

1032921-J - Olivier Grondin c. Tribunal administratif du logement et Procureur général du Québec - N/D : 6661-005

Allyson Rousseau <arousseau@morencyavocats.com>

Ven 2024-05-10 16:04

À :CAI communications <cai.communications@cai.gouv.qc.ca>

Cc :moi@oliviergrondin.com <moi@oliviergrondin.com>;Francis Durocher <francis.durocher@justice.gouv.qc.ca>;Julien Sirois <jsirois@morencyavocats.com>

Bonjour monsieur le juge administratif,

Vous trouverez ci-dessous un lien sécurisé vous permettant de consulter l'Argumentation écrite et les autorités de l'Organisme relativement à l'audience préliminaire sur la Demande en inopérabilité en lien avec le litige ci-haut mentionné. De plus, nous vous confirmons que le tout a été dûment déposé au dossier numérique de la Commission.

Voici le lien : [📄 6661-005 - Argumentation écrite de l'organisme](#)

En espérant le tout conforme.

Cordialement.

Allyson Rousseau | Adjointe juridique de Me Julien Sirois
arousseau@morencyavocats.com

Morency Société d'avocats s.e.n.c.r.l.

Édifice Le Delta 3, 2875, boulevard Laurier, bur. 200, Québec QC G1V 2M2

T 418 651-9900 **F** 418 651-5184 | www.morencyavocats.com

AVIS IMPORTANT: Ce courriel est strictement réservé à l'usage de la (des) personne(s) à qui il est adressé et peut contenir de l'information privilégiée et confidentielle couverte par la relation avocat-client. Toute divulgation, distribution, copie, ou autre utilisation de ce courriel par une autre personne est strictement prohibée. Si vous avez reçu ce courriel par erreur, veuillez s'il vous plaît communiquer immédiatement avec l'expéditeur et détruire le courriel sans en faire de copie sous quelque forme.

WARNING: This e-mail contains confidential information intended only for the person(s) named above, and attorney-client privileged. If you are not the intended recipient you are hereby notified that any disclosure, copying, distribution, or any other use of this e-mail is strictly prohibited. If you have received this e-mail by mistake, please notify us immediately and destroy this e-mail without making any copy of any kind.

CANADA

COMMISSION D'ACCÈS À L'INFORMATION

PROVINCE DE QUÉBEC
DISTRICT DE MONTRÉAL

OLIVIER GRONDIN

N° : 1032921-J

Demandeur

c.

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DU LOGEMENT

Organisme

et

PROCUREUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

Intervenant

ARGUMENTATION ÉCRITE DE L'ORGANISME¹
(Audience préliminaire sur la Demande en inopérabilité)

I. PRÉAMBULE

1. La question constitutionnelle soumise par l'Organisme dans sa Demande en inopérabilité doit être tranchée de manière préliminaire, avant que les questions ayant trait aux autres demandes produites au dossier ne soient abordées par la Commission d'accès à l'information (la « CAI »);
2. D'ailleurs, lors de la conférence de gestion du 26 octobre 2023 dans le cadre du présent dossier, la CAI abondait dans le sens de l'Organisme quant au fait de procéder de manière préliminaire sur la Demande en inopérabilité²;
3. Le dossier 1032921-J s'articule en fonction de 3 demandes distinctes :
 - a) Demande de révision de la décision de l'Organisme datée du 8 mai (la « Demande de révision »);
 - b) Une *Demande pour être autorisé à ne pas tenir compte d'une demande d'accès susceptible de nuire sérieusement aux activités de l'organisme* (la « Demande en 137.1 LAI »);
 - c) Une *Demande de l'organisme pour soulever le caractère inopérant de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels (RLRQ, c. A-2.1)* (la « Demande en inopérabilité »);

¹ Dans le présent document, les soulèvements sont nôtre, sauf avis contraire.

² Nous référons la CAI à la page 3 de 3 du procès-verbal d'audience daté du 26 octobre 2023.

4. Chacune de ces demandes s'administre en fonction d'un fardeau de preuve qui lui est propre et a pour objectif que la CAI fasse droit à des conclusions dont les effets pour chacune des parties sont bien différents;
5. En raison des conclusions recherchées par chacune des trois (3) demandes, celles-ci doivent être traitées successivement;
6. Ainsi, la pertinence de traiter la Demande en révision sera tributaire des conclusions rendues dans le cadre du traitement de la Demande en 137.1 LAI;
7. La Demande en 137.1 LAI formulée par l'Organisme a pour objectif que celui-ci évite de devoir traiter la demande d'accès du Demandeur telle qu'elle appert de sa Demande de révision;

Onglet 1

➤ ***M.T. c. Québec (Ministère des Transports), 2012 QCCA 174, par. 49 :***

[49] Il serait illusoire d'exiger à l'organisme de répertorier exhaustivement la quantité précise des documents à consulter, vu leur nombre significatif à leur face même, sans compromettre la continuité de ses activités régulières. L'article 137.1 précité a précisément pour objectif d'éviter ces effets contraignants.

Onglet 2

➤ ***Sherbrooke (Ville de) c. R.G., 2009 QCCA 153, par. 156 et 157 :***

[156] D'aucuns pourraient reprocher à la requérante d'avoir présenté une preuve portant sur un nombre « potentiel » de documents plutôt que sur le nombre de documents « effectivement » visés par la demande d'accès en litige. La preuve démontre toutefois que l'évaluation de la requérante résulte de la nature de la demande d'accès.

[157] La requérante ne peut faire la preuve du nombre précis de documents visés à moins de la traiter et d'encourir les conséquences que la Loi lui permet d'éviter au moyen de l'article 137.1. À supposer que tous les « rubans », sur lesquels les documents sont archivés, soient compatibles avec ceux utilisés actuellement par la requérante, il faut, pour connaître l'ampleur des documents visés par la demande d'accès, les reproduire sur le système informatique de la requérante. Or, le témoignage de M. Daigle est formel : la requérante ne dispose pas de l'espace/machine nécessaire pour ce faire.

8. Le fait d'administrer la Demande de révision et la Demande en 137.1 LAI simultanément est incompatible avec l'objectif même d'une demande formulée selon l'article 137.1 de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels* (RLRQ, c. A-2.1) (la « LAI »);
9. En effet, le TAL devrait ainsi se livrer à un travail d'analyse et d'administration documentaire dans le cadre de sa contestation de la Demande de révision qu'il cherche justement à éviter pour les motifs énoncés dans sa Demande en 137.1 LAI, et ce, tel que le lui permet la loi;
10. Conséquemment, si la CAI décide de procéder à l'audition de la Demande de révision et de la Demande en 137.1 LAI simultanément, la Demande en 137.1 présentée par l'Organisme deviendra sans effet;

11. Ce n'est qu'en fonction des conclusions rendues dans le cadre de la Demande en 137.1 LAI qu'il deviendra pertinent que l'Organisme effectue les démarches requises aux fins de contester totalement ou partiellement la Demande en révision, dont administrer une preuve à cet effet, sous réserve que le traitement de cette demande demeure nécessaire;
12. La pertinence de se prononcer sur la Demande en 137.1 LAI, est elle-même tributaire des conclusions qui seront rendues par la CAI suivant le traitement de la Demande en inopérabilité;

