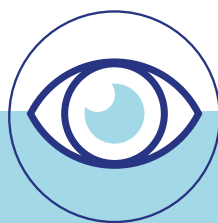




Demande de révision ou d'examen de mécontentement

Repérage complet et sérieux des documents visés par une demande d'accès



Ce document s'adresse aux parties en cause dans une demande de révision ou d'examen de mécontentement dont le cœur du litige est l'absence de documents ou lorsque la réponse à la demande d'accès voulant que tous les documents ont été remis au demandeur ne satisfait pas ce dernier. Il décrit le rôle de la Commission d'accès à l'information au cours de l'examen de ce type de demande. Il présente aussi :

- ▶ des bonnes pratiques visant à s'assurer d'un repérage documentaire complet et sérieux;
- ▶ comment un demandeur peut soulever un doute sérieux à l'effet que les documents visés par sa demande ne lui ont pas été acheminés;
- ▶ comment un organisme public ou une entreprise peut faire la preuve du traitement complet et sérieux de la demande d'accès en cause.



MISE EN GARDE

Le présent document vise à donner de l'information générale sur les obligations et responsabilités des demandeurs d'accès, des organismes publics et des entreprises. Il ne doit d'aucune façon être interprété comme une opinion juridique. Il est conçu à des fins d'information seulement et ne vise qu'à soutenir la réflexion des parties sur le traitement d'une demande d'accès, plus particulièrement sur le repérage documentaire.

Le contenu du présent document ne lie pas la Commission d'accès à l'information. Toute plainte ou demande de révision ou de mécontentement sera évaluée à la lumière des dispositions pertinentes de la législation.

LE RÔLE DE LA COMMISSION

Il arrive, en réponse à une demande d'accès, que le responsable de l'accès d'un organisme ou d'une entreprise indique n'avoir repéré aucun document visé par la demande. Il peut aussi indiquer que tous les documents retrouvés ont été transmis au demandeur.

Un demandeur insatisfait de cette réponse peut faire une demande de révision¹ ou d'examen de mécontentement² à la Commission (par exemple, s'il croit qu'il pourrait exister d'autres documents qui ne lui ont pas été acheminés).

Dans le cadre de la révision de la décision de l'organisme ou de l'entreprise, la Commission invite les parties à prouver les éléments suivants :



- ▶ L'organisme ou l'entreprise doit faire la preuve prépondérante d'un repérage complet et sérieux³.
- ▶ Le demandeur doit soumettre des éléments concrets pouvant constituer un début de preuve que l'organisme ou l'entreprise détient des documents visés par sa demande ou d'autres documents que ceux qui lui ont été transmis⁴.

Comment faire la preuve d'un repérage complet et sérieux ?

Dans le cadre de la révision de sa décision, l'organisme ou l'entreprise doit démontrer à la Commission, par une preuve testimoniale et/ou documentaire, qu'un repérage documentaire complet et sérieux a été effectué.

Qu'est-ce qu'un repérage complet et sérieux ?

La qualité d'une preuve d'un repérage complet et sérieux peut généralement s'apprécier par l'application et la démonstration d'indicateurs présentés dans ce document (Liste d'indicateurs pour un repérage complet et sérieux).

Cette preuve aura une incidence certaine sur la position du demandeur et sur l'analyse du juge administratif saisi de l'affaire. D'ailleurs, dans le cadre de sa démonstration, l'organisme ou l'entreprise ne doit pas hésiter à faire témoigner au besoin, outre la personne responsable d'accès, les répondants des unités administratives ayant participé au repérage, ou même des spécialistes en informatique, selon la nature du repérage effectué.



À titre indicatif, les annexes A à C présentent des exemples de déclarations assermentées visant à attester que l'organisme ou l'entreprise ne détient aucun autre renseignement ou document visé par la demande d'accès ou que ces documents ont été détruits.

