



COMMISSION D'ACCÈS À L'INFORMATION DU QUÉBEC

Dossier : 1014444-S

Nom de l'organisme : Ville de Sherbrooke

Date : 4 juillet 2017

Membre : M^e Cynthia Chassigneux

DÉCISION

ENQUÊTE menée par la Commission d'accès à l'information (la Commission) de sa propre initiative en vertu des articles 122.1 et 123 de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*¹.

OBJET

[1] En septembre 2016, plusieurs articles de presse rapportent que la Ville de Sherbrooke n'aurait pas traité, conformément à la Loi sur l'accès, la demande d'un journaliste de *La Tribune* visant à obtenir les listes des contrats d'ingénierie octroyés par la Ville de Sherbrooke depuis 2007. Cette demande faisait suite à une demande formulée par un conseiller municipal lors d'une séance ordinaire du Conseil municipal de la Ville de Sherbrooke du 2 mai 2016.

[2] Certains de ces articles rapportent également que le maire de la Ville de Sherbrooke aurait « escamoté » la Loi sur l'accès en prenant connaissance des documents demandés par le conseiller municipal et le journaliste, et ce, avant que ceux-ci ne leur soient transmis.

ENQUÊTE

[3] À la suite de ces articles, la Commission procède à une enquête de sa propre initiative conformément aux articles 123 et 129 de la Loi sur l'accès. Cette enquête, menée par la Direction de la surveillance de la Commission, vise à

¹ RLRQ, c. A-2.1, Loi sur l'accès.

vérifier les pratiques de la Ville de Sherbrooke quant au traitement d'une demande d'accès à l'information, notamment à l'égard des articles 9 et 47 de la Loi sur l'accès.

[4] Au cours de l'enquête, deux analystes-enquêteurs de la Direction de la surveillance de la Commission rencontrent, le 13 octobre 2016, la directrice des affaires juridique et responsable de l'accès à l'information (la directrice) de la Ville de Sherbrooke, dans les locaux de l'organisme, à Sherbrooke.

[5] Lors de cette rencontre, la directrice répond aux questions des analystes-enquêteurs portant essentiellement sur le libellé de la demande formulée par le journaliste, sur le traitement de celle-ci, sur l'existence ou non des documents demandés par le journaliste au moment de sa demande, sur l'existence ou non de motifs de refus, sur le système de classification permettant le repérage des documents demandés ou encore sur la remise ou non des documents demandés au journaliste.

[6] La directrice remet également aux analystes-enquêteurs plusieurs documents, dont la demande formulée par le journaliste, les différents avis et documents qui lui ont été transmis, ainsi que les sommaires décisionnels du Conseil municipal ou encore le procédurier de traitement des demandes d'accès à l'information de la Ville de Sherbrooke.

[7] Le 13 avril 2017, à la demande de la Commission, les deux analystes-enquêteurs de la Direction de la surveillance rencontrent le maire de la Ville de Sherbrooke et son directeur de cabinet. Cette rencontre vise à obtenir la version des faits du maire de la Ville de Sherbrooke quant à son implication dans le processus sous enquête.

[8] Tout d'abord, le maire précise qu'il ne joue aucun rôle dans le processus de traitement des demandes d'accès aux documents adressées à la Ville de Sherbrooke. Il indique qu'il s'agit d'un processus administratif et indépendant exercé, par voie de délégation², par les services juridiques de la Ville de Sherbrooke.

[9] Il précise également le contexte de la demande formulée par le conseiller municipal. Il mentionne que cette demande présente un aspect politique susceptible de mettre en cause l'intégrité et la probité des employés de la Ville de Sherbrooke qui étaient responsables du processus d'analyse des appels d'offres au cours des dix dernières années.

² Loi sur l'accès, article 8 alinéa 2.

[10] Il précise qu'au lendemain de cette demande, faite lors d'une séance ordinaire du Conseil municipal, le Comité exécutif, dont il est membre, décide de documenter la réponse à donner au conseiller municipal. Il précise qu'il est d'usage que le Comité exécutif se rencontre le lendemain d'une séance du Conseil municipal pour discuter des suites à donner aux demandes faites lors d'une telle séance et dont la réponse n'a pu être donnée séance tenante, comme en l'espèce.