II. LE DÉBAT PRÉLIMINAIRE DE LA DEMANDE EN INOPÉRABILITÉ

13. Dans le cadre de sa demande en inopérabilité, l'Organisme remet en question la compétence même de la CAI;
14. Il s'ensuit que s'il est fait droit aux arguments de l'Organisme, celui-ci ne sera pas soumis à la compétence de la CAI, celle-ci perdant ainsi toute compétence *ratione materiae* à l'égard de l'Organisme, dont en ce qui a trait à la Demande de révision et à la Demande en 137.1 LAI;
15. Une telle question liée à la compétence *ratione materiae* de la CAI en est une qui est d'ordre public et qui doit être décidée en premier lieu;

Onglet 3

- ***Ville de Terrebonne c. Immeubles des Moulins inc., 2021 QCCA 525 (CanLII), par. 8 :***

[8] La compétence *ratione materiae* (compétence d'attribution ou matérielle) est d'ordre public et les règles concernant celle-ci « sont établies dans l'intérêt supérieur de l'administration de la justice ». Étant donné que la compétence d'attribution d'une cour est d'ordre public « [elle] peut être soulevée à tout moment en première instance comme en appel ». [...]

Onglet 4

- ***Boutin c. Association des propriétaires du Lac au Loup, 2020 QCCQ 1344, par. 16 :***

[16] La question de la compétence des tribunaux en est une qui doit être décidée en premier lieu. Le Tribunal ayant conclu que le présent dossier doit être entendu par la Cour supérieure, il n'est pas possible pour la Cour du Québec de se prononcer sur la demande de l'Association de déclarer le recours de M. Boutin irrecevable, abusif et de le rejeter ainsi que de condamner M. Boutin à rembourser à l'Association les honoraires extrajudiciaires engagés dans la présente instance.

16. Le fait que la CAI procède à l'audience de la Demande de révision et de la Demande en 137.1 LAI en même temps que la Demande en inopérabilité, alors même que la compétence de la CAI de se saisir du litige est remise en doute, ne favoriserait pas l'intérêt de la justice. Cela causerait un préjudice à l'instance même;

Onglet 5

- ***Knafo c. Kugler Kandestin, 2020 QCCA 141 (CanLII), par. 7 :***

[7] Le fait d'obliger des parties à procéder sur le fond d'une affaire devant un tribunal judiciaire dont la compétence *ratione materiae* est sérieusement remise en doute (que ce soit par le véhicule procédural du moyen déclinatoire prévu par l'art. 167 ou de l'irrecevabilité prévue par l'art. 168 C.p.c.) n'est généralement pas considéré comme étant une mesure raisonnable favorisant

l'intérêt de la justice, car elle cause un préjudice à l'instance (quant ce n'est pas à la partie requérante elle-même). Il importe en effet, en principe, de statuer le plus tôt possible (*in limine litis*) sur un tel moyen. Pareillement, à moins de circonstances particulières, le juge saisi d'une requête en irrecevabilité ne soulevant que des questions de droit ne doit en principe pas déferer la demande au juge du fond.

Onglet 6

➤ **Québec (Conseil de la magistrature) c. Québec (Commission d'accès à l'information), 2000 CanLII 11305 (QC CA), par. 35, 36 et 40 :**

[35] Tel que mentionné plus haut, tant le Procureur général que la Commission et que le mis en cause Georges Robert dans sa requête en mandamus se sont élevés contre le fait que le débat puisse s'engager immédiatement sur le terrain constitutionnel, avant même que la Commission, saisie du fond du litige et donc de l'interprétation de la loi, n'ait eu la possibilité de décider si, de toute façon, les documents dont la production est recherchée, étaient soumis à la règle générale de divulgation ou, au contraire, en étaient exemptés parce que tombant sous le coup de l'une ou l'autre des exceptions prévues par les textes, notamment par les articles 19.1 et 31.

[36] En d'autres termes et plus succinctement exprimé, y a-t-il lieu pour cette Cour de trancher la question constitutionnelle, alors que la Commission n'a même pas encore statué sur l'accessibilité des documents réclamés au regard de sa loi? Les intimés et les mis en cause plaident la prématurité du débat sur la question constitutionnelle et s'appuient notamment sur les arrêts suivants: **Douglas/Kwantlen Faculty Association c. Douglas College**, [1990] 3 R.C.S. 370; **Cuddy Chicks Ltd. c. Ontario**, [1991] 2 R.C.S. 55; **Tétreault-Gadoury c. Canada**, 1991 CanLII 12 (CSC), [1991] 2 R.C.S. 22.

[...]

[40] La troisième, enfin, est que pour pouvoir trancher de l'accessibilité des documents, la Commission aurait dû, de toute façon, prendre connaissance de ceux-ci. Or, si précisément le Conseil n'est pas constitutionnellement assujéti à la Loi d'accès à l'information et donc légalement tenu de les lui soumettre, on voit mal le débat ne s'engager que sur l'applicabilité des exceptions législatives, alors que la véritable pomme de discorde porte bien sur la compétence même de la commission (**Association internationale des travailleurs en pont, en fer structural et ornemental c. Mineault**, [1986] R.J.Q. 1579; **Avon Canada inc. c. Communauté urbaine de Montréal**, 1994 CanLII 5899 (QC CA), [1994] R.J.Q. 1860 (C.A.); **Ménard c. Rivest**, 1997 CanLII 9973 (QC CA), [1997] R.J.Q. 2108 p. 2118 et s. (C.A.)).

17. De plus, le fait que la CAI procède à l'audience de la Demande de révision et de la Demande en 137.1 LAI en même temps que la Demande en inopérabilité risquerait de causer un préjudice à l'Organisme;
18. Permettre à la CAI de se pencher sur la Demande de révision et sur la Demande en 137.1 LAI avant même que sa compétence constitutionnelle à l'égard de l'Organisme soit acquise emporterait invariablement qu'elle s'immisce dans l'organisation et les activités de l'Organisme, alors que celui-ci soumet que cela porte atteinte notamment à son indépendance institutionnelle;
19. De surcroît, en traitant la Demande de révision, il pourrait être exposé à la CAI au Demandeur des renseignements colligés et obtenus par l'Organisme et ayant trait aux fonctions de ses juges administratifs;

20. Des documents ou des parties de documents devront faire l'objet d'une preuve, révélant ainsi leur contenu au Demandeur et à la CAI, alors même que l'organisme conteste notamment le droit de la CAI d'intervenir à l'égard des fichiers de renseignements qu'il a constitué dans le cadre de ses activités;
21. Or, avant qu'une telle démarche puisse être accomplie par la CAI, encore faut-il déterminer si une telle démarche ne contrevient pas au principe d'indépendance des juges administratifs de l'Organisme, au sens des articles 23 et 56 de la *Charte des droits et libertés de la personne* (RLRQ, c. C-12) (la « Charte »);

Onglet 6

➤ **Québec (Conseil de la magistrature) c. Québec (Commission d'accès à l'information), 2000 CanLII 11305 (QC CA), par. 15 à 17 et 41 :**

[15] Devant le Commissaire Pierre Cyr, le Conseil, par l'intermédiaire de son avocat, a soulevé le moyen constitutionnel préliminaire suivant: la **Loi d'accès à l'information** est constitutionnellement inopérante à l'endroit du Conseil, parce qu'elle porte atteinte au principe fondamental de l'indépendance de la magistrature.

