

00 21 26
et
01 01 36

THERRIAULT, Denis

BOLDUC, Denis

ci-après appelé les « demandeurs »

c.

VILLE DE LÉVIS

ci-après appelée l' « organisme »

Les demandeurs s'adressent à l'organisme afin d'obtenir copie du rapport d'inspection de son service de sécurité publique par le Service général d'inspection du ministère de la Sécurité publique, émis en 2000. La responsable de l'accès de l'organisme (la responsable) refuse de leur transmettre le document demandé, invoquant, à l'appui de ce refus, les articles 29, 37 et 39 de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*¹. Les demandeurs formulent une demande de révision de cette décision et une audience conjointe est tenue en la ville de Québec, les 19 et 30 octobre 2001. Une correspondance se poursuit afin de compléter le dossier de la Commission. Le dossier est complété le 31 octobre suivant, date à laquelle le délibéré peut commencer.

L'AUDIENCE

QUESTION PRÉLIMINAIRE

Lors de la séance du 19 octobre, l'avocat de l'organisme remet à la Commission, sous pli confidentiel, l'intégral du document en litige, avec indication, au moyen d'un surligneur jaune, des parties que l'organisme considère inaccessibles et, en marge de ces passages, des articles de la Loi invoqués à l'encontre de leur divulgation. Je constate alors que l'article 39 de la Loi n'y est pas mentionné comme motif de refus et qu'une partie appréciable du document semble être considérée accessible par

¹ L.R.Q., c. A-2.1, (la Loi ou Loi sur l'accès).

l'organisme. En réponse à mes questions, l'avocat de l'organisme confirme que ce dernier abandonne le motif de refus fondé sur l'article 39 et déclare que toutes les parties non surlignées de jaune sont accessibles aux demandeurs. Les parties me confirment toutefois que l'organisme ne les a pas remises aux demandeurs.

J'ai tout de suite ordonné à l'organisme que les demandeurs soient mis en possession des parties accessibles du rapport en litige, avec annotation, en marge des masquages, des articles de la Loi qui sont applicables à leur égard. J'ai ensuite suspendu l'audience afin de permettre à l'avocate des demandeurs de se familiariser avec le document élagué et annoté et de préparer adéquatement ses interventions. Pendant la suspension de l'audience, l'avocat de l'organisme a fait préparer cette copie élaguée et en a fourni copie à l'avocate des demandeurs. Cette copie élaguée a été déposée lors de la séance suivante sous la cote O-1. Cette copie déposée ne contenait aucune annotation, contrairement à celle reçue par l'avocate des demandeurs. À partir de la copie intégrale déposée sous pli confidentiel, je me suis permis d'ajouter, en marge des passages masqués, les inscriptions des articles soulevés à leur égard. Une copie ainsi amendée de la pièce O-1 remplace celle déposée à l'audience et est produite aux parties avec la copie des présentes.

À la reprise de l'audience, le 30 octobre 2001, l'avocat de l'organisme rappelle sa demande de faire témoigner, hors la présence de l'avocate des demandeurs, à huis clos et *ex parte*, monsieur Gilles Drolet, Directeur du service de la sécurité publique de l'organisme, sur les raisons qui justifient l'invocation de l'article 29 de la Loi pour refuser la communication de certains passages du rapport :

29. Un organisme public doit refuser de communiquer un renseignement portant sur une méthode ou une arme susceptible d'être utilisée pour commettre un crime ou une infraction à une loi.

Il doit aussi refuser de communiquer un renseignement dont la divulgation aurait pour effet de réduire l'efficacité d'un dispositif de sécurité destiné à la protection d'un bien ou d'une personne.

