats Deveau Bissonnette, le demandeur n'accepte pas que certains renseignements y soient masqués avant qu'il en prenne connaissance. Ces documents, à son avis, ne revêtent aucun caractère confidentiel. Il ajoute que ceux-ci ne sont pas couverts par le secret professionnel car ce sont les citoyens de cette ville qui paient les honoraires professionnels de ces avocats. Il réitère son souhait d'avoir accès aux documents dans leur

intégralité. Il accepte néanmoins l'offre de la Ville de lui donner accès aux copies des chèques.

[19] Pour ce qui est du montant de 347,84 \$ réclamé par la Ville pour obtenir l'accès auxdits documents, le demandeur refuse de l'acquitter. Il indique que sa demande vise l'accès à des documents pour lesquels une copie n'est pas requise; l'accès à ces documents doit lui être gratuit au sens de la Loi sur l'accès.

[20] Le demandeur ajoute que pour alléger la tâche de la Ville, il serait prêt à modifier sa demande sur le point b) pour ne réclamer l'accès qu'aux seuls documents relatifs aux honoraires professionnels réclamés concernant un litige l'impliquant avec la ligue de soccer Intermunicipale, à partir de l'année 1998, et ce, jusqu'à la date de la demande d'accès soit le 10 juin 2002.

[21] M. Bélanger refuse cette offre car, à son avis, la Ville n'a pas pris l'engagement de contribuer au paiement des honoraires professionnels des avocats Deveau Bissonnette dans un litige impliquant le demandeur et la ligue de soccer Intermunicipale pour les motifs déjà invoqués.

[22] En ce qui a trait au point f), le demandeur estime que la « Déclaration de candidature » dûment remplie par M^{me} DeMarbre pour le poste de conseillère municipale doit lui être accessible, tout comme la sienne l'a été quand il a proposé sa candidature à un poste similaire. À son avis, M^{me} DeMarbre a posé sa candidature à un poste public et la Ville n'a pas le droit de priver un citoyen, comme lui, d'avoir accès aux renseignements contenus à cette déclaration.

ARGUMENTS

[23] M^e Monfette fait un résumé du témoignage de M. Bélanger. Elle plaide que la preuve a démontré que les recherches effectuées par une personne expérimentée à la Ville, à savoir M^{me} Marcotte, ont permis de conclure que les documents recherchés aux points a), d) et e) sont inexistantes.

[24] Par ailleurs, elle rappelle que pour le point c), la Ville a modifié sa réponse au demandeur et accepte séance tenante de lui donner l'accès aux copies des chèques pour la période qu'il réclame.

[25] Quant au point b) et uniquement pour les factures, M^e Monfette argue que la Ville ne refuse pas au demandeur l'accès à ces documents, elle lui en refuse plutôt l'accès dans leur intégralité et elle commente à cet effet la décision *Ferahian c. Ville de Westmount*⁴ où :

⁴ [1986] C.A.I. 184.

Le législateur distingue ainsi entre consultation sur place et obtention d'une copie. On peut alors soutenir que ce n'est pas le droit de consulter une copie du document qui est reconnu, mais bien le droit de consulter le document lui-même dans sa version originale. Cette interprétation est cohérente avec l'objectif de la Loi sur l'accès qui est de favoriser l'accès aux documents des organismes publics et non pas de le restreindre.

[...] Dans ces circonstances, la consultation d'une copie du document dont certaines parties auraient été élaguées sera le seul moyen pratique de sauvegarder les droits des parties, sans nuire à la conservation du document original.

[26] Elle insiste cependant sur le nombre impressionnant de documents devant être examinés par M. Bélanger (près de 1400 pages) et le processus que devra suivre celui-ci pour pouvoir y donner l'accès au demandeur. Ils contiennent des renseignements nominatifs protégés par le secret professionnel au sens de l'article 9 de la *Charte des droits et libertés de la personne*⁵ (la « Charte »), laquelle a préséance sur la Loi sur l'accès. Cette protection législative se retrouve également à l'article 131 de la *Loi sur le Barreau*⁶ :

9. Chacun a droit au respect du secret professionnel

Toute personne tenue par la loi au secret professionnel et tout prêtre ou autre ministre du culte ne peuvent, même en justice, divulguer les renseignements confidentiels qui leur ont été révélés en raison de leur état ou profession, à moins qu'ils n'y soient autorisés par celui qui leur a fait ces confidences ou par une disposition expresse de la loi.

131. 1. L'avocat doit conserver le secret absolu des confidences qu'il reçoit en raison de sa profession.

2. Cette obligation cède toutefois dans le cas où l'avocat en est relevé expressément ou implicitement par la personne qui lui a fait ces confidences.

[27] À la lumière des dispositions législatives précitées et en conformité aux décisions traitant de cette matière, M^e Monfette souligne que le demandeur devra acquitter, au préalable, le montant réclamé par la Ville pour couvrir les frais de reproduction des documents. Elle argue que le demandeur pourra avoir accès, entre autres, aux dates où les services professionnels ont été rendus, le nom du destinataire, le nom du cabinet d'avocats, le numéro du dossier, le temps consacré, le total des déboursés encourus par l'avocat et le total des honoraires

⁵ L.R.Q., c. C-12.

