

Dossier : 02 11 38

Date : 20030513

Commissaire : Christiane Constant

Zipora AMZALLAG

Demanderesse

c.

Ville de Sainte-Agathe-des-Monts

Organisme public

DÉCISION

OBJET DU LITIGE

DEMANDE DE RÉVISION EN MATIÈRE D'ACCÈS

[1] M^{me} Zipora Amzallag (la « demanderesse ») demande, le 14 mai 2002, à la Ville de Sainte-Agathe-des-Monts (la « Ville »), de lui donner accès à deux séries de documents concernant l'ancienne municipalité de Sainte-Agathe-Nord, fusionnée en 2002 à l'organisme :

1. [...] all the outstanding taxes account due to the municipality on April 2000, for the year 2000, as well all outstanding due to the municipality at that date.

2. [...] accounting book showing all bills paid by the municipality for the years 1998, 1999, 2000, 2001, 2002.

[2] Le 23 mai suivant, le greffier de la Ville, M. Benoît Fugère, communique un accusé de réception à la demanderesse et l'informe qu'au-delà des vingt jours

prévus à l'article 47 de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*¹ (la « Loi sur l'accès »), un délai supplémentaire de dix jours sera requis pour le traitement de ses demandes.

[3] Le 16 juillet 2002, en l'absence d'une réponse de la Ville, la demanderesse formule une demande de révision auprès de la Commission d'accès à l'information (la « Commission »).

[4] L'audience se tient à Montréal, le 11 février 2003, en présence des parties. Une preuve conjointe est faite et est versée au dossier portant le n° 02 08 97, en faisant les ajustements nécessaires.

LA PREUVE

A) M. BENOÎT FUGÈRE, RESPONSABLE DE L'ACCÈS

[5] L'avocate de la Ville, M^e Joanne Côté, fait témoigner sous serment M. Fugère, qui occupe, entre autres, les fonctions de responsable de l'accès aux documents et greffier pour l'organisme.

[6] Il déclare que l'actuelle Ville est formée de plusieurs municipalités dont celle de Sainte-Agathe-Nord où la demanderesse était résidente. Le processus de fusion s'est prolongé au cours de l'année 2002 et a suscité certains retards. Il reconnaît avoir pris connaissance de ladite demande.

[7] Au sujet du deuxième point de la demande, M. Fugère déclare que les livres comptables réfèrent, entre autres, aux factures acquittées par la Ville pour des honoraires professionnels d'avocats. L'ensemble représente environ 5000 documents dont la plupart contiennent des renseignements nominatifs. Pour chacune des années 1998, 1999, 2000, 2001 et 2002, les documents ont été rassemblés dans dix boîtes, soit deux boîtes par année, dans lesquelles on retrouve également d'autres types de factures dont celles de Bell Canada et de Bell Mobilité.

[8] Considérant le nombre de documents à traiter, soit 5000, et le temps considérable à y consacrer, M. Fugère estime qu'il lui faudrait prévoir une semaine à temps complet pour le traitement. Il considère cette demande d'accès comme étant abusive.

¹ L.R.Q., c. A-2.1.

[9] Cependant, il a cru pertinent de produire, à l'audience, un document préparé par la Ville, intitulé « Historique des fournisseurs » (pièce O-2). Il commente ce document qui indique notamment le numéro et la date de transmission de la facture, le montant réclamé, celui acquitté par la Ville ainsi que le numéro du chèque correspondant au paiement.

[10] En ce qui concerne le premier point de la demande eu égard à la liste des comptes de taxes municipales impayées par des citoyens, M. Fugère explique qu'il doit en refuser l'accès dans son intégralité. À son avis, cette liste, constituée de 770 pages, contient des renseignements nominatifs tels les noms et prénoms des citoyens retardataires auxquels correspondent le montant dû et les intérêts accumulés.

[11] M. Fugère explique qu'il n'a ni le temps, ni le personnel nécessaire pour pouvoir procéder à l'élagage des renseignements nominatifs contenus à ces 770 pages. Il ajoute que pour considérer l'accès à ces documents, il aurait fallu qu'il en fasse une première lecture, pour ensuite en faire une première copie sur laquelle il aurait masqué les renseignements nominatifs, et pour finalement en faire une deuxième copie et une seconde lecture.