L'avocate des demandeurs s'oppose à ce que le témoin soit entendu hors sa présence, invoquant le principe du droit fondamental de ses clients à une audition pleine et entière². Subsidiairement, advenant que son opposition serait rejetée, elle

² *Roberge c. P. G. du Québec*, [1995] CAI 397 (C.Q.) – AZ-95031107; *Hunter c. Canada (Consumer and Corporate Affairs)*, [1991] 3 C.F. 186 (C.A.); *Loto-Québec c. Moore*, [1999] CAI 571 (C.A.) – AZ. 99011196; *Syndicat de la fonction publique du Québec c. Boissinot*, C.Q. Québec, n° 200-02-025917-008, 13 mars 2001, j. Lavoie – AZ-50084617.

demande que la Commission lui fasse un résumé de la preuve qui serait ainsi entendu.

L'avocat de l'organisme insiste sur le bien-fondé de sa requête en invoquant que le même droit à une audition pleine et entière s'applique pour son client. En effet, il soutient que le témoin ne pourra expliquer adéquatement en quoi la communication des renseignements masqués risque de réduire l'efficacité d'un dispositif de sécurité destiné à la protection d'un bien ou d'une personne sans les révéler, révélation qui est l'objet même du litige. Cette limitation obligerait l'organisme à tronquer des éléments de preuve.

Après avoir pris connaissance de l'intégral du document en litige et l'avoir comparé au même document élagué O-1, j'ai pu constater que chacun des passages masqués visés par l'article 29 de la Loi est identifié précisément, que ces passages sont courts et relativement peu nombreux. La nature des renseignements visés est connue des demandeurs. Il s'agit de renseignements touchant « *un dispositif de sécurité destiné à la protection d'un bien ou d'une personne* ». Le texte précédant et suivant les parties masquées visées par l'article 29 permet à l'avocate des demandeurs de situer le contexte. La Commission a besoin de se voir expliquer par l'organisme en quoi l'efficacité du dispositif de sécurité risque d'être diminué, si divulgation il y a. Le fardeau de preuve repose sur l'organisme. La preuve pourra difficilement être complète si le témoin ne peut fournir librement et sereinement cette explication à la Commission. L'organisme ne pourra être entendu entièrement et pleinement sans communiquer à l'avocate des demandeurs les renseignements en litige, donc sans enfreindre l'article 29 de la Loi.

La preuve me convainc que les demandeurs et leur avocate connaissent suffisamment la nature des renseignements retenus ou le contexte dans lequel ils apparaissent dans le document pour leur permettre de se préparer adéquatement. Je me suis aussi engagée à résumer aux demandeurs et à leur avocate la preuve que j'aurai entendue en leur absence. Je suis d'avis, comme dans une décision que j'ai rendue récemment³, que les solutions proposées par la Cour fédérale d'appel et la Cour d'appel dans les arrêts *Hunter* et *Moore*, précités, sont applicables en l'espèce et que le procureur des demandeurs ne risque pas de voir atteint le droit de ses clients à être entendus pleinement et entièrement. Ce droit n'est pas absolu. Il

³ Voir *Syndicat de professionnelles et professionnels du gouvernement du Québec et al. c. Ministre de la Justice et al.*, [2000] C.A.I 364 (laquelle fait l'objet d'un appel à la Cour du Québec à la suite du jugement accordant au demandeur la permission d'appeler rendu le 13 mars 2001 dans le dossier numéro 200-02-025917-008.

peut se voir restreint dans des situations exceptionnelles, comme par exemple dans les cas où la communication demandée par le procureur constitue l'objet même du litige. Il faut se rappeler que l'accessibilité aux renseignements dont on veut la communication est justement l'objet du présent litige principal et que la confidentialité ne vit qu'une fois. En application de l'article 20 des *Règles de preuve et de procédure de la Commission d'accès à l'information*⁴ et de l'article 141 de la Loi, j'ai accueilli la requête de l'avocat de l'organisme et rejeté l'opposition de l'avocate des demandeurs, avec l'engagement de résumer publiquement la preuve entendue dans ces conditions, ce qui fut fait par la soussignée en présence de toutes les parties et de leur procureur.