[11] Il indique que lors de cette rencontre, le Comité exécutif a demandé aux services administratifs de la Ville de Sherbrooke de procéder à la collecte des informations pertinentes quant à l'octroi des contrats d'ingénierie par la Ville depuis 2007. Il mentionne que les résultats de cette collecte ont été présentés au Comité exécutif qui a demandé, à plusieurs reprises, des précisions. Il admet que cela a occasionné des délais.

[12] Il indique aussi que comme il s'agissait d'une demande émanant d'un conseiller municipal faite au cours d'une séance du Conseil municipal, le Comité exécutif a décidé de déposer les documents demandés lors de la dernière séance du Conseil municipal avant l'ajournement d'été des travaux. Toutefois, comme le conseiller municipal à l'origine de la demande a fait savoir qu'il ne serait pas présent, par égard pour lui, le Comité exécutif a décidé de ne déposer les documents qu'à la reprise, soit en septembre.

[13] Le maire de la Ville de Sherbrooke précise que ce n'est qu'en septembre qu'il a appris l'existence de la demande formulée par le journaliste, lorsque ce dernier l'a appelé pour savoir pourquoi cela avait pris autant de temps avant qu'il obtienne la liste des contrats octroyés à des firmes d'ingénierie depuis 2007 par la Ville de Sherbrooke.

ANALYSE

[14] La Ville de Sherbrooke est un organisme public, plus particulièrement un organisme municipal³ auquel s'applique la Loi sur l'accès. Pour déterminer si la Ville de Sherbrooke a respecté les dispositions de cette loi, la Commission a pris connaissance des réponses et des documents déposés par la directrice lors de la rencontre du 13 octobre 2016, ainsi que des réponses données par le maire de la Ville de Sherbrooke lors de la rencontre du 13 avril 2017.

[15] À la lumière des éléments de preuve recueillis par sa Direction de la surveillance, la Commission constate qu'il existe deux demandes : une formulée

³ Loi sur l'accès, articles 3 et 5.

par le conseiller municipal lors de la séance du Conseil municipal du 2 mai 2016 et une formulée par le journaliste à la directrice le 5 mai 2016.

[16] La Commission constate également que ces deux demandes ont été traitées séparément : la première l'a été par le Comité exécutif de la Ville de Sherbrooke, la seconde par les services de l'accès à l'information de la Ville.

La demande formulée par le conseiller municipal et traitée par le Comité exécutif

[17] Au regard des éléments recueillis par sa Direction de la surveillance, notamment du tableau chronologique joint au Sommaire décisionnel déposé lors de la séance du Conseil municipal du 19 septembre 2016 (tableau chronologique du 19 septembre 2016), la Commission constate que :

- le 2 mai 2016, un conseiller municipal demande, lors d'une séance ordinaire du Conseil municipal⁴, que les listes des contrats octroyés à des firmes d'ingénierie depuis 2007 par la Ville de Sherbrooke soient déposées;
- le 3 mai 2016, le Comité exécutif donne mandat au Service des affaires juridiques et au Service de l'approvisionnement et des équipements de la Ville de Sherbrooke de préparer lesdites listes;
- le 17 mai 2016, les listes sont déposées au Comité exécutif. Toutefois, les membres de ce comité demandent à ce que des précisions soient apportées et ce n'est que le 4 juillet 2016 que les membres de ce comité se déclarent satisfaits des différents documents produits afin de compléter les listes des contrats demandées;
- le 4 juillet 2016, il est demandé d'inscrire le dépôt des listes des contrats d'ingénierie à la séance, du 12 août 2016, du Comité plénier public de la Ville de Sherbrooke. Toutefois, lors de la préparation de l'ordre du jour, il est constaté que le conseiller municipal a annoncé son absence à cette réunion. Il est donc décidé de reporter le dépôt des listes à la prochaine séance, soit celle du 6 septembre 2016;
- le 6 septembre 2016, les listes des contrats d'ingénierie et les documents complémentaires sont déposés et rendus publics lors de la séance du Comité plénier de la Ville de Sherbrooke.

⁴ Les documents de cette séance, ainsi que ceux d'autres séances, sont accessibles sur le site de la Ville de Sherbrooke à l'adresse suivante : <https://www.ville.sherbrooke.qc.ca/mairie-et-vie-democratique/conseil-municipal/seances-du-conseil/>.