[12] Il a cru néanmoins pertinent de soumettre, à l'audience, un document intitulé « Auxiliaires totaux seulement (Foncier) – Intérêts calculés au 2000-12-31 » (pièce O-3), lequel contient notamment le code de perception, la description, le capital réclamé, les intérêts, la pénalité et le solde dû par un citoyen.

B) LA DEMANDERESSE

[13] La demanderesse déclare sous serment qu'elle n'accepte pas l'attitude de la Ville qui n'a pas donné suite à sa demande d'accès.

[14] Elle déclare également que la liste des comptes de taxes impayées (770 pages) en question ne révèle aucun renseignement nominatif et qu'elle devrait y avoir accès dans son intégralité. Elle serait prête à soumettre à la soussignée, dans un délai de quinze jours, la jurisprudence qui a déjà autorisé, dans des cas similaires, l'accès à ce type de renseignements.

[15] Par ailleurs, la demanderesse souligne l'existence de conflits l'opposant à la Ville concernant son immeuble que celle-ci a déclaré non-sécuritaire. Elle ajoute avoir été poursuivie, au mois d'avril 2000, pour des taxes municipales impayées alors que d'autres citoyens se trouvant dans une situation analogue n'ont pas fait l'objet de procédure judiciaire. C'est le motif principal pour lequel elle souhaite consulter ces documents. Elle estime que la Ville agit de façon discriminatoire à son égard et veut en faire la preuve devant le tribunal approprié.

[16] En ce qui concerne les honoraires professionnels des avocats, la demanderesse indique souhaiter maintenant avoir seulement accès à ceux réclamés par les avocats impliqués dans des recours judiciaires l'opposant à la Ville ainsi qu'aux factures de certains fournisseurs, toujours en relation avec lesdits recours.

ARGUMENTS

[17] M^e Côté plaide que la liste des comptes de taxes impayées à laquelle la demanderesse souhaite avoir accès contient des renseignements nominatifs (article 53 de la Loi sur l'accès) qui, une fois dévoilés, permettraient d'identifier une personne physique (article 54). Elle commente à cet effet la décision *Allard c. Paroisse de L'Épiphanie*² où une liste a été confectionnée à partir du rôle de perception et selon laquelle ce type de document revêt un caractère confidentiel quant aux renseignements nominatifs qu'il contient.

[18] M^e Côté argue de plus que les factures auxquelles réfèrent les livres comptables que souhaite consulter la demanderesse, sont confinées dans dix boîtes dont deux pour chacune des années de 1998 à 2002.

[19] Par ailleurs, M^e Côté souligne vouloir obtenir une copie de la jurisprudence à laquelle la demanderesse réfère afin de pouvoir y répliquer.

DÉCISION

[20] La soussignée a accordé à la demanderesse un délai de quinze jours pour lui soumettre ses commentaires additionnels relatifs à la présente cause, commentaires que la Commission a reçus le 25 février 2003 avec les annexes A à D. Les arguments de la demanderesse peuvent se résumer comme suit :

- Sa demande n'est pas abusive;
- La Ville a répondu verbalement à sa demande d'accès mais a refusé de le faire par écrit;
- La Ville tente de démontrer qu'elle désire avoir accès à une série de documents contenus dans des boîtes alors qu'elle souhaite seulement consulter les livres comptables de la municipalité;
- Elle se dit « glad to hear that I would be given access to: the lawyer bills related to the court's cases between the municipality

² [1998] C.A.I. 211.

of St-Agathe North vs. Amzallag's and vice versa; the summary pages per supplier; the specific supplier's bill ».