[16] Le Procureur général du Québec a alors plaidé que cette question ne pouvait être débattue et tranchée à ce stade préliminaire et qu'il convenait, au contraire, d'attendre pour en disposer, que la Commission se prononce sur le bien-fondé de la requête des deux mis en cause. La **Loi d'accès à l'information** prévoyant, en effet, certaines exceptions à la communication de documents par ailleurs normalement accessibles, il restait fort possible que les pièces demandées ou, du moins, certaines d'entre elles, tombent sous le coup de ces dérogations.

[17] Le Commissaire, Me Pierre Cyr, a toutefois décidé de trancher la question constitutionnelle préalable, au motif que certains documents ou certaines parties d'entre eux risquaient, en effet, de demeurer accessibles aux termes de la loi. Une requête en mandamus de la part de Georges Robert pour obliger la Commission à se prononcer sur le bien-fondé de sa requête sans aborder la question constitutionnelle fut rejetée par mon collègue André Forget, siégeant alors à la Cour supérieure, le 24 septembre 1992.

[...]

[41] Le report d'un recours en révision judiciaire, après une décision au fond, risquerait précisément de causer à l'appelant le préjudice qu'il cherche à éviter (Fraternité des policiers de Rimouski inc. c. Ville de Rimouski, 1996 CanLII 6019 (QC CA), [1996] R.D.J. 616 (C.A.); Ville de Mascouche c. Houle, 1999 CanLII 13256 (QC CA), [1999] R.J.Q. 1894 (C.A.)).

22. Qui plus est, contrairement à ce que pourrait prétendre le Procureur général du Québec ou le Demandeur, le principe de la retenue judiciaire ne s'applique pas, en l'espèce;
23. Le principe de la retenue judiciaire s'applique dans un contexte où il n'est pas nécessaire pour un décideur de traiter d'un point de droit afin de régler une affaire ou lorsqu'une question à traiter porte sur une situation hypothétique;
24. Or, la question constitutionnelle en l'espèce est fondamentale et porte sur la compétence même de la CAI à l'égard de l'Organisme et son droit d'intervenir dans le cadre de la demande de révision et de la Demande en 137.1 LAI;

25. Suivant l'audience sur la Demande en inopérabilité, la CAI devra décider si l'Organisme est soumis ou pas à sa juridiction, non pas dans quelle mesure et selon quels paramètres légaux elle pourra se saisir du litige et agir *intra vires* de sa compétence à l'égard de l'Organisme;

➤ **Québec (Conseil de la magistrature) c. Québec (Commission d'accès à l'information), 2000 CanLII 11305 (QC CA), par. 37, 42 et 43 :**

[37] Comme on le sait, la retenue judiciaire impose aux tribunaux de ne pas décider d'arguments d'ordre constitutionnel qui ne sont ni essentiels, ni vraiment nécessaires à la solution d'un litige concrètement engagé devant eux et qui ne sont pas soutenus par un contexte factuel concret. La jurisprudence, sur ce point, est bien connue (**Procureur général du Québec c. Glassco**, 1978 CanLII 192 (CSC), [1978] 2 R.C.S. 605; **Procureur général de l'Ontario c. Municipalité régionale de Peel**, 1979 CanLII 48 (CSC), [1979] 2 R.C.S. 1134; **La Reine c. Air Canada**, 1980 CanLII 16 (CSC), [1980] 2 R.C.S. 303; **Moysa c. Alberta**, 1989 CanLII 55 (CSC), [1989] 1 R.C.S. 1572). Comme l'écrivait, dans ce dernier arrêt, le juge Sopinka:

La Cour s'abstiendra généralement de répondre aux questions constitutionnelles, si les faits de la cause ne l'exigent pas.

(p. 1580)

[...]

[42] Certes, et j'en conviens aisément, la pratique qui consiste à «constitutionnaliser» artificiellement ou prématurément les débats judiciaires doit être condamnée. Ici, cependant, le débat est réel, concret, fondamental et atteint de plein fouet la compétence même de la Commission à se saisir du litige.

[43] Je suis donc d'avis qu'il n'y a, dans le présent dossier, ni de débat purement théorique, ni entorse du principe de la retenue judiciaire.

26. Par ailleurs, la Demande en inopérabilité ne procède pas dans un vide factuel;

27. La Demande en inopérabilité s'inscrit effectivement dans le cadre d'une demande d'accès formulée par le Demandeur. Il existe une base factuelle concrète au débat;

➤ **Québec (Conseil de la magistrature) c. Québec (Commission d'accès à l'information), 2000 CanLII 11305 (QC CA), par. 39 :**

[39] La seconde est que le litige est loin d'être purement théorique, puisque les mis en cause ont effectivement demandé l'accès aux documents et qu'il existe donc indéniablement une base factuelle concrète au débat tel qu'engagé.

III. LES CONCLUSIONS RECHERCHÉES

28. En fonctions des motifs ici-haut exposé, l'Organisme demande à la CAI de :

ACCUEILLIR les prétentions du Tribunal administratif du logement, en l'espèce;

PROCÉDER sur la Demande en inopérabilité et rendre une décision à l'égard de celle-ci avant de procéder sur la Demande en 137.1 LAI et sur la Demande de révision.

LE TOUT RESPECTUEUSEMENT SOUMIS.

Montréal, le 10 mai 2024

Morency Société d'avocats

MORENCY, SOCIÉTÉ D'AVOCATS, S.E.N.C.R.L.

(Me Julien Sirois)

Procureurs de l'organisme –TAL

500, place d'Armes, 25^e étage

Montréal (Québec) H2Y 2W2

Courriel : jsirois@morencyavocats.com

Téléphone : (514) 845-3533

Télécopieur : (514) 845-9522

N/Réf. : 6661-005

N° 1032921-J

**COMMISSION D'ACCÈS À L'INFORMATION DU
QUÉBEC**

OLIVIER GRONDIN

Demanderesse

c.

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DU LOGEMENT

Organisme

et

PROCUREUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

Intervenant

**ARGUMENTATION ÉCRITE
(Audience préliminaire sur la Demande en
inopérabilité)**

MORENCY
SOCIÉTÉ D'AVOCATS

500, place d'Armes, 25^e étage
Montréal (Québec) H2Y 2W2
T 514 845-3533 F 514 845-9522
MORENCYAVOCATS.COM

QUÉBEC MONTRÉAL LÉVIS LONGUEUIL ST-JEAN-SUR-RICHELIEU

Me Julien Sirois
jsirois@morencyavocats.com
N/D : 6661-005

CANADA

PROVINCE DE QUÉBEC
DISTRICT DE MONTRÉAL

N° : 1032921-J

COMMISSION D'ACCÈS À
L'INFORMATION

OLIVIER GRONDIN

Demandeur

c.

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DU
LOGEMENT

Organisme

et

PROCUREUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

Intervenant

LISTE D'AUTORITÉS DE L'ORGANISME

Onglet 1	<i>M.T. c. Québec (Ministère des Transports), 2012 QCCAI 174</i>
Onglet 2	<i>Sherbrooke (Ville de) c. R.G., 2009 QCCAI 153</i>
Onglet 3	<i>Ville de Terrebonne c. Immeubles des Moulins inc., 2021 QCCA 525</i>
Onglet 4	<i>Boutin c. Association des propriétaires du Lac au Loup, 2020 QCCQ 1344</i>
Onglet 5	<i>Knafo c. Kugler Kandestin, 2020 QCCA 141 (CanLII)</i>
Onglet 6	<i>Québec (Conseil de la magistrature) c. Québec (Commission d'accès à l'information), 2000 CanLII 11305 (QC CA)</i>

Montréal, le 10 mai 2024

Morency Société d'avocats

MORENCY, SOCIÉTÉ D'AVOCATS S.E.N.C.R.L.