1 Droit de recours dont peut se prévaloir une personne insatisfaite du traitement de sa demande d'accès par un organisme public.
2 Droit de recours dont peut se prévaloir une personne insatisfaite du traitement de sa demande d'accès par une entreprise privée.
3 X. c. Université Laval, [1986] C.A.I. 61; Mailloux c. Compagnie d'assurance-vie RBC [2007] C.A.I. 326; L.T. c. Régie des rentes du Québec, 2014 QCCA 42.
4 M. c. Clinique Roy-Rousseau, [1984-86] 1 C.A.I. 210; Dionne-Proulx c. Université du Québec à Trois-Rivières, [2001] C.A.I. 105; L.T. c. Régie des rentes du Québec, 2014 QCCA 42.



Comment soulever un doute sérieux que tous les documents visés par la demande n'ont pas été acheminés ?

Le demandeur doit exposer des faits précis, des éléments concrets et probants pouvant constituer un début de preuve de l'existence des documents. Par exemple, il peut démontrer des failles dans le repérage effectué.

Le demandeur prétendant qu'il n'a pas reçu tous les documents visés par sa demande ne peut se contenter d'allégations générales « qu'il manque sûrement des documents ». Il doit soulever un doute sérieux que tous les documents visés par sa demande ne lui ont pas été acheminés.



Quelle décision rendra la Commission ?

Aux termes de la présentation de la preuve et des observations des parties, le juge administratif saisi de l'affaire prendra le tout en délibéré et rendra une décision dans un délai maximal de 3 mois.

Si la Commission est d'avis que le repérage est incomplet, elle peut rendre une décision interlocutoire ordonnant à l'organisme ou à l'entreprise de faire des recherches supplémentaires.

PROCESSUS DE TRAITEMENT DE LA DEMANDE

Cette section présente les pratiques maximisant les probabilités de repérer un document visé par un demandeur et permettant, au cours de chacune des étapes suivantes du processus, de témoigner du traitement complet et sérieux d'une demande d'accès :



L'analyse de la demande



La réponse au demandeur



Le repérage des documents



La conservation des démarches effectuées



L'analyse des documents



L'analyse de la demande

Faire préciser l'objet de la demande

Le responsable de l'accès, avant d'effectuer tout repérage documentaire lui-même ou d'en référer à l'unité administrative ou aux unités les plus susceptibles de détenir des documents visés par une demande d'accès, doit bien comprendre la portée de cette demande.

Au moindre doute, il convient de communiquer avec le demandeur afin qu'il précise sa demande ou identifie les documents susceptibles de contenir les renseignements recherchés. Une demande d'accès vague et imprécise ne peut constituer un motif pour refuser de la traiter.

Comment le demandeur peut-il faciliter la recherche des documents qu'il souhaite obtenir?

Le demandeur devrait fournir le plus de détails possible sur les documents recherchés afin de faciliter la recherche du responsable de l'accès. Par exemple, s'il sait qui pourrait avoir la garde des documents après avoir parlé à des responsables de son dossier, il devrait en faire part au responsable, qui pourra mieux cibler ses recherches documentaires.

Il est avantageux pour le demandeur et le responsable de l'accès de collaborer à préciser la demande. Cela favorisera l'accomplissement de la deuxième étape : un repérage sérieux et complet.



Qu'est-ce que le droit d'accès ne couvre pas?

Malgré la bonne foi des parties, au terme du traitement d'une demande d'accès, il est possible qu'un organisme ou qu'une entreprise ne repère aucun document à transmettre au demandeur en réponse à sa demande. Voici des cas de figure pouvant expliquer ce résultat.

Document non détenu

La loi accorde un droit d'accès aux documents détenus, physiquement ou juridiquement par l'organisme ou l'entreprise au moment de la demande. Cela signifie qu'un organisme ou qu'une entreprise peut détenir physiquement un document dans l'exercice de ses fonctions ou qu'un tiers peut le conserver à sa demande. Un organisme ou une entreprise n'a donc pas à se prononcer sur l'accessibilité d'un document qu'il ne détient pas lui-même ou par l'entremise d'un tiers.

