

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

Dossier : 07 16 07

Date : Le 1^{er} avril 2008

Commissaire : M^e Hélène Grenier

J... D...

Demanderesse

c.

**COMMISSION DES TRANSPORTS DU
QUÉBEC**

Organisme

DÉCISION

OBJET

DEMANDE DE RÉVISION en vertu de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*¹.

[1] La demande d'accès est datée du 10 juillet 2007; elle vise l'obtention de copie des documents suivants concernant une entreprise de courtage en services de camionnage en vrac que la demanderesse identifie avec précision :

¹ L.R.Q., c. A-2.1, ci-après appelée « *Loi sur l'accès* ».

- un rapport de la vérification qu'un inspecteur de l'organisme a effectuée en décembre 2005 chez cette entreprise, à la suite d'une plainte;
- le suivi de ce rapport.

[2] La décision du responsable de l'accès aux documents et de la protection des renseignements personnels de l'organisme est datée du 18 juillet 2007; le responsable refuse d'acquiescer à la demande du 10 juillet 2007 et appuie sa décision sur les articles 32, 39, 53, 54 et 55 de la *Loi sur l'accès*.

[3] La demande de révision de cette décision est datée du 8 août 2007.

AUDIENCE

A) PREUVE

i) De l'organisme

Témoignage de monsieur André Maheux :

[4] Monsieur André Maheux témoigne sous serment. Il exerce la fonction de chef du service de l'inspection de l'organisme.

[5] Ce service, qui regroupe une équipe de 12 personnes réparties à Québec et à Montréal, est chargé d'appliquer des programmes de vérification et des programmes de sécurité. L'application de ces programmes au courtage en services de camionnage en vrac peut s'étendre sur une période de 3 ans.

[6] Lorsqu'une plainte est reçue par l'organisme, un comité interne, composé du directeur des services juridiques et d'autres directeurs de l'organisme, en évalue la pertinence, possiblement au moyen d'une préenquête. À la suite de cette évaluation, le comité rejette la plainte, ou l'accepte ou encore la réfère à la direction des services juridiques de l'organisme pour que des procédures soient intentées.

[7] Lorsqu'une plainte est acceptée et qu'elle fait l'objet d'une vérification par un inspecteur, l'organisme en donne avis au plaignant; un inspecteur traite la plainte selon un ordre de priorité, dans un délai déterminé, et il fait rapport de sa vérification au chef du service de l'inspection.

[8] La vérification qui est effectuée en matière de courtage en services de camionnage en vrac porte sur le respect de la *Loi sur les transports*² et de la réglementation applicable; elle vise notamment l'équité dans la répartition des services et la bonne gestion des sommes perçues par une entreprise (titulaire d'un permis) de courtage au nom des abonnés aux services de courtage.

[9] Lorsqu'il termine un exercice de vérification, l'inspecteur analyse les documents qu'il a obtenus, conclut par une synthèse de ses observations et rédige son rapport de vérification. Les constats de l'inspecteur de même que les améliorations souhaitables sont communiqués au président et au directeur de l'entreprise de courtage concernée; l'organisme demande de plus à l'entreprise d'indiquer les moyens qu'elle envisage pour corriger les irrégularités observées. Selon les conclusions du rapport, le dossier peut par ailleurs être acheminé à la direction des services juridiques de l'organisme pour qu'une procédure en suspension ou en révocation du permis de courtage soit initiée.

[10] Lorsqu'un rapport de vérification est adressé à une entreprise de courtage, celle-ci doit, dans un délai d'un mois, indiquer les moyens qu'elle envisage pour corriger les irrégularités observées. L'organisme prend connaissance des moyens envisagés par l'entreprise de courtage, les analyse et présume que, de bonne foi, l'entreprise corrigera les irrégularités portées à son attention par l'inspecteur; le dossier d'inspection de l'entreprise reste en suspens jusqu'à ce que l'organisme procède ultérieurement à une autre vérification de conformité.