(Me Julien Sirois)

Procureurs de l'organisme –TAL

500, place d'Armes, 25^e étage

Montréal (Québec) H2Y 2W2

Courriel : jsirois@morencyavocats.com

Téléphone : (514) 845-3533

Télécopieur : (514) 845-9522

N/Réf. : 6661-005

N° 1032921-J

**COMMISSION D'ACCÈS À L'INFORMATION
DU QUÉBEC**

OLIVIER GRONDIN

Demanderesse

c.

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DU LOGEMENT

Organisme

et

PROCUREUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

Intervenant

LISTE D'AUTORITÉS DE L'ORGANISME

MORENCY
SOCIÉTÉ D'AVOCATS

500, place d'Armes, 25^e étage
Montréal (Québec) H2Y 2W2
T 514 845-3533 F 514 845-9522
MORENCYAVOCATS.COM



QUÉBEC MONTRÉAL LÉVIS LONGUEUIL ST-JEAN-SUR-RICHELIEU

Me Julien Sirois
jsirois@morencyavocats.com
N/D : 6661-005

Commission d'accès à l'information du Québec

Dossier : 10 23 54

Date : Le 23 mars 2012

Membre : M^e Alain Morissette

M... T...

Demandeur

c.

**MINISTÈRE DES TRANSPORTS
DU QUÉBEC**

Organisme

DÉCISION

OBJET EN LITIGE :

DEMANDE DE RÉVISION en matière d'accès en vertu de l'article 135 de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*¹.

[1] Le 3 octobre 2010, M. M... T... (le demandeur) présente une demande d'accès au ministère des Transports du Québec (l'organisme) comportant deux volets. D'une part, il requiert tout document relatif à la classification en vigueur en 2005 et 2006 pour l'ensemble des ingénieurs à l'emploi du ministère et, d'autre part, tous les avis, courriels, notes de service et correspondances à l'interne ou avec le Secrétariat du Conseil du trésor entre août 2005 et décembre 2006 concernant la classification et l'intégration des ingénieurs.

[2] Le 1^{er} novembre 2010, l'organisme lui communique, sous forme de tableau, certains renseignements relatifs à la répartition du nombre d'ingénieurs,

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

par classe d'emploi, pour les années 2005 et 2006. Également, l'organisme informe le demandeur que le deuxième volet de sa demande est trop vaste pour entreprendre les démarches nécessaires à la cueillette des informations réclamées, invoquant ainsi l'application des articles 15, 42 et 137.1 de la Loi sur l'accès au soutien de son refus d'y acquiescer.

[3] Le 16 novembre 2010, étant insatisfait de cette réponse, le demandeur présente à la Commission d'accès à l'information (la Commission) une demande de révision.

AUDIENCE :

[4] Une audience se tient à Québec le 17 février 2012 en présence du demandeur et de l'organisme, lequel est représenté par procureure.

[5] D'entrée de jeu, l'organisme communique intégralement un document (24 pages) exhibant la classification de tous les ingénieurs du ministère (O-1 en liasse). Le demandeur se déclare satisfait de cette divulgation en regard du premier volet de sa demande d'accès.

[6] Cet aspect n'étant plus en litige, la Commission n'en disposera pas. Le tribunal demeure donc saisi uniquement du deuxième volet de la démarche initiale du demandeur pour lequel l'organisme souhaite présenter une preuve démontrant que le traitement de cette quête d'informations serait susceptible de nuire sérieusement à ses activités.

[7] L'affaire est mise en délibéré à compter du 21 mars 2012, soit après réception par la Commission de l'argumentation écrite soumise par le demandeur ainsi que de la réplique de la procureure de l'organisme.

FAITS :

A) PREUVE DE L'ORGANISME :

[8] La procureure de l'organisme fait entendre deux témoins, soit M. Salim Haouari et M^{me} Fernande Rousseau.

Témoignage de Salim Haouari :

[9] Monsieur Haouari exerce la fonction de conseiller en gestion des ressources humaines au sein de l'organisme depuis le mois d'août 2011. Il s'occupe notamment de l'évaluation des emplois au ministère, y compris celui des

ingénieurs, pour fins de classification. Cette tâche est partagée avec une autre personne.

[10] Considérant l'ampleur de l'ouvrage, un troisième employé les assiste depuis le mois de décembre 2011 afin de répondre aux besoins croissants de l'organisation.

[11] Lors du traitement de la demande d'accès en 2010, il n'était pas en poste. C'est plutôt M^{me} Véronique Campeau qui a évalué l'état de la situation. Il a néanmoins succédé à cette dernière et refait l'exercice en décembre 2011 afin d'apprécier la faisabilité de la cueillette d'informations telle que formulée par le demandeur, et ce, à la demande de son chef de service. Il s'est acquitté de cette tâche en collaboration avec une collègue, M^{me} Anne Bouchard.

[12] Selon ses observations, les renseignements relatifs à la classification des employés sont susceptibles de se trouver parmi les documents répertoriés dans six tiroirs de classeur disposés dans un bureau de la Direction des ressources humaines. Chaque tiroir contient approximativement 200 documents, comportant en moyenne une trentaine de pages chacun, ce qui totaliserait environ 36 000 pages. Plusieurs de ces feuilles sont brochées. L'estimation provient d'un échantillonnage effectué de façon aléatoire.

[13] Ces documents sont groupés par direction ainsi que par service et non par ingénieur. Les descriptions d'emploi sont disposées une à la suite des autres de façon non chronologique.

[14] Le mode de classement préconisé implique que la recherche exigerait une consultation de tous les documents individuellement (environ 36 000 pages) dont certains contiennent des données «*recto/verso*».

[15] Le témoin indique que le temps que nécessiterait cette opération serait considérable en raison, d'une part, du volume de pages à consulter et, d'autre part, de la quantité importante de renseignements personnels qui y apparaissent, lesquels doivent être protégés.

[16] Une fois l'opération de recensement de données complétée, s'ensuivrait l'étape de la photocopie des documents. La manutention, le déclasserment ainsi que le reclassement des documents sous-entendent que cette phase s'effectue de façon parcellaire, c'est-à-dire un document à la fois, afin d'assurer la remise en état des dossiers dans la filière à l'endroit approprié. Selon l'appréciation de l'employé à qui serait confiée cette tâche, cela impliquerait globalement des

centaines d'heures de travail. De plus, cela monopoliserait l'un des deux photocopieurs mis à la disposition du service alors qu'une soixantaine d'employés utilisent cette ressource matérielle.

[17] Selon M. Haouari, cette tâche colossale accaparerait à temps plein un employé de l'organisme pendant plusieurs semaines, et ce, sans que celui-ci ne puisse accomplir ses tâches régulières.