Aussi, la Loi oblige l'organisme ou l'entreprise à transmettre des documents et non à répondre à des questions. Ainsi, si l'organisme ou l'entreprise ne détient aucun document sur le sujet demandé, la Loi ne l'oblige pas à répondre aux questions du demandeur.

Création de documents

Dans le secteur public, le droit d'accès ne porte que sur des documents dont la communication ne requiert ni calcul ni comparaison de renseignements. La loi n'oblige donc pas un organisme public à calculer ou comparer des renseignements, répartis dans plus d'un document, de manière à en produire un nouveau afin de satisfaire une demande d'accès.

Notons toutefois que, dans une décision qu'elle a rendue en 2017⁵, la Commission rappelle que le fait d'extraire des données d'un système informatique afin de récupérer des renseignements ne constitue pas, en soi, la création d'un nouveau document. Pour la législation québécoise, est assimilée au document toute banque de données dont les éléments structurants permettent la création de documents par la délimitation et la structuration de l'information qui y est inscrite.

Dans cette même décision, la Commission a cependant rappelé qu'un organisme n'a pas l'obligation de créer un nouveau programme informatique afin de procéder à l'extraction requise pour répondre à la demande d'accès.

Destruction de documents

Les documents contenant des renseignements personnels doivent être détruits dès que la finalité pour laquelle ils ont été collectés est accomplie, sous réserve du délai prévu par la loi ou par un calendrier de conservation. Le législateur québécois a prévu un ensemble de principes et de règles pour assurer la protection des renseignements personnels notamment lors de leur destruction. Pour en apprendre davantage, consulter notre fiche sur le sujet ([La destruction des documents contenant des renseignements personnels](#)).



Le repérage documentaire

C'est une étape primordiale dans le traitement d'une demande d'accès. Une recherche incomplète forcera invariablement la Commission saisie d'une demande de révision ou d'examen de mécontentement à demander ou ordonner à l'organisme ou à l'entreprise de refaire ses devoirs, ce qui engendre des frais pour ces derniers, entraîne des délais supplémentaires et cause de la frustration au demandeur. Il appartient ainsi à l'organisme ou à l'entreprise affirmant ne pas détenir de documents de démontrer, par prépondérance de preuve, que le repérage de documents potentiellement visés par une demande d'accès a été fait de façon sérieuse et complète. En pratique, cela signifie que le responsable d'accès doit, selon les circonstances, entreprendre une série d'actions en ce sens. Une liste d'indicateurs est présentée ci-dessous sous forme de questions pour l'y aider.

Liste d'indicateurs pour un repérage complet et sérieux

Voici une liste d'indicateurs, classés selon la méthode QQQQCP (voir ci-contre), qui permettront au responsable d'accès d'analyser si le repérage documentaire effectué est complet et sérieux.



Qui a mené les recherches, qui a-t-on consulté ?

- ▶ Est-ce que toutes les unités administratives susceptibles de détenir les documents visés par la demande d'accès ont été consultées?

Noter le nom de celles ayant été consultées ou explicitement exclues en conservant une note qui en explique les raisons.

- ▶ Est-ce que toutes les personnes susceptibles d'avoir une connaissance directe des renseignements ou des documents recherchés parmi les unités administratives ont été consultées?

Il faut s'assurer que les membres du personnel qui effectuent les recherches connaissent bien le sujet visé par le demandeur ainsi que les systèmes de conservation et de classement des documents de l'organisme ou de l'entreprise.

- ▶ Est-ce que la direction générale de l'organisme ou de l'entreprise a été consultée lorsque la demande d'accès pouvait, en outre, avoir une portée institutionnelle?

Qu'a-t-on recherché ?

- ▶ Est-ce que les répondants de toutes les unités administratives ont compris la portée de la demande d'accès, en favorisant une interprétation large de celle-ci?

Il peut être profitable de reformuler au besoin la demande d'accès en l'adaptant au jargon des unités administratives visées.

