

**Commission d'accès à l'information
du Québec**

Dossier : 02 20 03

Date : Le 21 janvier 2005

Commissaire : M^e Diane Boissinot

**ECCLESIASTICAL INSURANCE
OFFICE PLC**

Demanderesse

c.

**CONSEIL DES MONTAGNAIS DU LAC
SAINT-JEAN**

Conseil

DÉCISION

OBJET

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 L.R.Q., c. A-2.1, ci-après appelée « la Loi ».

[1] Le 10 septembre 2002, la demanderesse, par l'intermédiaire de son avocat, s'adresse au Conseil situé en la municipalité de Mashteuiatsh pour obtenir tous les documents qu'il a en sa possession relatifs à l'incendie du Couvent des Ursulines survenu à Roberval le 23 mars 2002, incluant l'inventaire complet de tous les véhicules et équipements à la disposition de son service d'incendie, le programme d'entretien de ceux-ci et les rapports d'inspection s'y rapportant, la liste des pompiers volontaires et permanents à son emploi de même que leur qualification, le programme de formation et d'entraînement de son service de protection des incendies, tous les rapports d'intervention et de sortie concernant l'incendie du Couvent du 23 mars 2002 et tous les documents relatifs à l'entente d'entraide mutuelle en vertu de laquelle la municipalité de Roberval a fait appel à ses services.

[2] Le 7 novembre 2002, le Conseil confirme qu'il ne répondra pas à la demande d'accès parce qu'entre autres motifs, il n'est pas assujéti à la Loi.

[3] Le 21 novembre 2002, l'avocate de la demanderesse s'adresse par courrier au chef du conseil de bande de Mashteuiatsh, afin de réitérer sa demande d'accès.

[4] Le 28 novembre suivant, le Conseil refuse une deuxième fois de donner suite à la demande d'accès, référant la demanderesse au premier refus du 7 novembre précédent.

[5] Le 27 décembre 2002, la demanderesse formule une demande de révision de cette décision. Elle est d'avis que le corps de police d'une communauté autochtone doit être assimilé à n'importe quel autre corps de police de la province de Québec, tel que le suggère l'article 90 de la *Loi sur la police*² et que, selon cette prémisse, le service de police de Mashteuiatsh est un organisme au sens de l'article 5 de la Loi.

[6] Une audience se tient en la ville de Québec, le 27 avril 2004 et est complétée par la réception par la Commission, le 3 mai suivant, de certains commentaires écrits de la demanderesse au sujet de la production d'un document, le 29 avril précédent, par le Conseil qui s'était engagé à le produire. Le délibéré qui devait commencer dès la réception des commentaires du 3 mai 2004 est suspendu en raison de la nomination par l'Assemblée nationale de la soussignée à la fonction de présidente par intérim de la Commission, de l'exercice de cette fonction qu'elle a occupée jusqu'au 24 septembre 2004 et des vacances annuelles qui ont suivi jusqu'au 12 octobre 2004. Le délibéré a pu commencer le 12 octobre 2004.

² L.R.Q., c. P-13.1.

L'AUDIENCE

A. LE LITIGE

[7] Il s'agit d'apprécier la question préliminaire de l'assujettissement du Conseil à la Loi.

B. LA PREUVE

i) du Conseil

[8] Après la séance du 27 avril 2004, l'avocate du Conseil a produit, à la demande de la Commission et de consentement avec la demanderesse qui l'a reçue, une copie de l'Entente concernant le corps de police dans le territoire de la communauté de Mashteuiatsh signé en juin 1999 entre le Conseil des Montagnais du Lac Saint-Jean, le Gouvernement du Canada et le Gouvernement du Québec. Il convient de déposer en preuve ce document sous la cote C-1.

ii) de la demanderesse

[9] De son côté, l'avocate la demanderesse produit en preuve les documents suivants :

- D-1 Copie de la Politique sur la police des Premières Nations, émise par le Solliciteur général du Canada et publiée en 1996 par le Ministre des Approvisionnements et Services Canada;
- D-2 Copie de l'Entente de principe d'ordre général entre Les Premières Nations de Mamuitun et de Nutashkuan, dont fait partie la Première Nation de Mashteuiatsh (cette dernière étant représentée par son chef Clifford Moar dûment mandaté par son Conseil), le Gouvernement du Québec et le Gouvernement du Canada;
- D-3 Copie du Décret 490-99 du 28 avril 1999 adopté par le gouvernement du Québec concernant l'établissement et le maintien d'un corps de police dans le territoire de la communauté de Mashteuiatsh;
- D-4 Copie d'une lettre adressée le 11 avril 2002 par le directeur de la Sécurité publique de Mashteuiatsh, monsieur Larry Philippe, à monsieur Alain Beaulieu, Directeur du Service des incendies de Roberval facturant les coûts de l'intervention de l'équipe de pompiers volontaires de Mashteuiatsh à la suite de la demande d'assistance de Roberval pour l'incendie du 23 mars 2002 au Couvent des Ursulines à Roberval;

D-5 Résultats de recherches dans le Bottin des corps de police municipaux du Québec tenu par le ministère de la Sécurité publique du Québec pour le critère de recherche : « Saguenay/Lac Saint-Jean ».