[11] Dans le cas de l'entreprise de courtage visée par la demande d'accès, les moyens envisagés pour réaliser les améliorations jugées souhaitables par l'inspecteur qui a procédé à la vérification (O-1) sont incomplets et doivent donc être complétés. Le dossier de cette entreprise de courtage n'est pas fermé et le rapport de vérification pourra être réutilisé advenant une autre plainte ou encore dans le cadre plus large d'une visite ultérieure que l'organisme effectuera selon son programme de vérification régulière. Il est possible que des procédures judiciaires soient initiées si une vérification ultérieure permettait de constater l'absence de conformité requise.

[12] Les entreprises de courtage en service de camionnage en vrac doivent faire approuver par l'organisme leurs règlements généraux, leur code de déontologie et les tarifs chargés aux abonnés.

[13] Lorsqu'un conflit survient à l'intérieur d'une entreprise de courtage, les abonnés peuvent requérir la tenue d'une assemblée spéciale; un mécanisme interne d'arbitrage est également prévu pour traiter les plaintes des abonnés.

² L.R.Q., c. T-12.

Contre-interrogatoire de monsieur André Maheux :

[14] L'inspecteur recueille, de façon discrète et après avoir pris rendez-vous, des documents et des déclarations lorsqu'il fait une vérification; il peut, lorsqu'il agit à la suite d'une plainte, élargir le cadre de sa vérification à l'ensemble du programme de vérification.

[15] L'inspecteur vérifie, de façon aléatoire et par échantillonnage, si les opérations ou des opérations en particulier sont conformes à la réglementation applicable.

[16] Le rapport de vérification comprend, s'il y a lieu, des recommandations, c'est-à-dire une synthèse des observations relatives aux irrégularités constatées que l'inspecteur complète avec les améliorations souhaitables.

[17] Un rapport de vérification peut demeurer en suspens durant une période variant de 3 à 5 ans, jusqu'à ce qu'un inspecteur soit disponible pour effectuer une autre visite.

ii) De la demanderesse

[18] Madame J... D... témoigne sous serment. Elle fait état de son expérience en matière de courtage en services de camionnage en vrac.

[19] Sa propre entreprise de camionnage est par ailleurs abonnée (D-1) aux services de courtage de l'entreprise visée par sa demande d'accès.

[20] À sa connaissance, une entreprise de courtage en services de camionnage en vrac regroupe des camionneurs-artisans et répartit le travail équitablement entre ses abonnés. À cette fin, l'entreprise de courtage dresse un tableau hebdomadaire des heures travaillées par chaque abonné; celui qui a accumulé le moins d'heures au cours d'une semaine est le premier auquel du travail est attribué la semaine suivante.

[21] Ce tableau hebdomadaire est, en vertu des règlements généraux de l'entreprise de courtage visée par la demande d'accès, accessible aux abonnés qui le demandent. Il leur permet de vérifier les heures travaillées par chaque abonné, les clients auxquels des services ont été rendus, les endroits où le travail a été exécuté ainsi que les pénalités imposées.

[22] Madame D... dépose copie du tableau qui a été préparé par cette entreprise de courtage concernant les heures accumulées par chaque abonné au vendredi 29 juin 2007 et les heures travaillées du 2 au 5 juillet 2007 (D-2).

[23] Elle dépose également copie d'un tableau qu'elle a elle-même préparé concernant les heures travaillées du lundi 2 juillet 2007 au vendredi 6 juillet 2007 (D-3) concernant la même entreprise de courtage.

[24] Madame D... a commencé à vérifier les tableaux hebdomadaires de cette entreprise de courtage en 2005 et constaté des erreurs. Des abonnés ont par la suite adressé une plainte anonyme à monsieur André Maheux le 23 août 2005; ils ont aussi détaillé cette plainte le 22 novembre 2005, toujours de façon anonyme (D-4, en liasse, confidentielle).

Contre-interrogatoire de madame J... D... :

[25] L'obtention des documents en litige permettrait à la demanderesse de faire pression pour que des correctifs soient apportés, afin, notamment que les tableaux soient préparés sans erreurs et que la perte d'argent de même que la perte éventuelle du permis de cette entreprise de courtage en services de camionnage en vrac soient évitées.