- ▶ Un rappel a-t-il été effectué aux répondants concernant le fait qu'un document est visé par une demande d'accès, quel qu'en soit son support?

Où le repérage a-t-il été effectué ?

- ▶ Est-ce qu'on a consulté le dossier physique (papier)?

- ▶ Un repérage dans les différents systèmes informatiques de l'organisme ou de l'entreprise a-t-il été effectué?

Le dossier n'est pas constitué uniquement de ce qui est imprimé (papier), mais contient également les documents de même nature qui sont contenus dans les systèmes informatiques.

Il importe également de ne pas se fier uniquement à un système centralisé de registre de données. Les unités administratives visées ont fréquemment des systèmes sectoriels ou même des documents archivés manuellement.

- ▶ Un repérage dans les centres d'archivage ou d'autres fonds d'archives a-t-il été effectué?

On peut s'informer auprès des répondants sur la possibilité que des documents aient fait l'objet d'une destruction; le cas échéant, noter les explications en notant les règles applicables du calendrier de conservation.

- ▶ Est-ce qu'on a vérifié si le document visé par la demande pourrait être détenu par un tiers pour le compte de l'organisation?

Noter qui a la garde de ce document et pourquoi. Si on a essayé de localiser ce document ou si on y a demandé accès, consigner également cette information par écrit.

OUI

NON

OUI

NON

OUI

NON

OUI

NON

OUI

NON

OUI

NON

OUI

NON

OUI

NON

OUI

NON

Quand le repérage doit-il être effectué ?

- ▶ Un rappel a-t-il été effectué aux répondants concernant l'importance d'un repérage diligent?

Vu le caractère impératif des délais de traitement d'une demande d'accès, le non-respect de ceux-ci peut avoir des conséquences sur le droit de soulever des restrictions facultatives.

Comment le repérage a-t-il été effectué ?

- ▶ Les répondants ont-ils été questionnés sur les méthodes de repérage qu'ils ont utilisées?
- ▶ Est-ce que tous les documents visés par la demande ont été transmis au responsable de l'accès?
- ▶ Des explications détaillées sur le repérage documentaire peuvent-elles être fournies?

Documenter la démarche de repérage. Noter, par exemple les détails sur les types de fichiers examinés (ou exclus) et pourquoi; décrire les plans ou modes de classement des dossiers ainsi que les appareils, comptes ou autres emplacements de stockage ayant été ciblés; préciser les termes d'interrogation utilisés, les dates de recherche et le temps consacré aux recherches, etc.

Pourquoi a-t-on procédé de la sorte ?

- ▶ Les décisions prises au cours du repérage peuvent-elles être expliquées?
Il convient, par exemple, d'expliquer pourquoi il a été demandé uniquement à certains répondants ou groupes de personnes d'effectuer le repérage documentaire; pourquoi certaines personnes ou unités administratives en ont été exclues; pourquoi des recherches ont été effectuées dans un système informatique plutôt qu'un autre, etc.
- ▶ Quels documents ont été transmis au demandeur jusqu'à maintenant?
Il peut-être pertinent parfois de déposer en preuve les documents qui ont été remis au demandeur afin d'évaluer la qualité du repérage effectué par l'organisme ou l'entreprise.

OUI

NON

OUI

NON

OUI

NON

OUI

NON

OUI

NON

OUI

NON





L'analyse des documents

Quel est le rôle du responsable de l'accès?

Le travail du responsable de l'accès ne se limite pas à transmettre des copies de documents qui lui ont été fournis. Il doit analyser attentivement les documents avant de les communiquer. Il doit notamment identifier les situations nécessitant que soient soulevées des restrictions au droit d'accès, par exemple la confidentialité des renseignements personnels qui pourraient faire partie des documents à transmettre.

Il importe donc que tous les documents repérés par une unité administrative soient envoyés au responsable de l'accès pour analyse. Il n'appartient pas à ces unités de décider qu'un document est confidentiel. C'est la responsabilité du responsable de l'accès de procéder à l'analyse d'accessibilité des documents repérés et de rendre une décision éclairée à ce sujet.

