

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

Dossier : 03 09 85

Date : 20040521

Commissaire : M^e Christiane Constant

X

et

Y

Demandeurs

c.

Municipalité de Wentworth-Nord

Organisme public

DÉCISION

L'OBJET DU LITIGE

LA DEMANDE DE RÉVISION EN MATIÈRE D'ACCÈS

[1] Le 21 mai 2003, les demandeurs requièrent conjointement de l'organisme une copie d'une entente qui serait intervenue entre celui-ci et un ancien pompier volontaire qu'ils identifient; ils ajoutent que le conseil municipal aurait refusé de divulguer les termes de cette entente.

[2] Le 26 mai, l'organisme, par l'entremise de M. Jean-François René, secrétaire trésorier, leur refuse l'accès audit document qui contiendrait des renseignements personnels concernant un ancien employé.

[3] Insatisfaits de cette réponse, les demandeurs soumettent conjointement, le 9 juin suivant, à la Commission d'accès à l'information (la « Commission »), une demande pour que soit révisée cette décision.

L'AUDIENCE

[4] L'audience de ce dossier se tient, à Montréal, le 15 avril 2004, en présence des demandeurs et du témoin de l'organisme, qui est représenté par M^e Johanne Côté, de la firme d'avocats Prévost Auclair Fortin d'Aoust.

AMENDEMENT À LA DEMANDE

[5] M^{me} X, l'un des demandeurs, informe la Commission, à l'audience, qu'elle désire apporter un amendement à la demande d'accès; elle indique vouloir connaître uniquement le montant que l'organisme a accordé au pompier volontaire, M. Robert Major, à titre d'indemnité de départ. L'autre demandeur, M. Y, souhaite également cet amendement.

[6] Cette demande est accordée.

LA PREUVE

A) DE L'ORGANISME

[7] M^e Côté fait témoigner, sous serment, M. Jean-François René. Celui-ci déclare qu'il est directeur général, secrétaire-trésorier et responsable de l'accès aux documents.

[8] Il indique que l'organisme est une municipalité de villégiatures composée habituellement de 1108 habitants et de cinq mille personnes durant la période estivale. L'organisme s'étend sur une distance de cent cinquante kilomètres carrés et est composé de trois secteurs, à savoir les secteurs Montfort, Laurel et St-Michel (pièce O-1). M. René ajoute que chaque secteur possède une caserne de pompiers volontaires, avec un directeur qui y travaille à temps partiel, à raison d'une journée et demi par semaine. La compilation des heures de travail de ces pompiers se situe entre vingt et cent heures par année. Ils sont rémunérés suivant un tarif horaire.

[9] M. René précise que, lors de la session régulière tenue par le conseil municipal, le 13 septembre 1999, celui-ci a adopté, à l'unanimité, une résolution afin d'accepter M. Robert Major comme pompier volontaire à la caserne Laurel (pièce O-2); il travaillait donc à cette caserne et portait le titre de « premier répondant », et était rémunéré selon le taux horaire fixé à cette fin et n'avait personne sous sa responsabilité.

[10] Cependant, ayant subi un accident de travail le 9 novembre 2002, M. Major a soumis une demande auprès de *la Commission de la santé et de la sécurité du travail* (la « CSST ») qui a accepté de l'indemniser. M. Major a de plus déposé contre l'organisme une plainte auprès de la CSST, selon les termes de l'article 32 de la *Loi sur les accidents du travail et des maladies professionnelles*¹ (la « LATMP »).

[11] Des négociations ont alors été entreprises entre l'organisme et M. Major, le maire et le secrétaire trésorier, M. René, ayant été mandatés, par résolution du conseil municipal, à « signer pour et au nom » de l'organisme une entente hors cour (pièce O-3). Il précise qu'effectivement, cette entente a été signée entre M. Major et l'organisme qui lui a versé un montant d'argent; ce dernier n'a pas fait l'objet de déduction fiscale et l'organisme ne lui a pas fourni de relevé d'emploi.

[12] Selon M. René, les termes de l'entente n'ont pas été discutés lors de réunions du conseil; le maire n'a pas répondu aux questions posées à cet égard par les personnes assistant à ces réunions et l'entente n'a pas été déposée aux archives de l'organisme non plus.