20. La Commission peut prendre connaissance, en l'absence du requérant et à huis clos, d'un document que l'organisme public ou le tiers prétend devoir être soustrait à l'accès en vertu d'une restriction prévue à la section II de la Loi.

141. La Commission a tous les pouvoirs nécessaires à l'exercice de sa juridiction; elle peut rendre toute ordonnance qu'elle estime propre à sauvegarder les droits des parties et décider de toute question de fait ou de droit.

Elle peut notamment ordonner à un organisme public de donner communication d'un document ou d'une partie de document, de s'abstenir de le faire, de rectifier, compléter, clarifier, mettre à jour ou effacer tout renseignement nominatif ou de cesser un usage ou une communication de renseignements nominatifs.

LE FOND DU LITIGE

LA PREUVE

Le témoin Gilles Drolet est directeur de la Sécurité publique chez l'organisme depuis le 1^{er} juin 1996 et connaît le document en cause. Dans son témoignage *ex parte* et à huis clos, il commente systématiquement chacun des passages identifiés comme touchant « *un dispositif de sécurité destiné à la protection d'un bien ou d'une personne* » et donne au tribunal les raisons précises pour lesquelles ces renseignements doivent demeurer confidentiels.

⁴ Décret 2058-84 du 19/9/84, (1984) 116 G.O. II, 4648.

En contre-interrogatoire, monsieur Drolet affirme que seules les personnes suivantes, au sein de l'organisme, ont eu accès à la totalité du document en litige : il s'agit du maire, du directeur général de la ville, de lui-même et des quatre membres de son état-major. Il ignore cependant si le document a été discuté au conseil de ville. Passant en revue chacune des 94 recommandations, il indique lesquelles ont été suivies, en tout ou en partie, lesquelles sont en cours d'exécution et lesquelles ne l'ont pas été jusqu'à ce jour.

Vient ensuite témoigner, publiquement, madame Sylvie Dionne, greffière de l'organisme. Elle ignore si le contenu du rapport a fait l'objet de discussions au conseil de ville ou même si les conseillers en ont obtenu copie. Elle affirme cependant que ce rapport n'a jamais été remis aux citoyens.

PLAIDOIRIE

L'avocat de l'organisme plaide que l'objet de la restriction d'accès que l'on trouve à l'article 29 de la Loi est impératif : il doit être accompli. Il soutient que le témoignage de monsieur Drolet établit que l'efficacité du système de protection publique de l'organisme serait réduite si les parties retranchées par application de cet article étaient dévoilées. Il est d'avis qu'on ne peut prendre de risque en matière de sécurité des citoyens.

Toutes et chacune des 94 recommandations formelles, transcrites en caractères gras et numérotées, ont été masquées en vertu de l'article 37 de la Loi.

D'autres passages l'ont été pour le même motif et sont signalés, en marge du texte, dans la copie du rapport déposée sous la cote O-1.

L'avocat de l'organisme plaide que ces recommandations sont faites depuis moins de 10 ans par le personnel de l'organisme ou par le personnel d'un autre organisme public, le ministère de la Sécurité publique, dans l'exercice du mandat d'inspection des corps policiers du Québec qui lui est attribué en vertu de l'article 174 de la *Loi sur l'organisation policière*⁵. Il prétend que la preuve démontre que les conditions d'application du premier alinéa de l'article 37 de la Loi sont réunies :

⁵ L.R.Q., c. O-8.1.

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 réfère la Commission aux critères d'application de l'article 37, développés par le juge Aubin de la Cour du Québec dans l'affaire *Deslauriers*⁶ et par le juge Sheehan dans l'affaire *Rimouski*⁷.

L'avocate des demandeurs laisse à l'appréciation de la Commission l'applicabilité de l'article 29. Elle demande que la Commission s'interroge pour savoir et déterminer si chacune des « recommandations » constitue bien un avis ou si les passages masqués sont plutôt des constats ou de la nature d'une analyse, auxquels cas, l'article 37 ne s'applique pas. Les analyses et les constats de faits seraient alors accessibles aux demandeurs. À ce dernier égard, elle réfère aussi la Commission au texte du jugement Aubin dans l'affaire *Deslauriers* précitée.