[26] Madame D... n'a pas l'intention de poursuivre quiconque parce qu'elle travaille dans un milieu très dur et qu'elle craint de subir d'autres représailles ou dommages. Il en est de même en ce qui a trait aux dénonciations ou plaintes qu'elle n'ose exprimer lors des assemblées ou dans le cadre de la procédure d'arbitrage prévue par les règlements applicables.

[27] Le seul recours qui, selon elle, pouvait être exercé dans pareil contexte est la plainte adressée à l'organisme (D-4, en liasse) de même que les demandes d'accès et de révision.

B) REPRÉSENTATIONS

i) De l'organisme

[28] L'article 32 de la *Loi sur l'accès* n'est plus invoqué au soutien de la décision du responsable.

[29] L'article 40 de la *Loi sur les transports* habilite l'organisme à modifier, à suspendre ou à révoquer, dans certains cas et à certaines conditions, le permis

d'un transporteur qui est titulaire d'un permis de courtage. C'est donc à l'issue de procédures judiciaires publiques que l'organisme exerce ce pouvoir.

[30] La preuve (O-1) démontre que les documents en litige résultent du travail de vérification effectué par un inspecteur désigné en vertu de l'article 49.2 de la *Loi sur les transports* :

49.2. Le ministre ou la Commission peut autoriser toute personne à agir comme inspecteur pour vérifier l'application de la présente loi et de ses règlements et de toute autre loi qui confère une compétence à la Commission.

Toute personne ainsi autorisée à agir comme inspecteur ainsi que tout agent de la paix peut, dans l'exercice de ses fonctions tant sur les chemins publics que sur les chemins ouverts à la circulation publique, pour l'application de la présente loi :

1° pénétrer, à toute heure raisonnable, dans l'établissement d'un transporteur, d'un expéditeur ou d'un consignataire et en faire l'inspection;

2° examiner et tirer copie des livres, registres, comptes, dossiers et autres documents comportant des renseignements relatifs aux activités des personnes visées dans le paragraphe 1°;

3° lorsqu'il a un motif raisonnable de croire qu'un véhicule routier effectue un transport auquel s'applique la présente loi, faire immobiliser ce véhicule, y pénétrer pour en faire l'inspection et, à cette fin, ouvrir ou faire ouvrir tout conteneur ou réceptacle;

4° exiger tout renseignement relatif à l'application des lois et des règlements visés dans le premier alinéa, ainsi que la production de tout document s'y rapportant.

Toute personne qui a la garde, la possession ou le contrôle de ces livres, registres, comptes, dossiers et autres documents doit, sur demande, en donner communication à la personne qui fait l'inspection et lui en faciliter l'examen.

[31] La preuve démontre aussi que lorsqu'une plainte est acceptée, une préenquête permet de déterminer que des procédures judiciaires publiques doivent être intentées devant l'organisme ou encore que des échanges doivent avoir lieu avec l'entreprise concernée sur les anomalies constatées et les correctifs à apporter.

[32] La preuve démontre que les documents en litige sont, en substance, constitués d'une analyse de faits rapportés par l'inspecteur.

[33] La preuve démontre que, dans le cas de l'entreprise de courtage visée par la demande d'accès, le processus décisionnel de l'organisme a commencé lorsque celui-ci a demandé qu'une vérification soit effectuée. La preuve démontre aussi que ce processus n'est pas terminé, l'organisme n'ayant pas encore pris de décision. La preuve démontre de plus que les documents en litige seront utilisés lors d'une vérification pouvant être effectuée à la suite d'une autre plainte ou au cours d'une visite dans les prochains 3 à 5 ans.

[34] L'organisme a, le 18 juillet 2007, adéquatement exercé la discrétion que lui attribue l'article 39 de la *Loi sur l'accès* puisque les documents en litige résultent du travail d'un inspecteur qui, en vertu de l'article 49.2 précité, a obtenu des renseignements qui ne sont cependant pas accessibles à d'autres.

[35] Les documents en litige comprennent de nombreux renseignements personnels qui identifient des personnes autres que la demanderesse et dont la confidentialité doit être protégée; la connaissance de certains de ces renseignements par la demanderesse est sans effet sur cette protection.