[21] De plus, la demanderesse cite l'article 1002 du *Code municipal du Québec*³ (« C.m. ») selon lequel tout rôle de perception doit contenir les noms et état de chaque propriétaire contribuable ainsi que les arrérages de taxes dues par chaque contribuable :

1002. Tout rôle de perception doit contenir, dans des colonnes différentes:

1° les noms et état de chaque propriétaire contribuable inscrit au rôle d'évaluation, ou le mot «inconnu», si le propriétaire est inconnu;

2° les noms et état de toute personne qui occupe un terrain imposable, sans en être le propriétaire, si elle est connue, qu'elle soit inscrite ou non sur le rôle d'évaluation;

3° la valeur inscrite au rôle d'évaluation des biens-fonds imposables de chaque contribuable;

4° le montant du loyer payé par les locataires, ou la valeur locative de la propriété, s'il s'agit d'un occupant;

5° le total des valeurs imposables de tout contribuable;

6° le montant de tous arrérages de taxes dues par chaque contribuable;

7° le montant des taxes payables par chaque contribuable.

[22] Les commentaires de la demanderesse ont été transmis, avec les annexes A à D, à M^e Côté qui a fait parvenir sa réponse le 18 mars 2003, à laquelle a répliqué la demanderesse, le 26 mars suivant, date du début du délibéré.

[23] Dans ses commentaires datés du 18 mars 2003, M^e Côté réitère que la Ville refuse à la demanderesse un accès non restrictif à la liste des personnes n'ayant pas acquitté leurs taxes, et ce, en vertu des articles 53, 54 et 171(1) de la Loi sur l'accès.

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

³ L.R.Q., c. C-27.1.

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.

171. Malgré les articles 168 et 169, la présente loi n'a pas pour effet de restreindre:

1° l'exercice du droit d'accès d'une personne à un document résultant de l'application d'une autre loi ou d'une pratique établie avant le 1^{er} octobre 1982, à moins que l'exercice de ce droit ne porte atteinte à la protection des renseignements personnels;
[...]

[24] L'avocate commente la décision *St-Michel-Piper c. Société d'habitation du Québec et Ville de Lachine*⁴ selon laquelle les documents détenus par un organisme public qui contiennent des renseignements personnels ne devraient pas être accessibles sans restriction afin de ne pas porter atteinte à la protection desdits renseignements.

[25] M^e Côté ajoute qu'un citoyen, ayant fourni à sa municipalité des renseignements personnels le concernant, s'attend à ce que ceux-ci demeurent confidentiels et ne fassent pas l'objet de consultation générale tel qu'il est mentionné à la décision *Ville de La Baie c. Résidentex inc*⁵.

[26] Dans ses commentaires émis le 26 mars 2003, la demanderesse indique, entre autres, que l'affaire *Ville de La Baie*⁶ précitée est inapplicable dans le cas en l'espèce.

[27] En ce qui concerne la liste contenant des informations confidentielles sur des citoyens qui n'ont pas acquitté leurs taxes municipales pour la période comprise entre avril 2000 et le 14 mai 2002, date de la demande d'accès, la soussignée prend note du document déposé en preuve par la Ville (pièce O-3 précitée) dont la demanderesse a reçu copie à l'audience.

[28] Ce document représente un « sommaire par code de perception » qui renferme le montant du capital réclamé, l'intérêt sur ce capital, la pénalité et le solde dû à la Ville. Ce document est conforme à la décision *Allard*⁷ dont la soussignée fait siens les commentaires eu égard à la liste que désire consulter la demanderesse en ce que :

⁴ [1997] C.A.I. 119.

⁵ [1999] C.A.I. 433.

⁶ *Idem*.

⁷ Précitée, note 2.

[...] le document en litige n'est pas un document nommément désigné au *Code municipal du Québec* comme étant public, à l'instar du rôle de perception et des registres qui, eux, le sont. La liste sous étude fait plutôt partie des *autres documents* que peut détenir l'organisme.[...]

[29] La soussignée prend acte de la modification apportée par la demanderesse à l'audience selon laquelle elle ne souhaite pas avoir accès aux livres comptables indiquant toutes les factures payées par la municipalité de Sainte-Agathe-Nord pour les années 1998, 1999, 2000, 2001 et 2002. Elle souhaite plutôt consulter celles concernant les honoraires professionnels des avocats qui ont représenté ou représentent la Ville eu égard à des recours judiciaires l'opposant à celle-ci.