[18] Quant aux autres types de documents réclamés, soit les notes, avis, courriels et correspondances liés à la classification des ingénieurs, cette opération impliquerait une recherche au sein des 14 bureaux régionaux dans le dossier personnel des ingénieurs concernés ainsi qu'auprès des employés de ces directions, lesquels sont susceptibles de traiter ces renseignements. De plus, l'information peut se retrouver sur différents supports, informatique ou « papier » selon le cas.

[19] En contre-interrogatoire, le témoin confirme que plusieurs documents inclus dans les six tiroirs de filière identifiés n'auraient pas à être communiqués au demandeur. Il précise néanmoins que cette collecte sélective impliquerait d'en prendre connaissance distinctement, un à un, afin d'écartier ce qui n'est pas pertinent. Il ajoute qu'il n'existe pas de liste qui lui permettrait de faire un tri préalable de l'information réclamée.

[20] Quant à l'identification des documents appropriés, il précise que l'agente de secrétariat qui s'affairerait à la tâche aurait nécessairement besoin de l'accompagnement d'un collègue qui maîtrise le contenu, ce qui alourdirait encore davantage le travail. L'exercice est laborieux et complexe.

Témoignage de M^{me} Fernande Rousseau :

[21] Madame Rousseau exerce la fonction de responsable de l'accès, de l'éthique et des plaintes au sein de l'organisme depuis le mois de décembre 2010. Elle n'était pas en poste lors de l'évaluation initiale de la demande d'accès à l'origine du présent litige. Antérieurement, elle assumait le rôle de chef d'équipe au secrétariat du même ministère.

[22] Elle a pris connaissance du contenu de la demande d'accès et du traitement accordé par son prédécesseur, M. Beaulieu.

[23] Elle précise que deux personnes dans l'organisme analysaient les demandes d'accès à l'époque. En 2010 et 2011, 401 et 586 requêtes ont été

respectivement traitées au cours de ces périodes. L'opération impliquait une cueillette des documents ainsi que leurs tri et caviardage.

[24] Selon son expérience en la matière, il serait impensable d'examiner la demande d'accès en litige sans dégager à temps plein un employé, ce qui aurait pour effet de nuire au fonctionnement du service. L'énergie consacrée à cette tâche serait d'autant plus significative du fait que les 14 bureaux régionaux seraient sollicités. Au surplus, ces employés en région ne sont pas familiers avec cette procédure et sont déjà fort occupés à vaquer à leurs activités habituelles.

[25] Selon M^{me} Rousseau, il est impossible de traiter une telle demande dans le délai de 30 jours prévu par le législateur; c'est trop volumineux.

[26] En contre-interrogatoire, M^{me} Rousseau mentionne que les effectifs ont été augmentés récemment au ministère pour traiter les demandes d'accès, ceux-ci étant dorénavant constitués d'un technicien, d'une agente de secrétariat et d'un professionnel.

[27] Elle reconnaît que l'organisme n'a pas contacté le demandeur pour requérir des précisions relatives à sa demande d'accès, celle-ci étant suffisamment claire et détaillée. Elle confirme que la période pertinente visée par la demande d'accès n'est pas déterminante quant à l'ampleur de la tâche car tous les renseignements sont confondus dans la filière en question sans égard à la date de leur confection. À cet égard, elle précise que le plan de classification de l'organisme, disponible sur son site Internet, n'est d'aucune utilité quant à la méthode de classement des documents dans une filière particulière.

B) PREUVE DU DEMANDEUR :

[28] Le demandeur témoigne.

[29] Il est ingénieur à l'emploi du ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs. Il précise qu'une entente est intervenue entre son syndicat et le gouvernement relativement à l'intégration des ingénieurs dans leur classe d'emploi, laquelle comporte quatre niveaux. Une description de tâches était requise par le Service des ressources humaines du ministère concerné afin d'établir cette classification et celle-ci était ensuite présentée au Secrétariat du Conseil du trésor. Ce dernier a l'autorité pour trancher en dernier lieu.

[30] Le demandeur indique que des centaines d'ingénieurs ont contesté, par le biais d'un processus d'appel, le niveau qui leur a été respectivement octroyé, ce

qui a provoqué des discussions entre l'organisme et le gouvernement au terme desquelles plusieurs employés se sont déclarés satisfaits du résultat final. De ce nombre, environ 35 ingénieurs, à l'emploi de l'organisme, ont maintenu leur contestation et les discussions se poursuivent toujours pour tenter de trouver une solution.

[31] En lien avec ces démarches, le demandeur dépose le procès-verbal d'une réunion du conseil des représentants de section de l'Association professionnelle des ingénieurs du Gouvernement du Québec (APIGQ), laquelle s'est tenue le 2 février 2006 (D-1), ainsi qu'une copie de l'entente intervenue entre cette même association et le gouvernement le 6 février suivant (D-2).

ARGUMENTATION DES PARTIES :

[32] La procureure de l'organisme réfère à la preuve testimoniale présentée pour signifier l'ampleur de l'exercice que requiert le demandeur, ce qui aurait pour effet de monopoliser des ressources humaines et matérielles de façon déraisonnable. Elle soutient que l'opération paralyserait le fonctionnement de l'organisme.

[33] Elle porte à l'attention de la Commission que peu d'employés de l'organisme sont généralement affectés à cette tâche comparativement au nombre de demandes qui leur sont adressées.

[34] La procureure est d'avis que la cueillette, l'analyse, le tri et la reproduction des renseignements réclamés exigeraient un investissement de temps et d'énergie tel qu'il est impossible d'envisager que l'intervention puisse se concrétiser dans le délai de 30 jours que le législateur accorde aux organismes pour rencontrer leurs obligations à cet égard. Elle cite différentes décisions au soutien de ses prétentions, notamment un jugement rendu par la Cour du Québec dans l'affaire *Ville de Montréal c. Winters*.²

[35] Elle réclame d'autoriser l'organisme à ne pas tenir compte du deuxième volet de la demande d'accès du 3 octobre 2010 car son traitement constituerait une nuisance sérieuse des activités de l'organisme, et ce, au sens de l'article 137.1 de la Loi sur l'accès.

[36] Quant au demandeur, il reprend en substance la preuve qui a été administrée lors de l'audience. Également, il commente la jurisprudence déposée

² [1991] C.A.I. 359.

par la procureure de l'organisme et remet en question son application dans la présente affaire, et ce, en référant à de nombreux extraits.

[37] Il attire l'attention du tribunal sur le fait qu'il n'a présenté qu'une seule demande d'accès, laquelle ne peut être qualifiée d'abusives, d'autant plus que le nombre d'ingénieurs dont le dossier est encore litigieux sur le plan de la classification est restreint.

[38] Il ajoute que plusieurs documents répertoriés parmi les six tiroirs de classeur ne sont pas pertinents, ce qui allègerait d'emblée le travail d'analyse et de cueillette de données. Il soumet que sa démarche ne vise pas tous ces documents mais plutôt un nombre limité d'entre eux.

[39] Il est d'avis que l'organisme aurait dû vérifier les dates apparaissant sur chacun des documents contenus dans les dossiers de classification, ce qui aurait permis d'en éliminer plusieurs de façon sommaire. Il rappelle que l'un des témoins de l'organisme a reconnu ne pas s'être attardé à cette étape préliminaire.