C. LES ARGUMENTS

i) du Conseil

[10] L'avocate du Conseil plaide que l'entité juridique qui détient juridiquement les documents demandés n'est pas le corps de police de Mashteuiatsh ou son service des incendies ou son service de sécurité publique mais bien la seule entité juridique qui chapeaute ces éléments, savoir le Conseil.

[11] Elle ajoute que ce corps de police, ce service des incendies ou ce service de sécurité publique ne possède pas de personnalité juridique en lui-même.

[12] Elle estime que le fait que le Conseil ait consenti à l'assujettissement de son corps de police aux règles de déontologie policière en vigueur sur le territoire du Québec ne peut avoir pour conséquence de modifier sa nature juridique en celle d'un organisme public municipal assujetti à la Loi en vertu de l'article 5.

[13] Elle estime que le Conseil ne correspond à aucun des organismes publics visés par la Loi et qui sont désignés à ses articles 3, 4, 5, 6 et 7.

[14] Elle en conclut donc qu'il n'est pas assujetti à la Loi.

iii) de la demanderesse

[15] L'avocate de la demanderesse prétend que les documents sont détenus par la Sécurité publique de Mashteuiatsh tel qu'il appert du document D-4 établissant la facturation pour les services rendus.

[16] Elle soutient que l'Entente C-1 a pour effet d'assujettir le corps de police de la Sécurité publique de Mashteuiatsh à toutes les lois et à tous les règlements qui régissent les corps de police.

[17] Elle est d'opinion que les lois d'application générale sont opposables aux autochtones et à leur Conseil de bande et ce, en application de l'article 88 de la *Loi sur les Indiens*³ :

³ L.R. 1985, ch. I-5.

88. Sous réserve des dispositions de quelque traité et de quelque autre loi fédérale, toutes les lois d'application générale et en vigueur dans une province sont applicables aux Indiens qui s'y trouvent et à leur égard, sauf dans la mesure où ces lois sont incompatibles avec la présente loi ou quelque arrêté, ordonnance, règle, règlement ou règlement administratif pris sous son régime, et sauf dans la mesure où ces lois contiennent des dispositions sur toute question prévue par la présente loi ou sous son régime.

[18] L'avocate de la demanderesse plaide que les pompiers de Mashteuiatsh doivent être considérés comme un organisme public au sens de la Loi lorsqu'ils interviennent à l'extérieur de leur territoire en renfort aux pompiers d'une municipalité voisine.

[19] En effet, argue-t-elle, lors de cette intervention contre l'incendie du 23 mars 2002 à Roberval, le Service de pompiers de Mashteuiatsh a agi sous la direction du Service de protection des incendies de Roberval. Il doit donc, pour cette raison être considéré comme un organisme relevant autrement de l'autorité municipale de Roberval, au sens de l'article 5 de la Loi.

DÉCISION

[20] La demanderesse adresse une demande d'accès au Conseil et prétend par sa demande de révision devant la Commission que le Conseil est assujéti à la Loi.

[21] Le Conseil soutient qu'il n'est pas un organisme public au sens de la Loi et qu'il n'est pas assujéti à l'accomplissement des obligations qui s'y trouvent.

[22] Il s'agit de trancher cette question d'assujétissement.

[23] La Loi assujéti certains organismes publics à l'obligation de divulguer les documents qu'ils détiennent dans l'exercice de leur fonction.

[24] Il convient de rappeler les dispositions de la Loi qui sont pertinentes à la résolution de la question en litige.

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.

3. Sont des organismes publics: le gouvernement, le Conseil exécutif, le Conseil du trésor, les ministères, les organismes gouvernementaux, les organismes municipaux, les organismes scolaires et les établissements de santé ou de services sociaux.

Sont assimilés à des organismes publics, aux fins de la présente loi: le lieutenant-gouverneur, l'Assemblée nationale, un organisme dont celle-ci nomme les membres et une personne qu'elle désigne pour exercer une fonction en relevant, avec le personnel qu'elle dirige.

Les organismes publics ne comprennent pas les tribunaux au sens de la Loi sur les tribunaux judiciaires (chapitre T-16).

4. Les organismes gouvernementaux comprennent les organismes non visés dans les articles 5 à 7, dont le gouvernement ou un ministre nomme la majorité des membres, dont la loi ordonne que le personnel soit nommé suivant la Loi sur la fonction publique (chapitre F-3.1) ou dont le fonds social fait partie du domaine public.

Aux fins de la présente loi, le curateur public est assimilé à un organisme gouvernemental, dans la mesure où il détient des documents autres que ceux visés par l'article 2.2.