[36] La preuve démontre que les signataires de la plainte du 23 août 2005, détaillée le 22 novembre 2005 (D-4, en liasse), ne se sont pas, pour leur part, identifiés.

ii) De la demanderesse

[37] Les documents qui sont en litige ne constituent pas une analyse, la preuve démontrant qu'ils sont constitués de faits bruts qui ont été constatés et de recommandations.

[38] La preuve démontre à cet égard que l'inspecteur qui a procédé à la vérification chez l'entreprise de courtage concernée a collecté de l'information, vérifié les faits visés par la plainte et le respect des normes applicables.

[39] La preuve démontre que les constats résultant de la vérification de l'inspecteur se traduisent en une synthèse d'observations, non pas en une analyse.

[40] La preuve (D-2 et D-3) démontre que les tableaux hebdomadaires de répartition du travail entre abonnés sont accessibles aux abonnés et que la demanderesse, dont l'entreprise est une abonnée, connaît une bonne partie de l'information.

[41] L'accès aux documents en litige, sans les renseignements personnels qui y sont contenus, permettrait de faire connaître les constats de l'organisme sur la conformité de certains comportements aux normes applicables.

[42] La preuve démontre que l'organisme ne sait pas, depuis décembre 2005, si d'autres suites seront données au rapport.

DÉCISION

[43] La Commission doit déterminer si les documents qui sont en litige et qui sont détenus par l'organisme sont, en vertu de la *Loi sur l'accès*, accessibles et, le cas échéant, la mesure dans laquelle ils le sont.

[44] J'ai pris connaissance des documents qui sont en litige et que l'organisme a remis à la Commission sous pli confidentiel. Il s'agit :

- du rapport de vérification de décembre 2005;
- de documents qui concernent le suivi de ce rapport.

a) Le rapport de vérification de décembre 2005 :

[45] Le rapport de vérification est daté du 22 décembre 2005. Il est constitué de 14 pages qui comprennent, sans toutefois s'y limiter :

- des renseignements qui expriment une analyse, c'est-à-dire le raisonnement de l'inspecteur sur ce qu'il observe et la comparaison qu'il établit entre ce qui est fait et ce qui doit être fait conformément aux normes applicables;
- des renseignements personnels qui identifient des personnes physiques autres que la demanderesse.

[46] La preuve démontre qu'un inspecteur de l'organisme a, dans l'exercice de ses fonctions, examiné plusieurs aspects de la gestion des activités de l'entreprise de courtage visée par la demande d'accès pour déterminer si les normes applicables en vertu de la loi et de règlements étaient respectées. La preuve démontre que l'inspecteur a rapporté le résultat de cet examen et conclu.

[47] La preuve démontre qu'une fois le rapport de vérification remis à monsieur Maheux, l'organisme a, dès la fin du mois de janvier 2006, pris la décision de ne pas tenter de procédures contre l'entreprise visée par la demande d'accès mais plutôt d'exiger que celle-ci se conforme aux normes applicables et qu'elle en rende compte à l'organisme qui présume de sa bonne foi. La preuve démontre également que, dans le cadre de l'application du programme de vérification qui relève de sa compétence, l'organisme effectuera d'autres visites chez cette entreprise au cours des prochaines années; la Commission comprend que l'organisme pourrait, en vertu de la *Loi sur les transports* et selon le résultat d'une vérification ultérieure, ne prendre aucune décision ou encore référer le dossier de l'entreprise à sa direction des services juridiques, notamment.

[48] La preuve ne démontre pas, comme telle, de recommandation à l'appui de la décision de janvier 2006.

[49] La preuve démontre que les conditions d'application de l'article 39 de la *Loi sur l'accès* n'étaient pas réunies en juillet 2007; l'accès aux renseignements qui expriment une analyse ne pouvait donc être restreint par le responsable en vertu de cet article :

39. Un organisme public peut refuser de communiquer une analyse produite à l'occasion d'une recommandation faite dans le cadre d'un processus décisionnel en cours, jusqu'à ce que la recommandation ait fait l'objet d'une décision ou, en l'absence de décision, qu'une période de cinq ans se soit écoulée depuis la date où l'analyse a été faite.

