

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

Dossier : 02 19 71

Date : Le 1^{er} octobre 2004

Commissaire : M^e Michel Laporte

X

Demandeur

c.

**MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ
PUBLIQUE DU QUÉBEC**

Organisme

DÉCISION

L'OBJET

DEMANDE DE RÉVISION

[1] Le demandeur reçoit du ministère de la Sécurité publique du Québec (le « Ministère ») certains documents. Il conteste toutefois la décision lui ayant refusé, selon les termes des articles 9, 28 (3) et (6), 37, 53, 54, 59 et 88 de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*¹ (la « Loi »), les renseignements révélant une source confidentielle d'informations ou une méthode d'enquête.

¹ L.R.Q., c. A-2.1.

[2] L'audience débute à Montréal le 12 mars 2004 et se poursuit le 28 juin suivant.

L'AUDIENCE

A) LA PREUVE

Du Ministère

[3] Le procureur du Ministère, M^e Marc Champagne, remet séance tenante au demandeur un extrait des documents suivants (pièce O-1 en liasse) :

- Les rapports d'événement des 30 mars et 19 juillet 2001 et un rapport de saisie du Service de police de la Ville de Montréal.

M. André Marois

[4] M. Marois, responsable de l'accès et de la protection des renseignements personnels, remet, sous pli confidentiel, une copie intégrale du document, ayant été préalablement paginé. Il signale que le présent dossier a été constitué par un organisme provincial pour une instance fédérale. Il mentionne avoir obtenu plusieurs documents concernant le demandeur dans le cadre d'un processus décisionnel. Il a transmis au demandeur, le 19 novembre 2002, les pages suivantes :

- Pages 1, 13, 31 à 33 et 42 à 45;
- Pages 46, 77, 82 à 84, 90 à 98, 100, 101, 111, 113 et 127 à 129, masquées des renseignements permettant d'identifier d'autres personnes physiques, selon les termes des articles 59 et 83 de la Loi.

[5] M. Marois prétend que l'article 28 de la Loi s'applique au document en litige.

[6] Interrogé par le demandeur, M. Marois fait valoir qu'il est impossible d'appliquer l'article 14 de la Loi sans que le texte en soit altéré :

14. Un organisme public ne peut refuser l'accès à un document pour le seul motif que ce document comporte certains renseignements qu'il doit ou peut refuser de communiquer en vertu de la présente loi.

Si une demande porte sur un document comportant de tels renseignements, l'organisme public peut en refuser l'accès si ces renseignements en forment la substance. Dans les autres cas, l'organisme public doit donner accès au document demandé après en avoir extrait uniquement les renseignements auxquels l'accès n'est pas autorisé.

M^{me} Johanne Gladu-Forest

[7] M^{me} Gladu-Forest, employée du Ministère, indique qu'elle a été désignée comme préposée aux armes à feu pour le Québec et exerce les pouvoirs conférés par le contrôleur des armes à feu, selon les dispositions de la partie III du *Code criminel* et de la *Loi sur les armes à feu*² (pièce O-2).

[8] M^{me} Gladu-Forest fait valoir que sa fonction consiste à vérifier les antécédents d'un demandeur ou détenteur de permis d'armes à feu, et ce, pour les cinq dernières années, selon les termes des articles 5 et 55 de la *Loi sur les armes à feu* :

5. (1) Le permis ne peut être délivré lorsqu'il est souhaitable, pour sa sécurité ou celle d'autrui, que le demandeur n'ait pas en sa possession une arme à feu, une arbalète, une arme prohibée, une arme à autorisation restreinte, un dispositif prohibé, des munitions ou des munitions prohibées.

(2) Pour l'application du paragraphe (1), le contrôleur des armes à feu ou, dans le cas d'un renvoi prévu à l'article 74, le juge de la cour provinciale tient compte, pour les cinq ans précédant la date de la demande, des éléments suivants :

(a) le demandeur a été déclaré coupable ou absous en application de l'article 730 du *Code criminel* d'une des infractions suivantes :

(i) une infraction commise avec usage, tentative ou menace de violence contre autrui,

(ii) une infraction à la présente loi ou à la partie III du *Code criminel*;

² L.C. 1995, c. 39; *Règlement sur les permis d'armes à feu*, DORS/98-199; Gouvernement du Québec, décret 1426-98, 27 novembre 1998.