Est assimilée à un organisme gouvernemental, aux fins de la présente loi, une personne nommée par le gouvernement ou par un ministre, avec le personnel qu'elle dirige, dans le cadre des fonctions qui lui sont attribuées par la loi, le gouvernement ou le ministre.

5. Les organismes municipaux comprennent:

1° une municipalité, ainsi que tout organisme que la loi déclare mandataire ou agent d'une municipalité et tout organisme dont le conseil d'administration est composé majoritairement de membres du conseil d'une municipalité, de même que tout organisme relevant autrement de l'autorité municipale;

2° une communauté métropolitaine, une régie intermunicipale, une société intermunicipale de transport, un conseil intermunicipal de transport, l'Administration régionale Kativik et tout autre organisme dont le conseil d'administration est formé majoritairement d'élus municipaux, à l'exclusion d'un organisme privé;

3° une société d'économie mixte constituée conformément à la Loi sur les sociétés d'économie mixte dans le secteur municipal (chapitre S-25.01).

6. Les organismes scolaires comprennent les commissions scolaires, le Comité de gestion de la taxe scolaire de l'île de Montréal, les institutions dont le régime d'enseignement est l'objet d'une entente internationale au sens de la Loi sur le ministère des Relations internationales (chapitre M-25.1.1), les collèges d'enseignement général et professionnel, l'Université du Québec ainsi que ses universités constituantes, instituts de recherche et écoles supérieures.

Ils comprennent également les établissements agréés aux fins de subventions en vertu de la Loi sur l'enseignement privé (chapitre E-9.1) et les établissements d'enseignement supérieur dont plus de la moitié des dépenses de fonctionnement sont payées sur les crédits apparaissant au budget de dépenses déposé à l'Assemblée nationale.

7. Les établissements de santé ou de services sociaux comprennent les établissements publics visés par la Loi sur les services de santé et les services sociaux (chapitre S-4.2), les établissements privés

visés par cette loi qui fonctionnent en ayant recours à des sommes d'argent provenant du fonds consolidé du revenu, les régies régionales instituées en vertu de cette loi, la Corporation d'hébergement du Québec ainsi qu'un centre de communication santé visé par la Loi sur les services préhospitaliers d'urgence et modifiant diverses dispositions législatives (2002, chapitre 69).

Les établissements de santé ou de services sociaux comprennent également les établissements publics visés par la Loi sur les services de santé et les services sociaux pour les autochtones cris (chapitre S-5), les établissements privés visés par cette loi qui fonctionnent en ayant recours à des sommes d'argent provenant du fonds consolidé du revenu et les conseils régionaux de santé et de services sociaux institués en vertu de cette loi.

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

[...]

[25] Il n'est pas contesté que les documents demandés soient détenus par le Conseil.

[26] La demanderesse ne met pas en doute que le Service de pompiers de Mashteuiatsh ou son Service de sécurité publique ou son corps de police soit une partie intégrante de l'organisme régissant la Communauté autochtone de Mashteuiatsh, c'est-à-dire du Conseil. Elle n'a du moins produit aucun document ou aucune plaidoirie tendant à établir le contraire.

[27] Rien dans le présent dossier ne vient établir une existence juridique indépendante ou une personnalité juridique distincte attribuée spécifiquement au Service de pompiers, ou au Service de sécurité publique ou au corps de police de Mashteuiatsh.

[28] La détention des documents demandés est le fait du Conseil.

[29] Rien dans la preuve présentée ne vient établir que le Conseil est l'un ou l'autre des organismes visés par les articles 3, 4, 5, 6, 7 ou 8 de la Loi et, plus précisément, rien dans le présent dossier ne vient établir que le Conseil est un organisme municipal relevant autrement de l'autorité municipale de Roberval au sens du paragraphe 1° de l'article 5 de la Loi.

[30] Seuls les organismes visés par ces articles sont assujettis à la Loi.

[31] Le Conseil n'est pas un organisme assujetti à la Loi.

[32] L'article 88 de la *Loi sur les Indiens* (précité) n'est pas pertinent à la solution du litige. Cette disposition vise que la personne physique que la *Loi sur les Indiens* définit comme étant un « Indien » et qui se trouve sur le territoire d'une province.

[33] Cet article 88 vient plutôt, entre autres, garantir le respect du droit d'un Indien au sens de la *Loi sur les Indiens* de se prévaloir de son droit d'accès en vertu de la Loi.

[34] **EN CONSÉQUENCE**, la Commission

ACCUEILLE la requête en irrecevabilité de la demande de révision pour cause de non-assujettissement présentée par le Conseil;

DÉCLARE LA DEMANDE DE RÉVISION IRRECEVABLE; et la

REJETTE pour ce motif.

M^e DIANE BOISSINOT
Commissaire

Avocate du Conseil :
M^e Marie-Noëlle Gagnon
(Cain Lamarre Casgrain Wells)

Avocats de la demanderesse :
M^e Jérôme Dussault et M^e Alicia Soldevila
(Desjardins Ducharme Stein Monast)