[50] Le rapport de vérification comprend aussi des renseignements personnels qui identifient des personnes autres que la demanderesse; la *Loi sur l'accès* est claire en ce qui concerne la confidentialité des renseignements personnels :

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

1° la personne concernée par ces renseignements consent à leur divulgation; si cette personne est mineure, le consentement peut également être donné par le titulaire de l'autorité parentale;

2° ils portent sur un renseignement obtenu par un organisme public dans l'exercice d'une fonction juridictionnelle; 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-divulgateion, de non-publication ou de non-diffusion.

[51] Aucune preuve ne démontre que l'un ou l'autre des cas d'exception que prévoit l'article 53 précité s'applique en faveur de la demanderesse.

[52] Aucune preuve ne démontre non plus que les renseignements personnels qui identifient des personnes physiques autres que la demanderesse puissent lui être communiqués en vertu de l'article 59 de la *Loi sur l'accès* tel qu'il s'appliquait en juillet 2007 :

59. Un organisme public ne peut communiquer un renseignement personnel sans le consentement de la personne concernée.

Toutefois, il peut communiquer un tel renseignement sans le consentement de cette personne, dans les cas et aux strictes conditions qui suivent :

1° au procureur de cet organisme si le renseignement est nécessaire aux fins d'une poursuite pour infraction à une loi que cet organisme est chargé d'appliquer si le renseignement est nécessaire aux fins d'une poursuite pour infraction à une loi applicable au Québec;

2° au procureur de cet organisme, ou au Procureur général lorsqu'il agit comme procureur de cet organisme, si le renseignement est nécessaire aux fins d'une procédure judiciaire autre qu'une procédure visée dans le paragraphe 1°;

3° à un organisme qui, en vertu de la loi, est chargé de prévenir, détecter ou réprimer le crime ou les infractions aux lois, si le renseignement est nécessaire aux fins d'une poursuite pour infraction à une loi applicable au Québec;

4° à une personne à qui cette communication doit être faite en raison d'une situation d'urgence mettant en danger la vie, la santé ou la sécurité de la personne concernée;

5° à une personne qui est autorisée par la Commission d'accès à l'information, conformément à l'article 125, à utiliser ce renseignement à des fins d'étude, de recherche ou de statistique;

6° (*paragraphe abrogé*);

7° (*paragraphe abrogé*);

8° à une personne ou à un organisme, conformément aux articles 61, 66, 67, 67.1, 67.2, 68 et 68.1;

9° à une personne impliquée dans un événement ayant fait l'objet d'un rapport par un corps de police ou par une personne ou un organisme agissant en application d'une loi qui exige un rapport de même nature, lorsqu'il s'agit d'un renseignement sur l'identité de toute autre personne qui a été impliquée dans cet événement, sauf s'il s'agit d'un témoin, d'un dénonciateur ou d'une personne dont la santé ou la sécurité serait susceptible d'être mise en péril par la communication d'un tel renseignement.

[53] Les renseignements personnels qui constituent la substance des parties ci-après circonscrites du rapport de vérification doivent donc être masqués parce qu'ils sont confidentiels :

- page 1 : les points 4 et 4.1 de la table des matières;
- page 2 : la première phrase, sous la rubrique « Les entrevues réalisées »;
- page 3 : la 2^e ligne de l'avant-dernier sous-paragraphe après « indiquée. »; la 1^{re} ligne du dernier sous-paragraphe jusqu'à « les demandes »; la 3^e ligne du dernier sous-paragraphe à partir de « public.»;
- page 4 : la 2^e ligne du point 2.3 jusqu'à « nous avons »;
- page 5 : tous les renseignements contenus dans cette page ;
- page 6 : la phrase du haut; les points 5 et 7, en entier; les renseignements qui nomment des personnes au point 8 (qui se termine à la page 7);
- page 7 : les renseignements qui nomment des personnes aux points 9 et 10; la 2^e phrase du point 12; la 1^{re}, l'avant-dernière et la dernière lignes du point 13 de même que les renseignements qui nomment deux