[40] Il déplore le fait qu'en l'espèce, la démarche effectuée par l'organisme a manqué de rigueur et interroge la bonne foi de ses commettants dans les circonstances. De plus, il s'explique mal que le responsable de l'accès n'ait pas communiqué à nouveau avec lui, à l'époque, pour tenter de discriminer les éléments opportuns de ceux qui ne le sont pas.

[41] Il souligne que les témoins de l'organisme ne sont pas les personnes qui ont traité la demande d'accès initialement, rendant ainsi inadmissible leur version respective.

[42] Il retient du témoignage de M. Haouari que chaque ingénieur à l'emploi de l'organisme avait son propre dossier individuel de classification et qu'il aurait été facile de les identifier distinctement du reste des 36 000 pages, réduisant d'autant l'ampleur de la tâche.

[43] Concernant l'accessibilité des renseignements personnels qui se trouvent dans les dossiers, il réfère à l'article 57 de la Loi sur l'accès en précisant que le nom et la fonction d'un membre du personnel d'un organisme ont un caractère public.

[44] Le demandeur soumet que la requête de l'organisme doit être rejetée et que sa demande de révision est bien fondée.

ANALYSE :

[45] Tel que mentionné précédemment, le seul litige dont demeure saisie la Commission dans la présente affaire concerne le deuxième volet de la demande d'accès, soit celui relatif à l'obtention des nombreux documents décrits par le demandeur dans sa lettre du 3 octobre 2010 (tous les avis, courriels, notes de service et correspondances à l'interne ou avec le Secrétariat du Conseil du trésor entre août 2005 et décembre 2006 concernant la classification et l'intégration des ingénieurs).

[46] Cette démarche se fonde sur l'article 9 de la Loi sur l'accès, lequel se lit comme suit :

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.

[47] En réaction à cette demande d'accès, l'organisme fait valoir que le traitement de celle-ci serait susceptible de nuire sérieusement à ses activités et demande à la Commission de l'autoriser à ne pas en tenir compte en application de l'article 137.1 de la Loi sur l'accès. Cette disposition est libellée de la façon suivante :

137.1. La Commission peut autoriser un organisme public à ne pas tenir compte de demandes manifestement abusives par leur nombre, leur caractère répétitif ou leur caractère systématique ou d'une demande dont le traitement serait susceptible de nuire sérieusement aux activités de l'organisme.

Il en est de même lorsque, de l'avis de la Commission, ces demandes ne sont pas conformes à l'objet des dispositions de la présente loi sur la protection des renseignements personnels.

[48] La preuve révèle qu'un calcul approximatif des documents à consulter dans les six tiroirs de filière localisés à la Direction des ressources humaines de l'organisme permet d'estimer ceux-ci au nombre de 36 000 pages uniquement pour la portion relative à la classification des emplois. Ce chiffrage n'est pas scientifique. Néanmoins, la Commission est d'avis que la méthode

d'échantillonnage utilisée par M. Haouari pour évaluer le volume de documents visés par la démarche offre suffisamment de garanties de fiabilité pour que le tribunal puisse utiliser cette prémisse.

[49] Il serait illusoire d'exiger à l'organisme de répertorier exhaustivement la quantité précise des documents à consulter, vu leur nombre significatif à leur face même, sans compromettre la continuité de ses activités régulières. L'article 137.1 précité a précisé pour objectif d'éviter ces effets contraignants.

[50] À ceci s'ajouteraient toutes les démarches qu'impliquerait la vérification dans les 14 Directions régionales de l'organisme afin de recenser les avis, courriels, notes de service et autres correspondances auxquels réfère le demandeur.

[51] Selon la version non contredite fournie par les deux témoins de l'organisme, cette tâche serait gigantesque.

[52] Ainsi, strictement sur le plan quantitatif, la somme impressionnante de travail que la cueillette d'informations exigerait appuie la thèse de la nuisance sérieuse des opérations habituelles de l'organisme. Sur la question, les enseignements de la Cour du Québec, dans l'affaire *Ville de Montréal c. Winters*,³ sont évocateurs :

« [...] L'intervenante reconnaît que les demandes d'accès de l'intimé visent des milliers de documents. Il est évident que le législateur n'envisageait pas des demandes d'accès aussi colossales quand il a édicté l'article 9 de la Loi. Comment le responsable de l'organisme public pourrait-il, dans le délai de 20 jours de l'article 47, donner suite à une demande d'accès à un dossier contenant plus de 1 000 documents et vérifier dans ce délai les restrictions au droit d'accès de certains de ces documents ? [...] Le tribunal est d'avis que, généralement, des demandes portant sur des centaines voire des milliers de documents à la fois sont juridiquement irrecevables au sens de la Loi sur l'accès. »

[53] Les faits à l'origine du présent cas s'appliquent à ces préceptes.

[54] Le demandeur argue qu'un tri préalable, en fonction des dates et de la pertinence des documents répertoriés, aurait permis de réduire substantiellement l'ampleur de la tâche. À cet égard, la preuve testimoniale démontre que l'exercice

³ Précitée, note 2.

demeurerait néanmoins démesuré considérant le mode de classement utilisé. Une consultation de chaque page serait requise.

[55] Ainsi, même si le demandeur n'a présenté qu'une seule demande d'accès et que celle-ci ne vise qu'un nombre restreint d'ingénieurs pour lesquels le dossier n'est pas encore réglé avec le gouvernement, la preuve révèle que le recensement des données n'est pas allégé pour autant. L'allégation du demandeur suggérant que l'identification du dossier personnel des ingénieurs est simple et n'impliquerait que peu de manutention est clairement contredite par les témoins de l'organisme.

[56] Mais il y a plus encore. Une fois les documents retracés, il faut ensuite les analyser, trier l'information en fonction de sa pertinence, protéger les renseignements confidentiels et vérifier l'application de l'une et l'autre restrictions au droit d'accès édictées par le législateur. À cet égard, malgré que la Loi sur l'accès précise que certains renseignements personnels, énumérés de façon limitative à l'article 57, bénéficient d'un caractère public, la tâche de discriminer les informations accessibles de celles qui doivent être protégées demeurerait une étape incontournable dans le processus de validation.

[57] De plus, la démarche proposée requiert les connaissances et l'expertise nécessaires. La preuve démontre que ces étapes commandent également un temps considérable.

[58] Lorsque les extraits accessibles sont dûment identifiés, s'ensuivrait l'étape de la reproduction de ces passages autorisés à la divulgation. Selon la preuve offerte, cette opération de reprographie devrait se faire séparément et au fur et à mesure de la consultation des documents, alors que plusieurs sont agrafés, afin de tenir compte du mode de classement utilisé par l'organisme.

[59] L'article 47 de la Loi sur l'accès prévoit que le responsable d'accès d'un organisme doit agir de façon diligente et à l'intérieur d'un délai maximal de 30 jours pour traiter les requêtes qu'il reçoit :

47. Le responsable doit, avec diligence et au plus tard dans les vingt jours qui suivent la date de la réception d'une demande :

1° donner accès au document, lequel peut alors être accompagné d'informations sur les circonstances dans lesquelles il a été produit;

[...]

8° informer le requérant que l'organisme demande à la Commission de ne pas tenir compte de sa demande conformément à l'article 137.1.