Répondre à une demande d'accès sans avoir pris connaissance des documents repérés (ou compris pourquoi ceux-ci n'ont pas été repérés) peut avoir des conséquences. À titre d'exemple, si un document est repéré au sein de l'organisation après qu'une réponse négative ait été donnée au demandeur, à l'approche d'une audience, il pourrait être difficile de justifier devant la Commission l'ajout tardif de restrictions facultatives.

La réponse au demandeur

Lorsqu'il constate, au terme d'un repérage complet et sérieux, que son organisation ne détient pas de document visé par une demande d'accès (ou que ce document relève davantage de la compétence d'un autre organisme), le responsable de l'accès doit en informer le demandeur.

Cependant, le type de réponse donnée peut avoir une incidence sur la suite des événements. Une affirmation générale qu'aucun document n'est détenu par l'organisation est plus susceptible de laisser le demandeur dans le doute quant au sérieux des démarches de repérage effectuées pour répondre à la demande d'accès et de l'amener à contester cette décision.



La conservation des démarches effectuées

Il convient de conserver par écrit les démarches qui ont été effectuées pour identifier et localiser tous les documents visés par une demande.

Comme on l'a vu, lors de l'audience de la demande de révision ou d'examen de mécontentement, l'organisme ou l'entreprise devra faire la preuve à la Commission qu'il a effectué un repérage complet et sérieux.

ANNEXE A

Exemple de déclaration assermentée (documents transmis)

CANADA

PROVINCE DU QUÉBEC

DISTRICT DE

COMMISSION D'ACCÈS À L'INFORMATION DU QUÉBEC

C.A.I. :

Partie demanderesse

c.

Organisme public ou Entreprise

DÉCLARATION ASSERMENTÉE

JE, SOUSSIGNÉ(E),

_____ (nom)

_____ (profession)

EXERÇANT MA PROFESSION AU

_____ (adresse)

AFFIRME SOUS SERMENT CE QUI SUIT :

1. Je suis responsable de l'accès aux documents (ou autre fonction en lien avec le traitement de la demande d'accès) pour (organisme public ou entreprise concerné);
2. J'ai pris connaissance de la demande d'accès de la partie demanderesse, M. ou Mme (préciser), le (date); cette demande visait (reprendre l'énoncé des documents visés par la demande d'accès);
3. Préciser les recherches effectuées afin de retrouver des documents visés par la demande d'accès : unités administratives consultées, fonction des personnes contactées, fichiers ou dossiers consultés, etc.;
4. Préciser l'unité administrative qui a effectué l'envoi de l'ensemble des documents visés par la demande d'accès, le (date);
5. Décrire brièvement les documents transmis et confirmer qu'il s'agit de l'entièreté des documents visés par la demande du (date) et détenus par l'organisme ou l'entreprise;
6. Aucun renseignement n'a été masqué dans les documents transmis à la partie demanderesse;
7. (L'organisme ou l'entreprise) ne détient aucun autre renseignement ou document visé par la demande d'accès;
8. J'affirme sous serment que tous les faits relatés dans la présente déclaration sont vrais;

ET J'AI SIGNÉ :

Affirmé solennellement devant moi à _____ (lieu) le _____ (date)

Commissaire à l'assermentation

ANNEXE B

Exemple de déclaration assermentée (documents détruits)

CANADA

PROVINCE DU QUÉBEC

DISTRICT DE

COMMISSION D'ACCÈS À L'INFORMATION DU QUÉBEC

C.A.I. :

Partie demanderesse

c.