(iii) une infraction à l'article 264 du *Code criminel* (harcèlement criminel),

(iv) une infraction relative à la contravention des paragraphes 5(1) ou (2), 6(1) ou (2) ou 7(1) de la *Loi réglementant certaines drogues et autres substances*;

b) qu'il ait été interné ou non, il a été traité, notamment dans un hôpital, un institut pour malades mentaux ou une clinique psychiatrique, pour une maladie mentale caractérisée par la menace, la tentative ou l'usage de violence contre lui-même ou autrui;

c) l'historique de son comportement atteste la menace, la tentative ou l'usage de violence contre lui-même ou autrui.

(3) Par dérogation au paragraphe (2), pour l'application du paragraphe (1) au non-résident âgé d'au moins dix-huit ans ayant déposé – ou fait déposer – une demande de permis de possession, pour une période de soixante jours, d'une arme à feu qui n'est pas une arme à feu prohibée ni une arme à feu à autorisation restreinte, le contrôleur des armes à feu ou, dans le cas d'un renvoi prévu à l'article 74, le juge de la cour provinciale peut tenir compte des critères prévus au paragraphe (2), sans toutefois y être obligé.

55. (1) Le contrôleur des armes à feu ou le directeur peut exiger du demandeur d'un permis ou d'une autorisation tout renseignement supplémentaire normalement utile pour lui permettre de déterminer si celui-ci répond aux critères d'admissibilité au permis ou à l'autorisation.

(2) Sans que le présent paragraphe ait pour effet de restreindre le champ des vérifications pouvant être menées sur une demande de permis, le contrôleur des armes à feu peut procéder à une enquête pour déterminer si le demandeur peut être titulaire du permis prévu à l'article 5 et, à cette fin, interroger des voisins de celui-ci, des travailleurs communautaires, des travailleurs sociaux, toute personne qui travaille ou habite avec lui, son époux ou conjoint de fait ou son ex-époux ou ancien conjoint de fait, des membres de sa famille ou toute personne qu'il

juge susceptible de lui communiquer des renseignements pertinents.

[9] M^{me} Gladu-Forest raconte qu'elle effectue d'abord une recherche au CRPQ et, par la suite, rencontre les gens concernés (voisins, collègues de travail et membres de la famille). Elle signale qu'elle doit vérifier les renseignements fournis par les tierces parties, sans toutefois être dans l'obligation de communiquer ces informations :

72. (3) Le contrôleur des armes à feu ou le directeur n'est pas tenu de communiquer des renseignements qui, à son avis, pourraient menacer la sécurité d'une personne.

[10] M^{me} Gladu-Forest confirme avoir refusé au demandeur la délivrance d'un permis d'armes à feu (voir ses notes au dossier, pages 2 à 6). Elle précise que le demandeur a fait l'objet, en 2001, d'une ordonnance de la Cour lui interdisant l'utilisation d'une arme à feu, et ce, à la suite d'un événement survenu en la ville de Boucherville. Le demandeur a alors signé une promesse, selon l'article 510 du *Code criminel*, de ne pas détenir d'arme à feu.

[11] M^{me} Gladu-Forest ajoute que le demandeur n'a pas répondu à ses lettres des mois de septembre 2001 et février 2002 l'invitant à suivre des cours de maniement d'armes à feu. Ce n'est que le 21 mars 2002 que le demandeur l'informe qu'il suivra des cours.

[12] Interrogée par le demandeur, M^{me} Gladu-Forest l'informe que la page 63 qu'il a reçue réfère à la saisie du coffre-fort contenant les armes à feu.

[13] Une preuve *ex parte* est soumise par le Ministère selon les termes de l'article 20 des Règlements³ :

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.

³ Règles de preuve et de procédure de la Commission d'accès à l'information, décret 2058-84.