[13] M. René dépose, sous le sceau de la confidentialité, l'entente faisant l'objet du litige; il dépose également sous le sceau de la confidentialité, d'autres documents auxquels il réfère la Commission tout au long de sa déposition :

- Un formulaire émanant de la CSST et dûment complété intitulé « Réclamation du travailleur »;
- Une réponse de la CSST à M. Major eu égard à sa réclamation;
- Un accusé de réception de la CSST concernant sa plainte selon les termes de l'article 32 de la LATMP;
- Une lettre que M. Major adresse à l'organisme, en rapport avec l'entente intervenue entre les parties;
- Une lettre qu'il transmet à la CSST l'informant de la conclusion de cette entente et son retrait de la plainte qu'il avait formulée contre l'organisme;
- Un accusé de réception provenant de la CSST, lequel confirme avoir reçu le désistement à la plainte que M. Major avait déposée contre l'organisme et la fermeture de ce dossier de plainte à la CSST.

¹ L.R.Q., c.A-3.001

B) DE LA DEMANDERESSE, M^{me} X

[14] La demanderesse, M^{me} X, après avoir été assermentée, réitère l'amendement qu'elle a effectué en début d'audience, à savoir la demande vise maintenant l'accès au montant d'indemnité de départ que l'organisme a accordé à M. Major.

C) DE M. Y, DEMANDEUR CONJOINT

[15] M. Y affirme, sous serment, qu'il souhaite compléter la déposition de M^{me} X, en indiquant que l'organisme possède un montant approximatif de 26,000 \$ alloué à des dépenses pour ses pompiers volontaires. Il considère opportun d'avoir accès à ce renseignement, d'autant que M. Major occupait les fonctions de lieutenant par intérim, tel que fait foi la résolution adoptée, à l'unanimité, par le conseil municipal le 13 décembre 1999 (pièce D-1).

[16] Il réfère de plus à la résolution adoptée par le conseil municipal le 13 septembre 1999 (pièce O-1 précitée par l'organisme) indiquant la nomination de M. Major à titre de pompier à la caserne Laurel.

[17] De plus, il dépose, en preuve, d'autres documents :

- Pièce D-2 : une résolution datée du 12 juin 2000, laquelle traite de la nomination de M. Major à titre de « lieutenant incendie pour le secteur Laurel »;
- Pièce D-3 : une résolution adoptée par le conseil, le 13 janvier 2003, mettant fin à l'intérim qui était « assumé par Monsieur Major comme lieutenant pour la caserne de Laurel »;
- Pièce D-4 : une résolution datée du 10 février 2003, relative à une « réorganisation administrative du service incendie » de l'organisme, laquelle implique la caserne Laurel;
- Pièce D-5 : une résolution adoptée par le conseil le 10 mars 2003, mandatant le maire et M. René afin de négocier une entente hors cour avec M. Major, laquelle entente serait entérinée par ledit conseil;
- Pièce D-6 : deux résolutions adoptées le 14 avril 2003, dont la première traite du retrait du nom de M. Major de la liste des pompiers; à la deuxième résolution, les membres du conseil ont décidé d'entériner l'entente intervenue entre l'organisme et M. Major.

LES ARGUMENTS

[18] M^e Côté, pour l'organisme, fait un résumé de la déposition de M. René par laquelle il indique, entre autres, que M. Major occupait les fonctions de « lieutenant incendie »; celui-ci n'occupait pas un poste de cadre et n'avait personne sous sa responsabilité. Selon les prétentions de l'avocate, l'entente entre M. Major et l'organisme est intervenue à la suite d'une plainte qu'il avait déposée, en vertu de l'article 32 de LATMP. Cet article vise notamment des mesures, des sanctions, dont un employeur ne doit pas utiliser contre un travailleur, lorsque celui-ci a été victime d'une lésion professionnelle, etc.

[19] L'avocate argue par ailleurs que la preuve a démontré que cette entente n'a pas fait l'objet de discussion ni de débat au sein du conseil municipal, elle n'a pas fait l'objet de dépôt à une réunion dudit conseil et ne se retrouve pas dans les archives de l'organisme.

[20] Elle argue également que ladite entente contient des renseignements nominatifs qui ne devraient pas être divulgués aux demandeurs, et ce, dans le respect de l'article 53 de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*² (la « Loi sur l'accès ») et en conformité avec les décisions *St Michel-Pier c. Société d'habitation du Québec et Ville de Lachine*³ *Giguère c. Ville D'East Angus*⁴ et *Lemieux c. Commission scolaire de Lévis-de-Bellechasse*⁵. Dans cette affaire, il est établi que :

[...] la naissance d'un grief et ses causes constituent des renseignements nominatifs concernant l'employé syndiqué visé. [...]

Les ententes et le désistement en litige sont intimement liés à l'avis de grief et ne peuvent, au même titre et accessoirement, faire l'objet d'une divulgation sans consentement de l'employé concerné.

À la lecture attentive de ces documents en litige, il m'apparaît qu'ils constituent en substance, des renseignements nominatifs concernant M. Breton et que, là non plus, ils ne peuvent se prêter à l'élagage prévu par l'article 14 de la loi. [...]