Organisme public ou Entreprise

DÉCLARATION ASSERMENTÉE

JE, SOUSSIGNÉ(E),

_____ (nom)

_____ (profession)

EXERÇANT MA PROFESSION AU

_____ (adresse)

AFFIRME SOUS SERMENT CE QUI SUIT :

1. Je suis responsable de l'accès aux documents (ou autre fonction en lien avec le traitement de la demande d'accès) pour (organisme public ou entreprise concerné);
2. J'ai pris connaissance de la demande d'accès de la partie demanderesse, M. ou Mme (préciser), le (date); cette demande visait (reprendre l'énoncé des documents visés par la demande d'accès);
3. Préciser les recherches effectuées afin de retrouver des documents visés par la demande d'accès : unités administratives consultées, fonction des personnes contactées, fichiers ou dossiers consultés, etc. ;
4. À la suite de cette recherche, j'ai constaté que les documents demandés avaient été détruits;
5. Cette destruction a été effectuée en vertu de notre calendrier de conservation des documents (ou autre document, comme une politique, une directive, etc. : préciser) qui prévoit (préciser le délai de conservation applicable et joindre l'extrait pertinent du calendrier de conservation ou autre document);
6. La demande d'accès de la partie demanderesse visait des documents datant de (préciser l'année) : ceux-ci ont donc été détruits;
7. Je confirme que la destruction des documents est survenue avant la réception de la demande d'accès de la partie demanderesse, soit le ou vers le (date de la destruction);
8. J'affirme sous serment que tous les faits relatés dans la présente déclaration sont vrais;

ET J'AI SIGNÉ :

Affirmé solennellement devant moi à _____ (lieu) le _____ (date)

Commissaire à l'assermentation

ANNEXE C

Exemple de déclaration assermentée (document non détenu par l'organisme)

CANADA

PROVINCE DU QUÉBEC

DISTRICT DE

COMMISSION D'ACCÈS À L'INFORMATION DU QUÉBEC

C.A.I. :

Partie demanderesse

c.

Organisme public ou Entreprise

DÉCLARATION ASSERMENTÉE

JE, SOUSSIGNÉ(E),

_____ (nom)

_____ (profession)

EXERÇANT MA PROFESSION AU _____

(adresse)

AFFIRME SOUS SERMENT CE QUI SUIT :

1. Je suis responsable de l'accès aux documents (ou autre fonction en lien avec le traitement de la demande d'accès) pour (organisme public ou entreprise concerné);
2. J'ai pris connaissance de la demande d'accès de la partie demanderesse, M. ou Mme (préciser), le (date); cette demande visait (reprendre l'énoncé des documents visés par la demande d'accès);
3. Préciser les recherches effectuées afin de retrouver des documents visés par la demande d'accès : unités administratives consultées, fonction des personnes contactées, fichiers ou dossiers consultés, etc.;
4. Ces recherches n'ont pas permis de retracer de documents visés par la demande d'accès;
5. (Le cas échéant) : Conformément à l'engagement pris lors de la conférence de médiation (ou de gestion) du (date), j'ai effectué des recherches additionnelles afin de vérifier si l'organisme détenait d'autres documents en lien avec la demande d'accès du (date ou préciser les documents recherchés), à savoir (préciser les recherches additionnelles effectuées);
6. Ces recherches additionnelles n'ont pas permis de retracer d'autres documents visés par la demande d'accès (ou décrire les seuls documents retracés);
7. J'affirme sous serment que tous les faits relatés dans la présente déclaration sont vrais;

ET J'AI SIGNÉ :

Affirmé solennellement devant moi à _____ (lieu) le _____ (date)

Commissaire à l'assermentation



DES QUESTIONS ?

Pour joindre la Commission :

QUÉBEC

Bureau 2.36

525, boulevard René-Lévesque Est

Québec (Québec) G1R 5S9

Téléphone : (418) 528-7741

Télécopieur : (418) 529-3102

MONTRÉAL

Bureau 900

2045, rue Stanley

Montréal (Québec) H3A 2V4

Téléphone : (514) 873-4196

Télécopieur : (514) 844-6170

TÉLÉPHONE SANS FRAIS

1 888 528-7741

COURRIEL

cai.communications@cai.gouv.qc.ca

SITE INTERNET

www.cai.gouv.qc.ca