⁶ L.R.Q., c. B-1.

réclamés tel qu'il a été indiqué dans une jurisprudence constante de la Commission : *Lanctôt c. Corporation municipale de Sainte-Geneviève-de-Berthier*⁷, *The Gazette c. Ministère de la Justice*⁸, *Otis c. Ville de Fermont*⁹, *Lécuyer c. Ville de LaSalle*¹⁰, *Kowalski c. Ville Mont-Royal*¹¹ et *Syndicat des employés de la Société du Palais des congrès de Montréal c. Société du Palais des congrès de Montréal*¹².

[28] En ce qui concerne le procès-verbal déposé par le demandeur (pièce D-1 précitée) traitant du point d), M^e Monfette souligne que ce document ne fait pas preuve de son contenu d'autant que M. Bélanger a témoigné que lorsqu'il occupait des fonctions similaires à l'ancienne ville de Lafontaine, il n'existait pas d'entente traitant d'un litige impliquant le demandeur et la ligue de soccer Intermunicipale. Si une telle entente avait existé, il en aurait pris connaissance.

[29] Relativement au point e), M^e Monfette rappelle que le demandeur devra se référer à l'article 52 de la L.c.v. qui définit les pouvoirs du maire.

[30] Eu égard au point f) sur la « Déclaration de candidature » de M^{me} DeMarbre, M^e Monfette plaide que ce document doit demeurer confidentiel, car il contient notamment « la date de naissance de cette candidate, son adresse, son numéro d'assurance sociale ». Cette déclaration contient également une attestation, appuyée du serment de la candidate, de son éligibilité au sens de l'article 154 de la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*¹³ (« L.é.r.m. »).

[31] M^e Monfette ajoute que cette déclaration contient la signature de la candidate, au sens de l'article 159 de la L.é.r.m., à laquelle est annexée une pièce d'identité la concernant, à savoir son permis de conduire. Un document contenant les signatures de plusieurs personnes appuyant sa candidature, en vertu de l'article 162 de L.é.r.m., est également annexé à la déclaration. M^e Monfette rappelle l'importance de respecter la confidentialité de ces documents recherchés par le demandeur.

[32] Celui-ci il réitère son souhait d'avoir accès aux documents recherchés et non d'en obtenir une copie. Il refuse d'acquitter un montant relatif aux frais de

⁷ [1989] C.A.I. 350.

⁸ [1994] C.A.I. 127.

⁹ [2000] C.A.I. 141.

¹⁰ [2001] C.A.I. 131 (A.I.E. 2001AC-40).

¹¹ A.I.E. 2002AC-9 (C.A.I.).

¹² [1987] C.A.I. 149.

¹³ L.R.Q., c. E-2.2.

reproduction de documents concernant les honoraires professionnels des avocats (points b) et c)).

DÉCISION

[33] En réponse à une demande exprimée par la soussignée lors de l'audience, la Ville a fait parvenir à la Commission les factures élaguées pour honoraires professionnels, le 12 mars 2003, date à laquelle a commencé le délibéré.

[34] Il importe de préciser que l'article 1 de la Loi sur l'accès stipule que la présente loi s'applique aux documents détenus par un organisme public dans l'exercice de ses fonctions.

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.

[35] L'article 9 de cette loi, pour sa part, indique que :

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.

[36] La preuve a démontré que les documents recherchés par le demandeur aux points a), d) et e) de sa demande d'accès sont inexistantes.

[37] Relativement aux points b) et c) traitant de la facturation et du paiement des honoraires professionnels du cabinet d'avocats Deveau Bissonnette, l'étude de ces documents (près de 1400 pages) et le témoignage du responsable de l'accès de la Ville ont convaincu la soussignée que les factures contiennent des renseignements nominatifs au sens de l'article 53 de la Loi sur l'accès. Leur divulgation permettrait d'identifier une personne physique au sens de l'article 54 de cette même loi. La plupart de ces documents sont protégés par le secret professionnel au sens de l'article 9 de la Charte précitée.

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.

[38] En ce qui a trait au montant de 347,84 \$ réclamé par la Ville pour couvrir les frais de reproduction, cette partie du témoignage du demandeur est non-équivoque. Celui-ci refuse d'acquiescer, avec raison, ce montant, parce qu'il ne cherche pas à obtenir une copie des documents mais plutôt à les consulter.

[39] Au sens de l'article 10 de la Loi sur l'accès, le demandeur est autorisé à consulter sur place les documents, durant les heures habituelles de travail. De plus, l'accès à un document est gratuit tel que le mentionne le premier paragraphe de l'article 11 de cette loi :

10. Le droit d'accès à un document s'exerce par consultation sur place pendant les heures habituelles de travail ou à distance.

Le requérant peut également obtenir copie du document, à moins que sa reproduction ne nuise à sa conservation ou ne soulève des difficultés pratiques sérieuses en raison de sa forme.