B) LES ARGUMENTS

i) Du Ministère

[14] Le procureur du Ministère, M^e Marc J. Champagne, rappelle que le décret de 1998 confie au Ministère les pouvoirs aux fins de l'application de la *Loi sur les armes à feu* et que M^{me} Gladu-Forest a été désignée préposée aux armes à feu.

[15] M^e Champagne soutient que la *Loi sur les armes à feu* est un régime d'application d'une loi fédérale, laquelle l'emporte s'il existe une incompatibilité avec une loi provinciale⁴. Il prétend que la Commission doit donc décliner juridiction.

[16] M^e Champagne fait valoir qu'une personne peut obtenir les informations touchant la non-délivrance d'un permis d'armes à feu, selon le principe reconnu en droit criminel par l'arrêt *R. c. Stinchcombe*⁵, mais sous réserve de l'application de l'article 72 de la *Loi sur les armes à feu*. Il signale toutefois que le demandeur ne se trouve pas actuellement dans le cadre d'une procédure en droit criminel permettant la communication de ce type de preuve⁶.

[17] M^e Champagne reconnaît que M^{me} Gladu-Forest n'est pas une policière de la Sûreté du Québec. Il avance que cette dernière exécute toutefois un travail de sécurité publique, possédant les pouvoirs d'exiger de toute personne, selon l'article 55 de la *Loi sur les armes à feu*, les renseignements lui permettant de vérifier si un demandeur répond aux critères d'admissibilité⁷. Elle fait donc un travail de prévention et de vérification de la criminalité.

[18] M^e Champagne passe en revue les pages en litige de la façon suivante :

- Pages 1, 6, 13, 16, 19, 31 à 33, 42 à 45, 47, 48, 61 à 65, 69, 71, 73 à 77, 80, 81 à 85, 88, 90 à 98, 100, 101, 111, 113 et 127 à 129

[19] M^e Champagne indique que ces pages sont accessibles au demandeur.

- Pages 2 à 5

[20] M^e Champagne relate qu'il s'agit des notes personnelles et évolutives contenant, notamment, une source confidentielle d'informations, lesquelles sont visées par le 2^e alinéa de l'article 9 de la Loi :

⁴ « V » c. *Ville de Longueuil*, [1987] C.A.I. 115.

⁵ [1991] 3 R.C.S. 326.

⁶ *Racicot c. Contrôleur des armes à feu*, J.E. 2004-565.

⁷ *Alberta (Procureur général) c. Canada (Procureur général)*, [2000] 1 R.C.S. 783.

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.

[21] M^e Champagne avance que les conversations avec le demandeur se trouvant aux trois dernières rubriques à la page 2 et les notes des 27, 29 et 30 mai 2002 à la page 4 peuvent lui être communiquées.

- Pages 7 à 12, 20 à 28, 30, 70 et 72

[22] M^e Champagne indique que ces pages contiennent, entre autres, la communication d'un tiers à un autre tiers et font état d'une certaine problématique. Il invoque les articles 53 et 54 de la Loi pour en refuser l'accès :

53. Les renseignements nominatifs sont confidentiels sauf dans les cas suivants:

1^o 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^o 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.

[23] M^e Champagne fait valoir que les renseignements provenant du CRPQ ne peuvent également être communiqués, étant visés par l'article 28 de la Loi⁸ :

28. Un organisme public doit refuser de confirmer l'existence ou de donner communication d'un renseignement obtenu par une personne qui, en vertu de la loi, est chargée de prévenir, détecter ou réprimer le crime ou les infractions aux lois, lorsque sa divulgation serait susceptible:

⁸ *Lebel c. Québec (Ministère de la Sécurité publique)*, [1999] C.A.I. 372; *Patenaude c. Québec (Ministère de la Sécurité publique)*, [2000] C.A.I. 191; *Bourassa Lacombe c. Québec (Ministère de la Sécurité publique)*, [2000] C.A.I. 274.