Considérant que l'organisme n'invoque plus l'article 39 de la Loi, j'ai laissé de côté l'argumentation de l'avocate des demandeurs relative à l'accessibilité des analyses lorsque le processus décisionnel est terminé.

DÉCISION

J'ai bien examiné le document en litige et ses parties masquées.

L'article 29 de la Loi :

La preuve entendue sur le sujet a été livrée *ex parte* et à huis clos. Cette preuve explicite et claire me convainc que la divulgation de chacun des passages du rapport O-1 soustrait de l'accès en vertu de cet article dévoilerait une faiblesse ou une force du système de sécurité publique de l'organisme en matière de protection des

⁶ *Deslauriers c. Sous-ministre de la Santé et des Services Sociaux*, [1991] C.A.I. 311 (C.Q.), 321.

⁷ *Ville de Rimouski c. Syndicat national des employés municipaux (manuels) de Rimouski*, [1998] C.A.I., 525 (C.Q.), 529 et 530.

personnes et des biens. Cette divulgation aurait pour effet de diminuer son efficacité, compte tenu que la connaissance de ces forces ou faiblesses permettrait leur utilisation, soit pour amoindrir la sécurité des personnes, soit pour favoriser la commission de crimes, soit pour neutraliser, en partie, leur résolution ou leur répression, soit pour indiquer, à ceux qui se proposent de contrevenir aux lois, des avenues moins périlleuses dans l'exécution de leur plan.

Les parties du rapport indiquées comme étant visées par l'article 29 de la Loi le sont et doivent rester inaccessibles.

L'article 37 de la Loi :

Cet article a été édicté par le législateur dans le but de protéger le processus décisionnel des organismes. Les tribunaux ont interprété les mots « avis » et « recommandation » dans cette optique. Ainsi s'exprime le juge Aubin de la Cour du Québec dans l'affaire *Deslauriers*, précitée à la page 321 :

[...] pour déterminer si un organisme peut refuser de communiquer un document ou partie d'icelui au motif qu'il contient un avis ou une recommandation, le Tribunal doit en venir à la conclusion, à l'examen du document en litige, que celui-ci comporte une évaluation ou un jugement de valeur portant sur les informations qui peuvent faire l'objet d'une décision, évaluation ou jugement de valeur formulés de nature à mettre l'organisme dans une position de choix: agir ou non [...]

Dans ce contexte, les mots « avis » et « recommandation » expriment à des degrés divers une même chose, c'est-à-dire l'énoncé d'un jugement de valeur conditionnant l'exercice d'un choix entre diverses alternatives.

Et le juge Aubin de souligner :

À partir du moment où l'organisme, ou quelqu'un pour lui, procède à une évaluation des faits, ou porte sur ceux-ci un jugement de valeur, en fonction de ce qui devrait être fait par le décideur, la loi permet à l'organisme de garder le secret.

Le rapport en litige dénombre deux types d'avis ou recommandations. Certaines sont énumérées sous les sous-titres « Recommandations » et numérotées 1 à 94. D'autres sont disséminées dans le texte des autres sous-titres. Ces dernières font aussi l'objet de masquages identifiés en marge du texte par l'organisme.

Le témoignage de monsieur Drolet, en contre-interrogatoire, démontre que chacune des 94 recommandations formelles a fait l'objet d'une décision : ou bien l'organisme a choisi de l'appliquer ou bien l'organisme a décidé de la mettre de côté. Ces recommandations sont faites depuis moins de 10 ans par un membre d'un autre

organisme dans l'exercice de ses fonctions. À mon avis, ces 94 paragraphes répondent à la définition de *recommandation* proposée par le juge Aubin.