A la demande du requérant, un document informatisé doit être communiqué sous la forme d'une transcription écrite et intelligible.

11. L'accès à un document est gratuit.

[...]

[40] La soussignée reconnaît que l'extraction des renseignements personnels des documents devant être consultés peut causer certains inconvénients au responsable à l'accès, cependant ni la Loi sur l'accès ni ses règlements autorise un organisme à réclamer des frais pour la consultation de documents qu'il détient.

[41] Par ailleurs, une jurisprudence constante de la Commission commentée par l'avocate de la Ville établit qu'un demandeur peut avoir accès à certains renseignements contenus aux factures pour honoraires professionnels dont à la date de la facturation, au nom et adresse du destinataire, au nom de l'étude ainsi qu'au numéro de dossier, au total des déboursés et au total du montant réclamé tel qu'il a été mentionné notamment aux affaires *Lanctôt*¹⁴ et *The Gazette*¹⁵.

¹⁴ Précitée, note 7.

[42] Eu égard aux copies des chèques annexés aux factures d'honoraires professionnels du cabinet d'avocats, la soussignée prend acte de l'offre de la Ville qui permet au demandeur d'en avoir un accès intégral.

[43] En ce qui concerne le point f) relatif à la déclaration de candidature de M^{me} DeMarbre, la soussignée a pris connaissance de ce document (six pages) ainsi que de ses annexes. L'examen de ce document démontre qu'il est truffé de renseignements nominatifs tels la date de naissance de cette candidate, son adresse personnelle, sa signature, la signature et l'adresse personnelle de trente personnes appuyant sa candidature.

[44] Néanmoins, à l'article 154 de la L.é.r.m. le législateur a prévu qu'une déclaration de candidature doit contenir notamment le nom, la date de naissance et l'adresse du candidat :

154. La déclaration de candidature mentionne le nom du candidat, sa date de naissance, son adresse et le poste auquel il pose sa candidature et comprend une attestation, appuyée de son serment, de son éligibilité.

[45] L'article 156 de cette loi définit, entre autres, que l'adresse de ce candidat est le numéro de son immeuble ou de sa résidence sur le territoire de la municipalité :

156. L'adresse du candidat est, selon la qualité qui le rend éligible, le numéro d'immeuble de son domicile ou de sa résidence sur le territoire de la municipalité. Le numéro d'immeuble comprend, le cas échéant, celui de l'appartement. À défaut de numéro d'immeuble, on tient compte du numéro cadastral.

[46] En raison des exigences législatives ci-dessus mentionnées, il est évident que le législateur, par mesure de transparence, a voulu s'assurer que le candidat réside effectivement à l'adresse indiquée et, par ricochet, que l'électeur en soit avisé. Ce sont des renseignements qui revêtent un caractère public au sens de l'article 659 de cette même loi :

659. Les renseignements personnels devant être inscrits sur un document prévu par la présente loi ont un caractère public aux fins de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels (chapitre A-2.1).
[...]

¹⁵ Précitée, note 8.

[47] Dans le cas sous étude, la soussignée est d'avis que le demandeur pourra, à bon droit, prendre connaissance de la « Déclaration de candidature » de M^{me} DeMarbre. Il pourra également avoir accès aux Sections 4 et 5 jusqu'aux mots « En foi de quoi, nous avons signé la présente déclaration de candidature ». Les Sections 6, 7, 8, 9, l'annexe A ainsi que le formulaire intitulé « Accusé de réception de la déclaration de candidature » sont accessibles au demandeur.

[48] En ce qui a trait à la liste des noms, prénoms et adresses ainsi que la signature des personnes ayant appuyé la candidature de M^{me} DeMarbre, le demandeur n'a pas requis ces informations et aucune preuve en ce sens n'a été soumise à l'audience. Ce point n'est donc pas en litige.

[49] Il ne pourra pas avoir accès au permis de conduire de M^{me} DeMarbre, lequel est constitué de renseignements nominatifs la concernant.

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

ACCUEILLE, en partie, la demande de révision de M. Normand Michaud contre la Ville de Saint-Jérôme;

PREND ACTE que la Ville a modifié, à l'audience, sa réponse au point c) de la demande et permet au demandeur d'avoir accès aux copies des chèques émis par l'organisme au cabinet d'avocats Deveau Bissonnette pour la période allant de 1998 au 10 juin 2002 inclusivement;

ORDONNE à la Ville de donner au demandeur un accès gratuit aux factures pour honoraires professionnels du cabinet d'avocats Deveau Bissonnette pour la même période, après avoir élagué les renseignements nominatifs au sens des articles 53 et 54 de la Loi sur l'accès;

ORDONNE également à la Ville de donner au demandeur l'accès au documents décrit au paragraphe 47;

REJETTE, quant au reste, la demande de révision;

FERME le présent dossier n° 02 11 29.

CHRISTIANE CONSTANT
Commissaire

Montréal, le 29 mai 2003

M^e Lise Boily-Monfette
DEVEAU, BISSONNETTE, MONFETTE, FORTIN & ASSOCIÉS
Procureurs pour la Ville de Saint-Jérôme