- 1° d'entraver le déroulement d'une procédure devant une personne ou un organisme exerçant des fonctions judiciaires ou quasi judiciaires;
- 2° d'entraver le déroulement d'une enquête;
- 3° de révéler une méthode d'enquête, une source confidentielle d'information, un programme ou un plan d'action destiné à prévenir, détecter ou réprimer le crime ou les infractions aux lois;
- 4° de mettre en péril la sécurité d'une personne;
- 5° de causer un préjudice à une personne qui est l'auteur du renseignement ou qui en est l'objet;
- 6° de révéler les composantes d'un système de communication destiné à l'usage d'une personne chargée d'assurer l'observation de la loi;
- 7° de révéler un renseignement transmis à titre confidentiel par un corps de police ayant compétence hors du Québec;
- 8° de favoriser l'évasion d'un détenu; ou
- 9° de porter atteinte au droit d'une personne à une audition impartiale de sa cause.

Il en est de même pour un organisme public, que le gouvernement peut désigner par règlement conformément aux normes qui y sont prévues, à l'égard d'un renseignement que cet organisme a obtenu par son service de sécurité interne, dans le cadre d'une enquête faite par ce service et ayant pour objet de prévenir, détecter ou réprimer le crime ou les infractions aux lois, susceptibles d'être commis ou commis au sein de l'organisme par ses membres, ceux de son conseil d'administration ou son personnel, lorsque sa divulgation serait susceptible d'avoir l'un des effets mentionnés aux paragraphes 1° à 9° du premier alinéa.

[24] M^e Champagne fait valoir que les notes se trouvant aux pages 9 et 10 donnent une idée de la démarche suivie et constituent une narration dont la finalité est de rendre une décision, laquelle a déjà été fournie au demandeur⁹.

- Pages 14, 15, 35 à 41, 49 à 59 et 66 à 68, 99, 102 à 110 et 114 à 126

[25] M^e Champagne signale que ces pages sont les relevés provenant du CRPQ, visés par le 6^e paragraphe de l'article 28 de la Loi.

⁹ *Commission de la fonction publique du Québec c. Héroux*, C.Q. Montréal, n° 500-02-036349-863, 28 juin 1989, jj. Cimon, Pothier et Dionne.

- Pages 29, 34 et 35

[26] M^e Champagne invoque le 2^e alinéa de l'article 9, les 3^e et 6^e paragraphes de l'article 28 et les articles 53 et 54 de la Loi pour en refuser l'accès.

- Pages 46 et 112

[27] M^e Champagne souligne que ces pages sont remises en partie au demandeur, masquées de notes personnelles et de renseignements visés par les articles 53 et 54 de la Loi.

- Pages 60, 78, 79 et 89

[28] M^e Champagne invoque le 3^e paragraphe de l'article 28 de la Loi pour en refuser l'accès.

- Pages 86 et 87

[29] M^e Champagne refuse la communication de ces pages, étant la déclaration de tierces parties protégée par les articles 53 et 54 de la Loi.

ii) Du demandeur

[30] Le demandeur fait valoir que le plaidoyer de M^e Champagne lui laisse l'impression d'une abdication des droits du Québec. Il prétend que les documents conservés pour un certain temps par le Ministère, archivés ou communiqués à des tiers ne correspondent pas aux critères du 2^e alinéa de l'article 9 de la Loi. Les notes versées à son dossier, ajoute-t-il, ne sont plus de nature personnelle¹⁰.

[31] Le demandeur soutient que le document relevant d'une enquête de mœurs n'est pas visé par l'article 28 de la Loi¹¹. L'émission d'un permis de port d'armes, soutient-il, ne constitue pas une enquête au sens de cet article 28. Il cite le fait que le préposé aux armes à feu n'est pas une personne soumise à la *Loi sur la police*¹².

[32] Le demandeur allègue qu'il est important de contrer les abus et essentiel pour lui, dans les circonstances, de connaître le nom des personnes pouvant potentiellement lui causer préjudice. Il prétend que les relevés du CRPQ lui sont accessibles en voilant les codes, selon les normes de l'article 14 de la Loi.

¹⁰ *Rochette c. Val-David (Municipalité de)*, [1986] C.A.I. 536.