Quant aux autres passages retirés de l'accès en vertu de l'article 37, ils sont tous situés dans la partie analytique du rapport ou dans sa conclusion. Comme l'a suggéré l'avocate des demandeurs, je les ai examinés dans l'optique de déterminer s'il s'agit de simples constats de faits ou de parties d'analyse qui ne contiennent aucune conclusion de nature à influencer sur le processus décisionnel. Il m'est apparu que plusieurs de ces passages visés par la demande de révision entrent dans ces catégories. Ils ne sont donc pas de la nature d'un *avis* ou d'une *recommandation* au sens de l'article 37 et sont accessibles aux demandeurs. Ces parties accessibles sont énumérées dans le dispositif qui suit.

Les autres passages élagués en vertu de l'article 37 sont des recommandations qui ont été formulées depuis moins de 10 ans par un membre d'un autre organisme dans l'exercice de ses fonctions. À quelques rares occasions, le document en litige fait état de recommandations faites par les membres du personnel de l'organisme depuis moins de 10 ans. Ces autres parties élaguées répondent à la définition de *recommandation* proposée par le juge Aubin et l'organisme peut choisir de les retirer de l'accès.

POUR TOUS CES MOTIFS, la Commission

CONSTATE que l'organisme n'a pas remis aux demandeurs, dans le délai imparti par la Loi, la plus grande partie du rapport considérée accessible dès le départ;

ACCUEILLE, en partie les demandes de révision ; et

ORDONNE à l'organisme de remettre aux demandeurs, outre les parties déjà remises durant l'audience, les passages élagués suivants :

1. Au point 3.2.1

- a) Le troisième alinéa, à la page 8, en excluant l'énumération qui suit, à la page 9;
- b) La première phrase du quatrième alinéa;
- c) La dernière phrase du septième alinéa;
- d) Les deux dernières phrases du neuvième alinéa;

2. Au point 3.3.1

- a) Le deuxième alinéa au complet;
- b) Le cinquième alinéa au complet;

3. Au point 4

- a) Le premier alinéa au complet;

4. Au point 4.1.1

- a) La dernière phrase du troisième alinéa;
- b) Le cinquième alinéa au complet;

5. Au point 4.2.1

- a) Les deuxième, quatrième, cinquième, sixième et septième alinéas au complet;
- b) L'avant-dernière phrase du dixième alinéa;

6. Au point 4.3.1

- a) Les deuxième, quatrième et sixième alinéas au complet;

7. Au point 4.4.1

- a) Les quatre premiers alinéas, au complet;
- b) Le neuvième alinéa, au complet;

8. Au point 4.5.1

- a) Le premier alinéa;
- b) Le troisième alinéa à l'exclusion de la 5^e phrase (qui débute par le mot « Cette...»);
- c) Les sixième et septième alinéas au complet;
- d) Le neuvième alinéa, à l'exception de la dernière phrase;
- e) Le douzième alinéa;
- f) Le quatorzième alinéa, à l'exclusion de la dernière phrase;
- g) Le seizième alinéa, à l'exclusion de la dernière phrase;
- h) Le dix-septième alinéa, à l'exclusion des deux dernières phrases;

9. Au point 5.1.1

- a) Les premier et troisième alinéas, au complet;
- b) Le sixième alinéa, à l'exclusion de la troisième phrase (qui débute par les mots « La direction... »);
- c) Les septième, huitième et dixième alinéas, au complet;

10. Au point 5.2.1

- a) Les troisième, huitième, neuvième, dixième, onzième, douzième et seizième alinéas, au complet;

11. Au point 5.3.1

- a) Les premier, troisième, cinquième et septième alinéas, au complet;

12. Au point 5.4.1

- a) L'alinéa troisième, au complet.

Québec, le 8 janvier 2002.

DIANE BOISSINOT
Commissaire

Avocate des demandeurs :
M^e Lucie Pariseau

Avocat de l'organisme :
M^e Pierre Laurin