[30] Conformément aux articles 206 et 208 du C.m., les livres comptables détenus par la Ville revêtent un caractère public :

206. Le secrétaire-trésorier doit tenir les livres de comptes de la municipalité de manière que ces comptes:

- a) concordent avec la nature de ses opérations;
- b) en assurent l'exactitude;
- c) en facilitent la vérification; et
- d) fournissent les données requises pour la préparation des rapports financiers.

Il doit avoir les pièces justificatives de tous les déboursés qu'il fait pour la municipalité, les produire lorsqu'il s'agit de vérification ou d'inspection et les conserver dans les archives de la municipalité.

Ces livres doivent être tenus suivant la forme prescrite ou approuvée par le ministre des Affaires municipales et de la Métropole ou conformément au mode ou aux modes qui peuvent être de temps à autre établis par le gouvernement.

208. Les livres de comptes du secrétaire-trésorier, les pièces justificatives de ses dépenses, de même que tous les registres ou documents faisant partie des archives de la municipalité peuvent être consultés par toute personne qui en fait la demande pendant les heures habituelles de travail.

[31] Cependant, la soussignée prend en compte des modifications apportées à l'audience selon lesquelles la demanderesse pourra maintenant consulter les factures payées par cet organisme et qu'elle aura identifiées, pour les années faisant l'objet de la demande d'accès.

[32] Pour ce qui est de la preuve au sens de l'article 126 de la Loi sur l'accès traitant du caractère abusif de la demande d'accès, la soussignée constate que la Ville a tenté de faire une preuve en ce sens à l'audience, alors qu'elle n'avait pas, au préalable, informé la demanderesse de son intention de le faire.

[33] Il importe de mentionner que les décisions citées par l'avocate de la Ville concernant cet article comportent un point en commun : l'organisme ayant, au préalable, communiqué par écrit au demandeur son intention de demander à la Commission de ne pas tenir compte de la demande d'accès tel qu'il est présenté aux affaires *Bureau du coroner c. Bayle*⁸, *Ville de Mirabel c. Dicaire*⁹, *Ville de La Plaine c. Action municipale de La Plaine*¹⁰, *Hydro-Québec c. Larivière et Casgrain*¹¹, pour ne citer que ces causes.

[34] Pour sa part, dans ses commentaires datés du 26 mars 2003, la demanderesse argue que l'article 126 de la Loi sur l'accès ne peut s'appliquer dans ce dossier compte tenu que sa demande d'accès ne revêt aucun caractère systémique et qu'elle n'est pas répétitive.

[35] La soussignée est d'avis que l'article 126 est inapplicable dans la présente cause.

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

ACCUEILLE, en partie, la demande de révision de M^{me} Zipora Amzallag contre la Ville de Sainte-Agathe-des-Monts;

PREND ACTE des modifications apportées par la demanderesse à ses demandes d'accès et de révision en ce qu'elle souhaite consulter seulement les honoraires professionnels des avocats qui ont représenté ou représentent la Ville dans des recours judiciaires opposant les mêmes parties;

PREND ACTE que la Ville consent à donner à la demanderesse l'accès à ces documents, à l'exception des renseignements nominatifs inscrits à ces honoraires;

⁸ [1995] C.A.I. 214.

⁹ C.A.I. Québec n° 01 18 39, 9 août 2002, c. Grenier, AZ-50144770.

¹⁰ [2001] C.A.I. 99.

¹¹ [2001] C.A.I. 94.

PREND ÉGALEMENT ACTE que la Ville consent à autoriser la demanderesse à consulter les factures qu'elle aura identifiées à l'« Historique des fournisseurs » produit à l'audience (pièce O-2 précitée);

DÉCLARE que les informations recherchées par la demanderesse relatives aux comptes de taxes impayées par des citoyens se trouvent au « Sommaire des codes de perception » que la Ville a produit à l'audience (pièce O-3 précitée);

REJETTE, quant au reste, la demande de révision;

FERME le présent dossier n° 02 11 38.

CHRISTIANE CONSTANT
Commissaire

Montréal, le 13 mai 2003

M^e Joanne Côté
PRÉVOST, AUCLAIR, FORTIN, D'AOUST
Procureurs de la Ville de Sainte-Agathe-des-Monts