¹¹ *L'Archevêque c. Laval (Ville de)*, [1999] C.A.I. 164.

¹² L.R.Q., c. P-13.1.

[33] M^e Champagne réplique que l'article 55 de la *Loi sur la police* nous enseigne que ce corps de police est composé du personnel policier et non policier devant tous prêter serment. Il trouve incongru qu'un renseignement émanant du CRPQ soit accessible au demandeur, parce qu'utilisé par une personne qui n'est pas un policier.

DÉCISION

L'article 28 de la Loi

[34] L'article 28 de la Loi impose comme première condition que l'auteur d'un renseignement soit une personne qui, en vertu de la loi, est chargée de prévenir, détecter ou réprimer le crime ou les infractions aux lois. Il faut rappeler que cette restriction impérative de la Loi doit être interprétée dans son sens strict et formel¹³.

[35] La preuve révèle que M^{me} Gladu-Forest est une employée du Ministère désignée « préposée aux armes à feu » par le contrôleur des armes à feu. Selon les termes des articles 5 et 55 de la *Loi sur les armes à feu*, M^{me} Gladu-Forest doit vérifier si le demandeur répond aux critères énumérés à cette dernière loi pour lui octroyer ou lui retirer le permis d'armes à feu. La préposée aux armes à feu n'est pas policière ni enquêtrice, selon les documents soumis par le Ministère. J'en conclus, vu la preuve, que M^{me} Gladu-Forest ne répond pas au test d'intensité spécifique énoncé au 1^{er} alinéa de l'article 28 de la Loi, celle-ci effectuant une enquête de nature administrative pour vérifier l'admissibilité ou non du demandeur à un permis d'armes à feu.

[36] Il faut signaler que les renseignements fournis à M^{me} Gladu-Forest par une personne visée par l'article 28 de la Loi continuent cependant de bénéficier de cette restriction, notamment les rapports obtenus par le biais du CRPQ¹⁴. Telle est la situation pour les pages ci-après identifiées au document en litige, pour lesquelles ne peut s'appliquer l'article 14 de la Loi :

- Page 5, les renseignements se trouvant aux rubriques des 25 avril et 16 mai 2002;
- Pages 14, 15, 35 à 41, 49 à 60, 66 à 68, 99, 102 à 110 et 114 à 126.

[37] Toutefois, je suis d'avis que les pages 78, 79 et 112 concernent le demandeur et ne contiennent pas de renseignements visés par les articles 28 et 53 de la Loi. Le demandeur pourra donc en obtenir copie.

¹³ *Québec (Procureur général) c. Beaulieu*, [1993] C.A.I. 315 (C.Q.).

¹⁴ *Flamand c. Québec (Ministère de la Justice)*, [1998] C.A.I. 185 et [1999] C.A.I. 475 (C.Q.).

Les articles 9, 83 et 88 de la Loi

[38] Le demandeur a formulé une demande pour recevoir les renseignements à son sujet se rapportant au permis d'armes à feu. Cette demande a été soumise en vertu de l'article 83 de la Loi :

83. Toute personne a le droit d'être informée de l'existence, dans un fichier de renseignements personnels, d'un renseignement nominatif la concernant.

Elle a le droit de recevoir communication de tout renseignement nominatif la concernant.

Toutefois, un mineur de moins de quatorze ans n'a pas le droit d'être informé de l'existence ni de recevoir communication d'un renseignement nominatif de nature médicale ou sociale le concernant, contenu dans le dossier constitué par l'établissement de santé ou de services sociaux visé au deuxième alinéa de l'article 7.

[39] Il n'a pas été contesté que, lors de la demande d'accès, la décision du Ministère était déjà connue. Je vois difficilement dans les circonstances le caractère inachevé, brouillon ou préparatoire des notes. Ces dernières sont plutôt factuelles et complètes. De plus, l'article 87 de la Loi limite le Ministère aux restrictions prévues à la section II de la Loi (articles 18 à 41), section à laquelle n'appartient pas le 2^e alinéa de l'article 9 de la Loi :

87. Sauf dans le cas prévu à l'article 86.1, un organisme public peut refuser de confirmer l'existence ou de donner communication à une personne d'un renseignement nominatif la concernant, dans la mesure où la communication de cette information révélerait un renseignement dont la communication doit ou peut être refusée en vertu de la section II du chapitre II.