[18] Par ailleurs, la Commission comprend, comme mentionné dans le Sommaire décisionnel déposé lors de la séance du Conseil municipal du 19 septembre 2016, que :

« [l]es deux demandes ont été traitées avec toute la transparence requise tant par les services municipaux que par le comité exécutif afin de répondre le mieux possible à la demande politique formulée et à transmettre l'information au conseiller et au [journaliste].

En aucun temps, les listes de base produites par le Service des affaires juridiques en mai 2016 n'ont été modifiées par les personnes impliquées. Une liste complémentaire compilant les totaux des contrats par firme et une analyse ont été jugées nécessaires par le comité exécutif pour répondre adéquatement à la demande du conseiller. Le délai de réponse résulte en grande partie du temps de compilation et d'analyse des données, de la période des vacances et du nombre limité à une par mois des séances du conseil municipal en juillet et en août. »

[19] Elle comprend également que le maire de la Ville de Sherbrooke, avec le Comité exécutif, a traité la demande du conseiller municipal et non celle du journaliste.

[20] Partant, la Commission considère qu'il ne lui revient pas de se prononcer sur le traitement par le Comité exécutif de la Ville de Sherbrooke de la demande formulée par le conseiller municipal lors d'une séance du Conseil municipal et pour laquelle la réponse n'a pu être donnée séance tenante puisqu'elle exigeait la production d'un nouveau document. De plus, cette demande n'était pas formulée en vertu de la Loi sur l'accès.

La demande formulée par le journaliste et traitée par le service de l'accès à l'information

[21] Au regard des éléments recueillis par sa Direction de la surveillance, notamment le tableau chronologique du 19 septembre 2016, la Commission constate que :

- le 5 mai 2016, le journaliste adresse un courriel à la directrice qui se lit comme suit :

Bonjour,

J'ai demandé au service des communications s'il était possible d'obtenir la liste de contrats d'ingénierie octroyés par la Ville depuis 2007, tel que demandé par [le conseiller municipal] au

dernier conseil municipal. On m'a dit de vous acheminer un courriel pour que vous puissiez m'ajouter sur la liste d'envoi quand le document sera prêt.

Alors j'aimerais être ajouté à cette liste si c'est possible.

Bonne journée.

[Notre soulignement]

- le 5 mai 2016, la directrice demande à ce que le nom du journaliste soit ajouté à la liste des personnes à qui faire parvenir les listes des contrats d'ingénierie demandées par le conseiller municipal lors de la séance du 2 mai 2016. Elle lui répond de la façon suivante :

Bonjour [...],

On te met sur la liste pour la liste.

Tu recevras probablement une réponse officielle en vertu de la Loi sur l'accès.

Bonne journée.

- le 6 mai 2016, le substitut de la directrice envoie une lettre au journaliste pour l'aviser de la réception de sa demande et que celle-ci allait être traitée dans les 20 jours conformément à la Loi sur l'accès. Cette lettre est accompagnée d'une description des recours susceptibles d'être intentés devant la Commission en cas de refus ou dans le cas où le délai prévu pour répondre est expiré;
- le 25 mai 2016, le substitut de la directrice transmet une lettre au journaliste prolongeant le délai pour répondre de 10 jours conformément à la Loi sur l'accès;
- le 6 juin 2016, le substitut de la directrice adresse une lettre au journaliste l'informant que la Ville de Sherbrooke est dans l'impossibilité de répondre à sa demande dans les délais prescrits par la Loi sur l'accès, mais que l'organisme entend y répondre dans les prochains jours. Cette lettre se lit comme suit :

Monsieur [...]

Par la présente, nous vous informons que nous sommes dans l'impossibilité de répondre à votre demande décrite en titre dans les délais prescrits par la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels* (R.L.R.Q., chapitre A-2.1).

Veuillez prendre note que l'absence de réponse de notre part ne signifie pas, en ce qui nous concerne, un refus de la part de la

Ville de Sherbrooke de vous donner accès aux documents demandés.

Soyez assuré que nous donnerons suite à votre demande dans les prochains jours.

Espérant le tout à votre satisfaction, nous vous prions, [...], d'accepter nos salutations les plus distinguées.

- le 6 septembre 2016, comme indiqué précédemment, les listes des contrats d'ingénierie et les documents complémentaires sont déposés et rendus publics lors de la séance du Comité plénier;
- le 7 septembre 2016, le substitut de la directrice fait parvenir une lettre accompagnée des listes des contrats d'ingénierie et des documents complémentaires au journaliste. Cette lettre se lit comme suit :

Monsieur [...],

Nous avons analysé votre demande d'accès relativement au sujet mentionné en titre.