Si le traitement de la demande dans le délai prévu par le premier alinéa ne lui paraît pas possible sans nuire au déroulement normal des activités de l'organisme public, le responsable peut, avant l'expiration de ce délai, le prolonger d'une période n'excédant pas 10 jours. Il doit alors en donner avis au requérant par courrier dans le délai prévu par le premier alinéa. (nos soulignements)

[60] Selon la preuve soumise, le traitement de la présente demande nécessiterait, de façon conservatrice, des centaines d'heures de travail et monopoliserait l'emploi du temps de certains salariés de l'organisme exclusivement pour cette tâche. Au surplus, ce labeur serait irréalisable dans le délai imparti.

[61] Le demandeur prétend que la version des témoins de l'organisme n'est pas admissible en preuve, puisque constituée de ouï-dire, et remet même en question la bonne foi de la partie adverse. Sur ce dernier point, le tribunal rappelle que la bonne foi se présume toujours selon les règles de droit civil et qu'il appartient à la personne qui allègue la mauvaise foi d'en prouver l'existence. Cette preuve n'a pas été faite. Au surplus, la Commission a pu observer que les témoins entendus ont répondu à chacune des questions posées de façon claire et spontanée sans tenter de les éluder. Les versions fournies bénéficient d'une bonne valeur probante et sont, de l'avis du tribunal, fiables. Rien dans la preuve ne permet de miner la crédibilité de ces témoins.

[62] Quant à l'argument relatif au ouï-dire, rappelons que celui-ci est régulièrement admis devant les tribunaux administratifs. La présente instance ne fait pas exception à la règle. Les témoins ont relaté ce dont ils ont eu personnellement connaissance et au meilleur de leur souvenir, et ce, à la suite des vérifications effectuées auprès des personnes ayant contribué à l'exercice. Bien que le responsable de l'accès qui a traité la demande initialement n'a pas été entendu puisqu'il vaque à d'autres occupations depuis, M. Haouari et M^{me} Rousseau ont néanmoins effectué certaines démarches et ont été en mesure d'éclairer le tribunal sur la nature du débat qui oppose les parties.

[63] Par ailleurs, la Commission s'étonne que le demandeur, d'une part, préconise le rejet d'une preuve testimoniale et, d'autre part, utilise certains de ses éléments constitutifs au soutien de ses prétentions en référant à de nombreux extraits de l'enregistrement de l'audience. À tout événement, la preuve administrée devant la Commission est admissible.

[64] En ce qui concerne le reproche que le demandeur adresse à l'organisme voulant que ce dernier n'ait pas communiqué de nouveau avec lui en 2010 pour obtenir davantage de précisions relatives à sa quête d'informations, le témoignage de M^{me} Rousseau révèle que cette intervention n'était pas utile compte tenu de la clarté de la demande d'accès. Celle-ci n'était pas imprécise mais plutôt excessive.

[65] La Commission conclut que la preuve lui a été faite de façon nettement prépondérante que la partie de la demande d'accès qui demeure en litige impliquerait un traitement à ce point exorbitant par l'organisme que d'y faire droit serait susceptible de nuire sérieusement à ses activités. C'est d'ailleurs la conclusion à laquelle elle en est venue dans une autre affaire analogue.⁴

[66] Dans les circonstances, la Commission est d'avis que l'organisme doit être autorisé à ne pas tenir compte de la partie de la demande d'accès non encore traitée.

POUR CES MOTIFS, LA COMMISSION :

[67] **ACCUEILLE** la demande d'autorisation de l'organisme;

⁴ *Québec (ministère des Ressources naturelles et de la Faune) c. M.D.*, 2009 QCCAI 40.

[68] **AUTORISE** l'organisme à ne pas tenir compte de la partie non traitée de la demande d'accès du 3 octobre 2010;

[69] **REJETTE** la demande de révision du 16 novembre 2010.

ALAIN MORISSETTE

Juge administratif

M^e Karine Godhue
Procureure de l'organisme

Sherbrooke (Ville de) c. R.G.

2009 QCCAI 153

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

Dossiers : 05 13 96 et 06 13 92

Date : 28 juillet 2009

Commissaire : M^e Guylaine Henri

Dossier : 05 13 96

VILLE DE SHERBROOKE

Requérante

c.

R... G...

Intimé

Dossier : 06 13 92

R... G...

Demandeur

c.

VILLE DE SHERBROOKE

Organisme

DÉCISION

OBJET

Dossier n° 05 13 96 : REQUÊTE POUR ÊTRE AUTORISÉ À NE PAS TENIR COMPTE D'UNE DEMANDE D'ACCÈS en vertu de l'article 126 (137.1) de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*¹ et

Dossier n° 06 13 92 : DEMANDE DE RÉVISION en vertu de l'article 135 de la Loi sur l'accès

Dossier n° 05 13 96

[1] Le 8 juillet 2005, l'intimé requiert de la requérante ce qui suit :

[...] copie des fichiers de sauvegardes informatiques qui contiennent les fichiers de correspondances électroniques (courriels) effectués ou reçus par les employés et/ou représentants de la Ville de Sherbrooke, pour la période du **1^{er} janvier 2002 à présentement** incluant en cas de demande de révision, la période jusqu'à l'audition, s'il y a lieu, devant un commissaire de la Commission d'accès à l'information.

Il va de soi que les informations devront être intègres et comprendre la nature de la plate-forme informatique utilisée ainsi que le logiciel nécessaire à l'extraction, s'il y a lieu, et à la lecture des correspondances électroniques, le tout idéalement en format compatible Windows sur support DVD ou autre support informatique accessible et compatible.

[sic]

[2] Le 29 juillet 2005, la requérante présente à la Commission d'accès à l'information (la Commission) une *Requête en vertu de l'article 126 de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels* (la requête). Dans cette requête, elle demande

¹ L.R.Q., c. A-2.1, la Loi.

l'autorisation de ne pas tenir compte de la demande d'accès de l'intimé, « en raison de son caractère manifestement abusif et frivole ».

[3] La requérante expose, sur plusieurs pages, quatre motifs au soutien de sa requête et termine en alléguant avoir tenté de communiquer avec l'intimé afin d'obtenir des précisions sur sa demande d'accès en lui laissant un message, mais que celui-ci ne l'a pas rappelé.

[4] Le 24 août 2005, l'intimé conteste, par écrit, sur plusieurs pages, chacun des motifs invoqués par la requérante. Il ajoute avoir tenté de retourner l'appel de M^e Line Chabot, mais s'être fait répondre qu'elle était affairée à la préparation des élections municipales devant avoir lieu au mois de novembre suivant.

[5] L'intimé termine cette lettre par une plainte concernant le manque de transparence de la requérante. Il y joint, à cet effet, plusieurs documents.

Dossier n° 06 13 92

[6] Le 22 juin 2006, l'intimé² demande à la requérante ce qui suit :

[...] copie des procès-verbaux du Conseil municipal et du Comité exécutif de la ville de Sherbrooke en format électronique, sur CD-ROM, pour la période couvrant du 21 avril 2004 jusqu'à la date effective de réalisation de la présente demande.

Par ailleurs, veuillez également me transmettre une copie des **deux (2) premières pages de la télécopie transmise le ou vers le 6 mai 2004 vers 3h20 AM** à partir du télécopieur identifié par le numéro [...] (appartenant à la Ville de Sherbrooke). En effet, cette télécopie me concerne.