[40] Les notes de M^{me} Gladu-Forest sont donc en principe accessibles au demandeur. J'ai d'ailleurs observé, à la lecture du document en litige, que plusieurs renseignements sont déjà connus du demandeur. Ainsi, le demandeur pourra obtenir plusieurs de ces pages ci-dessous décrites, à l'exception des renseignements pouvant révéler des renseignements concernant d'autres personnes physiques, selon les termes de l'article 88 de la Loi :

88. Sauf dans le cas prévu par le paragraphe 4^o de l'article 59, un organisme public doit refuser de donner communication à une personne d'un renseignement nominatif la concernant lorsque sa divulgation révélerait

vraisemblablement un renseignement nominatif concernant une autre personne physique ou l'existence d'un tel renseignement, à moins que cette dernière n'y consente par écrit.

[41] Les pages 9 à 12, 16 à 18, 20 à 30, 34, 70, 72, 86 et 87 ne sont donc pas accessibles au demandeur. Il pourra cependant obtenir copie des pages suivantes du document en litige de la façon ci-après exposée :

- Page 2, à l'exception des informations se trouvant à la rubrique du 15 août 2002 et le texte manuscrit au-dessus de la rubrique du 20 août 2002;
- Page 3, à l'exception des informations se trouvant à la rubrique du 15 août 2002 et le texte manuscrit à la fin de cette page;
- Page 4, à l'exception des renseignements se trouvant à la ligne juste au-dessus de la rubrique du 27 mai 2002;
- Page 5, à l'exception du nom d'une autre personne physique que le demandeur apparaissant aux rubriques des 24 avril et 14 mai 2002 et les renseignements aux rubriques des 25 avril et 16 mai 2002;
- Pages 7 et 8, à l'exception du nom apparaissant aux premier et avant-dernier paragraphes de la page 7;
- Page 46, à l'exception du nom d'une autre personne physique que le demandeur;
- Page 89, à l'exception du nom et des coordonnées de la personne qui n'est pas le demandeur;
- Pages 78, 79 et 112.

POUR CES MOTIFS, LA COMMISSION :

[42] **ACCUEILLE**, en partie, la demande de révision du demandeur;

[43] **PREND ACTE** que les pages suivantes ne sont plus en litige et sont accessibles au demandeur :

- Pages 1, 6, 13, 16, 19, 31 à 33, 42 à 45, 47, 48, 61 à 65, 69, 71, 73 à 77, 80 à 85, 88, 90 à 98, 100, 101, 111, 113 et 127 à 129.

[44] **ORDONNE** au Ministère de communiquer au demandeur les pages suivantes au document en litige :

- Page 2, sauf les informations à la rubrique du 15 août 2002 et le texte manuscrit se trouvant au-dessus de la rubrique du 20 août 2002;
- Page 3, sauf les informations à la rubrique du 15 août 2002 et le texte manuscrit se trouvant à la fin de cette page;
- Page 4, sauf les renseignements de la ligne se trouvant juste au-dessus de la rubrique du 27 mai 2002;
- Page 5, sauf le nom autre que le demandeur apparaissant aux rubriques des 24 avril et 14 mai 2002 et les renseignements aux rubriques des 25 avril et 16 mai 2002;
- Pages 7 et 8, sauf le nom apparaissant aux premier et avant-dernier paragraphes de la page 7;
- Page 46, sauf le nom d'autres personnes physiques;
- Page 89, sauf le nom et les coordonnées de la personne qui n'est pas le demandeur;
- Pages 78, 79 et 112.

[45] **REJETTE**, quant au reste, la demande de révision.

MICHEL LAPORTE
Commissaire

Bernard, Roy (Justice Québec)
(M^e Marc J. Champagne)
Procureurs de l'organisme