- personnes; les renseignements qui nomment deux personnes au point 14;
- page 8 : les renseignements qui nomment des personnes ou qui les identifient par leur fonction;
 - page 9 : le renseignement qui identifie une personne dans le haut de la page;
 - page 10 : le renseignement qui nomme une personne au point 21;
 - page 11 : tous les renseignements contenus dans cette page;
 - page 12 : le 1^{er} sous-paragraphe de la section 2.3; la 2^e phrase du 2^e sous-paragraphe; le nom inscrit au dernier sous-paragraphe;
 - page 13 : la 2^e phrase du 1^{er} sous-paragraphe; le nom inscrit au dernier sous-paragraphe de la section 2.3; la 1^{re} ligne de la section 2.4 et la 3^e ligne de cette section après « commande. »; la 3^e ligne du dernier sous-paragraphe après « comptabilisés. »;
 - page 14 : tous les renseignements de la section 4.

[54] Une copie des règlements généraux et du Code de déontologie de l'entreprise de courtage concernée de même qu'un résumé des faits dénoncés par les plaignants sont annexés à ce rapport. La Commission comprend, vu la preuve présentée par la demanderesse concernant le statut de sa propre entreprise, que ces règlements lui sont généralement accessibles et qu'ils ne sont pas visés par sa demande d'accès. La Commission comprend aussi, vu les plaintes déposées en preuve par la demanderesse (D-4, en liasse, confidentielle), que le résumé des faits qui y sont dénoncés n'est pas non plus visé par sa demande d'accès.

b) Les documents qui concernent le suivi du rapport de vérification :

[55] La décision de l'organisme, telle qu'elle est exprimée le 26 janvier 2006 par monsieur André Maheux auprès du président de l'entreprise, est accessible en vertu de l'article 9 de la *Loi sur l'accès* :

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.

[56] Le document du 14 mars 2006, qui ne constitue pas une analyse, n'est cependant que partiellement accessible en raison des renseignements personnels qui y sont contenus et qui sont confidentiels en vertu des articles 53 et 59 précités. Doivent donc être communiqués à la demanderesse en vertu de l'article 9 précité :

- la première page de ce document, à l'exception des 2 premières lignes du 2^e paragraphe jusqu'à « leur façon d'être » et du dernier paragraphe (qui se continue à la page 2) en entier;
- en deuxième page, le 1^{er} paragraphe sous la rubrique « Selon l'article 13 du Code de 2004 » et l'avant-dernier paragraphe sous cette rubrique; l'avant-dernier paragraphe de cette page.

[57] Le « rapport sur le suivi des améliorations souhaitées », constitué de 10 pages, exprime l'état du dossier en juillet 2007. Ce rapport, qui ne comprend aucun renseignement analytique ajouté, est également accessible en vertu de l'article 9 précité; doivent cependant être masqués les renseignements personnels suivants :

- les renseignements personnels qui se trouvent dans la colonne « améliorations souhaitées »; ces renseignements confidentiels sont inscrits tels quels dans le rapport de vérification (pages 12, 13 et 14) et doivent aussi être masqués dans la même mesure, comme prévu plus haut ;
- les renseignements personnels qui se trouvent dans la colonne « action et réponse »; ces renseignements confidentiels sont inscrits tels quels dans le document du 14 mars 2006 et doivent être masqués dans la même mesure, comme prévu plus haut;
- les 2 premières lignes de la colonne « remarque », des pages 3 et 4;
- les 2 derniers paragraphes de la colonne « remarque » de la page 5;
- les 2 premières lignes de chacun des paragraphes de la colonne « remarque » de la page 6;
- les pages 9 et 10.

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

[59] **ACCUEILLE partiellement** la demande;

[60] **ORDONNE** à l'organisme de communiquer à la demanderesse copie des renseignements qui lui sont accessibles dans la mesure déterminée plus haut;

[61] **REJETTE** la demande quant au reste;

[62] **ORDONNE** au responsable de l'accès et de la protection des renseignements personnels de la Commission d'accès à l'information de ne pas publier, diffuser ou divulguer la pièce D-4 ainsi que l'enregistrement de l'audience du 25 février 2008, à l'exception des parties.

HÉLÈNE GRENIER
Commissaire

M^e François Bourget-Duclos
Avocat de la demanderesse

M^e Marie-Josée Persico
Avocate de l'organisme