² L.R.Q. A-2.1

³ [1997] C.A.I. 119.

⁴ [1997] C.A.I. 65.

⁵ [1999] C.A.I. p. 179.

[21] L'avocate argue qu'il n'a pas été mis en preuve que M. Major ait consenti à la communication de ce renseignement nominatif qui le concerne directement au sens de l'article 88 de la Loi sur l'accès.

[22] Elle précise, par ailleurs, que M. Major ne peut pas bénéficier des dispositions législatives prévues à l'article 57 (3) de la Loi sur l'accès relatives aux renseignements à caractère public concernant une personne en sa qualité de partie à un contrat de service. De plus, selon l'avocate, la preuve a démontré que l'organisme n'a pas communiqué à M. Major de relevé d'emploi; celui-ci a signé cette entente laquelle constitue une transaction au sens du Code civil du Québec (le « C.c.Q. »), mettant ainsi un terme au litige les opposant. Les parties y ont de plus inscrit une clause relative à la confidentialité des renseignements nominatifs, et ce, tel qu'il est souligné dans l'affaire *Ouellet c. Ville de Matane*⁶, particulièrement lorsque la Commission indique, entre autres, que :

[...] Le document en litige n'a aucun caractère public. Il est substantiellement constitué de renseignements nominatifs qui ne sont pas visés par l'article 57 de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels.

La Commission comprend que l'organisme a indemnisé M. Philibert pour réparer un préjudice; [...]

LA DÉCISION

[23] Les demandeurs ont, à l'audience, effectué un amendement à leur demande, laquelle vise maintenant l'obtention du montant de l'indemnité que l'organisme a versé à M. Major, en règlement du conflit qui les opposait. Cette demande est formulée en application de l'article 9 de la Loi sur l'accès stipulant, 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.

⁶ C.A.I. Québec, 01 09 24, 28 mai 2002, c. Grenier.

[24] La présente décision porte donc sur ce point.

[25] De la preuve à l'audience, il en est ressorti les principaux éléments suivants :

- Par résolution adoptée à l'unanimité, les membres du conseil municipal ont nommé M. Robert Major comme pompier à la caserne Laurel, c'est-à-dire le secteur Laurel (pièce O-2 précitée);
- Il a occupé le poste, de lieutenant par intérim (pièce D-1 précitée) et de lieutenant incendie (pièce D-2 précitée);
- L'organisme fait affaires avec des pompiers volontaires, incluant M. Major, dont les heures de travail varient entre vingt et cent vingt heures par année; ils sont rémunérés à un taux horaire;
- À la suite d'un accident de travail, M. Major a formulé une demande auprès de la CSST qui a accepté de l'indemniser. Un conflit impliquant les parties s'en est suivi;
- Dans le but de mettre un terme à ce conflit, le conseil municipal a mandaté, par résolution adoptée à l'unanimité, le maire et le secrétaire trésorier, M. René, afin de négocier une entente hors cour (pièce D-5 précitée), d'une part, et de signer en son nom une entente intervenue entre les mêmes parties, d'autre part (pièce O-3 précitée);
- L'organisme a versé à M. Major un montant d'argent, duquel il n'a pas effectué de déduction fiscale; il ne lui a pas transmis de relevé d'emploi;
- Également par résolution adoptée à l'unanimité, les membres du conseil ont modifié la liste des pompiers, en mettant fin à l'intérim qui antérieurement était assumé par M. Major à la caserne Laurel (pièce D-3 précitée), en procédant à une réorganisation administrative du service incendie, laquelle n'indique pas le nom de M. Major (pièce D-4 et D-6 précitées);
- Considérant le montant limité que possède l'organisme (près de 26 000 \$) pour les dépenses de ces pompiers volontaires, les demandeurs désirent connaître le montant d'argent que l'organisme a versé à M. Major.

[26] Par ailleurs, les documents déposés, sous le sceau de la confidentialité, sont décrits au paragraphe 13. Cependant, comme il est déjà mentionné et en fonction de l'amendement apporté à l'audience, la présente demande conjointe vise uniquement à connaître, pour les demandeurs, le montant que l'organisme a versé à M. Major.

[27] La soussignée a examiné l'entente intervenue entre l'organisme et M. Major (3 pages). Elle précise clairement que celui-ci occupait le poste de « pompier volontaire et de premier répondant » et qu'un montant d'argent lui est versé afin de régler un litige les opposant, et ce, conformément à la décision *Ouellet c. Ville de Matane*⁷ précitée.