Nous vous transmettons sous pli les documents détenus par la Ville de Sherbrooke en lien avec votre demande.

En vertu de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*, R.L.R.Q., c. A-2.1, vous trouverez ci-joint un avis vous informant des recours prévus aux chapitres IV et V de la loi si vous désirez faire réviser notre décision et notamment des délais pendant lesquels ces recours peuvent être exercés.

Nous espérons que les renseignements transmis répondent à votre demande et nous vous prions d'agréer, Monsieur [...], nos salutations distinguées.

[22] À la lumière de ces faits, plus particulièrement à la lecture du courriel du 5 mai 2016 adressé à la directrice par le journaliste, la Commission est d'avis que cette requête s'apparente davantage à une demande d'être ajouté à une liste de diffusion et non à une demande d'accès telle que prévue à l'article 9 de la Loi sur l'accès.

[23] Au surplus, la Loi sur l'accès prévoit qu'elle ne s'applique qu'aux documents détenus par un organisme public.

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.

[24] Or, à la lumière des éléments contenus dans le tableau chronologique du 19 septembre 2016 reproduit aux paragraphes 17 et 21 de la présente décision, la Commission considère que le 5 mai 2016, soit le jour où le journaliste a demandé à être ajouté à la liste d'envoi, le document demandé n'existait pas.

[25] En effet, le Service des affaires juridiques et le Service de l'approvisionnement et des équipements de la Ville de Sherbrooke n'ont commencé à colliger l'information en vue de préparer les listes demandées par le conseiller municipal qu'au lendemain de la rencontre du Comité exécutif qui s'est tenue le 3 mai 2016.

[26] La Commission constate néanmoins que la directrice a demandé à son service de l'accès à l'information de traiter la requête du journaliste afin d'en faciliter le suivi.

Extrait du tableau chronologique du 19 septembre 2016.

« [il] n'était pas évident que ce courriel [c.-à-d. celui du journaliste] était comme tel une demande d'information à traiter en vertu de la Loi sur l'accès puisqu'elle était liée à une demande qui ne l'était pas.

J'ai [c.-à-d. la directrice] demandé qu'on lui réponde quand même selon le processus usuel d'accès, car c'est notre meilleur système de suivi des demandes d'information et au cas où la réponse [au conseiller municipal] serait donnée à huis clos ou personnellement et non en séance publique ».

[27] Ceci a eu pour effet de créer une ambiguïté au niveau de la compréhension du mode de traitement alloué à la demande du journaliste.

[28] Par conséquent, la Commission estime approprié d'inviter la Ville de Sherbrooke à clarifier son système de gestion des demandes d'accès afin d'éviter toute confusion dans le traitement des différents types de demandes qui lui sont formulées, notamment lorsqu'une telle demande vise plutôt, comme en l'espèce, à être mise sur une liste d'envoi.

[29] La Commission rappelle, en effet, que la Loi sur l'accès prévoit plusieurs éléments inhérents à la procédure d'accès, notamment quant aux actions que doit poser le responsable de l'accès aux documents et de la protection des renseignements personnels, au délai pour répondre à une demande d'accès, à la

forme de la réponse ou encore aux conséquences découlant de l'absence de réponse dans les délais prescrits⁵.

[30] La Ville de Sherbrooke doit donc veiller à clarifier son système de gestion des demandes d'accès afin d'éviter qu'une telle situation ne se reproduise.

CONCLUSION

[31] Considérant l'ensemble du dossier, la Commission considère qu'elle n'a pas à se prononcer sur le traitement par le Comité exécutif de la Ville de Sherbrooke de la demande formulée par le conseiller municipal.

[32] La Commission considère également que, comme la Loi sur l'accès ne s'applique pas, elle n'a pas à se prononcer sur la demande formulée par le journaliste, car celle-ci ne constitue pas une demande d'accès.

[33] La Commission ferme donc le présent dossier.

[34] Toutefois, la Commission invite la Ville de Sherbrooke à clarifier son système de gestion des demandes d'accès afin d'éviter qu'une telle situation ne se reproduise.

« Original signé »

Cynthia Chassigneux
Juge administratif

⁵ Loi sur l'accès, article 46 et suivants.