LES ARTICLES 53 ET 88 DE LA LOI SUR L'ACCÈS

[28] Il est évident que ce document est truffé de renseignements nominatifs. Cependant, bien que les demandeurs désirent connaître uniquement le montant d'indemnité, la Commission est d'avis que c'est un renseignement nominatif qui concerne directement M. Major au sens de l'article 53 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 visés par une ordonnance de non-divulgation, de non-publication ou de non-diffusion.

[29] De plus, ce renseignement ne peut pas être divulgué sans son consentement, selon les termes de l'article 88 de ladite loi, et ce, en respect de la décision *Lemieux c. Commission scolaire de Lévis-de-Bellechasse*⁸ précitée.

88. Sauf dans le cas prévu par le paragraphe 4° 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.

[30] La Commission considère donc que les demandeurs ne peuvent pas avoir accès au renseignement recherché qui, entre autres, n'a pas fait l'objet de dépôt lors d'une réunion du conseil municipal et n'a pas non plus été déposé dans les archives de l'organisme.

⁷ C.A.I. Québec, 01 09 24, 28 mai 2002, c. Grenier.

⁸ *Id.*

[31] La Commission a déjà statué notamment dans les décisions *Municipalité Brigham c. St-Alphonse de Granby*⁹ et *Giguère c. Ville D'East Angus*¹⁰ que « même si le document a été déposé lors d'une séance du conseil municipal, l'article 171 de la Loi sur l'accès l'oblige à protéger les renseignements nominatifs »

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;

2° la protection des renseignements personnels ni l'exercice du droit d'accès d'une personne à un renseignement nominatif la concernant, résultant de l'application d'une autre loi ou d'une pratique établie avant le 1^{er} octobre 1982;

2.1° la protection d'un renseignement contenu dans un dossier fiscal prévue à la section VIII du chapitre III de la Loi sur le ministère du Revenu (chapitre M-31) à l'égard d'une personne visée par cette section;

3° la communication de documents ou de renseignements exigés par le Protecteur du citoyen ou par assignation, mandat ou ordonnance d'une personne ou d'un organisme ayant le pouvoir de contraindre à leur communication.

L'ARTICLE 57, 1^{er} ALINÉA, 3^e PARAGRAPHE DE LA LOI SUR L'ACCÈS

57. Les renseignements suivants ont un caractère public:

[...]

3° un renseignement concernant une personne en sa qualité de partie à un contrat de service conclu avec un organisme public, ainsi que les conditions de ce contrat;

[...]

[33] Par ailleurs, le premier alinéa de l'article 57 vise les renseignements ayant un caractère public. Le 3^e paragraphe de cet article prévoit qu'un renseignement concernant une personne physique qui possède la qualité d'agir comme partie à

⁹ [2001] C.A.I. 308.

¹⁰ [1997] C.A.I. 65 à 70

un contrat de service conclu avec un organisme ainsi que les conditions qui en découlant, est public.

[34] Comme l'indiquent les auteurs Duplessis et Hétu¹¹ :

[...] Pour qu'il y ait un contrat de service, il faut qu'il y ait un service et absence de lien de subordination. Le mot « service » n'est pas défini dans la loi, aussi la Commission recourt, comme pour d'autres mots utilisés dans la loi, à leur sens courant. Ainsi, le mot « service » a parmi les sens que lui attribue le dictionnaire, celui de : Travail particulier que l'on doit accomplir au cours de ses activités.

Ce qu'on fait pour quelqu'un contre paiement et rémunération (*Petit Robert I, 1984*).

[35] De plus, l'article 2098 du Code civil du Québec définit ce qu'est un contrat de service.

2098. Le contrat d'entreprise ou de service est celui par lequel une personne, selon le cas l'entrepreneur ou le prestataire de services, s'engage envers une autre personne, le client, à réaliser un ouvrage matériel ou intellectuel ou à fournir un service moyennant un prix que le client s'oblige à lui payer.

[36] De ce qui précède, la Commission considère que le premier alinéa de l'article 57 de la Loi sur l'accès, à son 3^e paragraphe est inapplicable dans la présente cause.

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

CONSIDÈRE que le renseignement recherché par les demandeurs auprès de la municipalité de Wentworth-Nord est un renseignement nominatif;

REJETTE leur demande de révision contre cet organisme;

¹¹ Yvon DUPLESSIS et Jean HÉTU, *L'accès à l'information et la protection des renseignements personnels*, Loi indexée, commentée et annotée, volume 3, publications CCH Itée, 2003, p. 179 903.

FERME le présent dossier portant le n° 03 09 85.

CHRISTIANE CONSTANT
Commissaire

Montréal, le 20 mai 2004

M^e Johanne Côté
Prévost Auclair Fortin d'Aoust
Procureurs de l'organisme