Également, veuillez me transmettre toutes correspondances, me concernant, détenues par la ville de Sherbrooke, dont je n'aurais pas déjà l'original ou une copie n'étant notamment pas l'expéditeur ni l'un des destinataires, pour la période couvrant du 16 juillet 2003 jusqu'au moment de réalisation de la présente demande.

² Même si le dossier n° 06 13 92 concerne une demande de révision, pour alléger la lecture de la décision, la Commission continuera d'identifier le demandeur dans ce dossier comme étant l'intimé et l'organisme comme étant la requérante.

[7] La requérante transmet à l'intimé copie des procès-verbaux demandés, mais écrit ce qui suit à l'intimé concernant les 2^e et 3^e volets de sa demande d'accès :

[...]

La deuxième partie de votre demande concernait les deux premières pages d'une télécopie transmise le ou vers le 6 mai 2004 vers 3 h 20 AM à partir du télécopieur identifié par le numéro [...] (appartenant à la Ville de Sherbrooke). Après vérification, ce numéro de télécopieur est utilisé par le Service de police de la Ville de Sherbrooke. Au terme des recherches effectuées dans le cadre de cette demande, nous constatons que le document est inexistant. Dans ce contexte, nous ne pouvons accéder à votre demande.

Quant à la dernière partie de votre demande ayant trait aux correspondances détenues par la Ville de Sherbrooke vous concernant, pour la période comprise entre le 16 juillet 2003 et le 26 juin 2006, à l'exception des correspondances où vous n'êtes ni l'expéditeur ni le destinataire, nous avons adressé à chacun des directeurs et directrices de services et d'arrondissements de la Ville une demande afin qu'ils vérifient s'ils possédaient ce type de documents. Nous avons reçu les documents suivants :

- une copie d'un courriel par Sylvain Naud, chef de la Division des services aux gestionnaires du Service des ressources humaines, adressé à Daniel Leblanc et Denis Gélinas en date du 7 août 2003. Après analyse, nous constatons que ce document est formé, en substance, d'un avis fait par un membre de notre personnel dans l'exercice de ses fonctions. Suivant l'article 37 de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*, nous ne pouvons accéder à votre demande, étant donné que le délai de 10 ans depuis la date de l'avis n'est toujours pas écoulé;
- une copie d'un courriel par Denis Gélinas, ingénieur, à Sylvain Naud, en date du 7 octobre 2003. Copie dudit courriel est transmise sous pli. Nous y avons soustrait les renseignements nominatifs aux termes des articles 14, 53, 54 et 59 de la *Loi sur l'accès aux documents des*

organismes publics et sur la protection des renseignements personnels;

- une copie d'un courriel par Alain Thomas, conseiller principal – relations avec les employés du Service des ressources humaines, en date du 27 juin 2005. Copie dudit courriel est transmise sous pli.

Enfin, veuillez noter que toute correspondance échangée entre des membres du personnel de la Ville et des membres de son service du contentieux dans le cadre de tout litige impliquant la Ville et/ou des membres de son personnel et vous-même sont protégées par le secret professionnel suivant l'article 9 de la Charte des droits et libertés de la personne. L.R.Q., C. c-12.

[8] Au mois d'août 2006, l'intimé conteste la réponse de la requérante à la Commission d'accès à l'information, alléguant ce qui suit :

La révision est demandée particulièrement en regard de ce qui suit :

La deuxième partie de votre demande concernait les deux premières pages d'une télécopie transmise le ou vers le 6 mai 2004 vers 3 h 20 AM à partir du télécopieur identifié par le numéro [...] (appartenant à la Ville de Sherbrooke). Après vérification, ce numéro de télécopieur est utilisé par le Service de police de la Ville de Sherbrooke. Au terme des recherches effectuées dans le cadre de cette demande, nous constatons que le document est inexistant. Dans ce contexte, nous ne pouvons accéder à votre demande.

une copie d'un courriel par Sylvain Naud, chef de la Division des services aux gestionnaires du Service des ressources humaines, adressé à Daniel Leblanc et Denis Gélinas en date du 7 août 2003. Après analyse, nous constatons que ce document est formé, en substance, d'un avis fait par un membre de notre personnel dans l'exercice de ses fonctions. Suivant l'article 37 de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*, nous ne pouvons accéder à votre demande, étant donné que le délai de 10 ans depuis la date de l'avis n'est toujours pas écoulé;

une copie d'un courriel par Denis Gélinas, ingénieur, à Sylvain Naud, en date du 7 octobre 2003. Copie dudit courriel est transmise sous pli. Nous y avons soustrait les renseignements nominatifs aux termes des articles 14, 53, 54 et 59 de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*;

Enfin, veuillez noter que toute correspondance échangée entre des membres du personnel de la Ville et des membres de son service du contentieux dans le cadre de tout litige impliquant la Ville et/ou des membres de son personnel et vous-même sont protégées par le secret professionnel suivant l'article 9 de la Charte des droits et libertés de la personne. L.R.Q., C. c-12.

AUDIENCES

Audience d'octobre 2006

Dossier n° 05 13 96

[9] Une audience est tenue à Sherbrooke, au mois d'octobre 2006, dans le dossier n° 05 13 96.

[10] M^e Line Chabot, avocate de la requérante, explique qu'au soutien de la requête de la requérante, elle entend démontrer que la demande d'accès de l'intimé est abusive, en raison du nombre de documents qu'elle implique et qu'elle n'est pas conforme à l'objet des dispositions de la Loi concernant la protection des renseignements personnels et confidentiels contenus dans ces documents, comme le prévoyait le second alinéa de l'article 126 de la Loi qui s'appliquait jusqu'au 14 juin 2006, au moment de la transmission de la requête.

PREUVE

i) de la requérante

[11] M. Louis Daigle, directeur du Service des technologies de l'information de la requérante, témoigne pour cette dernière. Son service compte 31 employés permanents et quelques employés temporaires pour un total d'environ 40 personnes.

[12] Le Service des technologies de l'information a été consulté, en la personne de M. Denis Doré, concernant la demande d'accès de l'intimé. M. Doré est chef,

par intérim, de la division de l'exploitation et directeur adjoint du Service des technologies de l'information.

[13] La demande de l'intimé vise les courriels des employés et représentants de la requérante depuis le 1^{er} janvier 2002.

[14] M. Daigle explique que les courriels sont un moyen de communication largement utilisé au sein de la requérante. Ils remplacent souvent les conversations téléphoniques, notes, lettres et fax. Ils peuvent contenir des communications tant professionnelles que personnelles, des documents en cours de création et des documents juridiques. Ce moyen de communication a, de plus, multiplié les communications entre les personnes de même que le nombre d'interlocuteurs.

[15] La requérante n'a pas de politique concernant précisément ce mode de communication. Elle a toutefois une politique générale concernant l'utilisation de tous les moyens de communication électroniques, ce qui inclut les courriels. La politique ne contient cependant aucune directive particulière concernant les courriels ni aucune restriction concernant la production de ceux-ci. La requérante n'a pas de moyen de contrôle des courriels provenant de l'extérieur, mais peut exercer un certain contrôle sur les courriels internes.

[16] La limitation du contenu d'un courriel dépend plus de l'envergure des données qu'il contient, limitée par la capacité du réseau, que par tout autre élément.

[17] Concernant le nombre d'utilisateurs de courriels au sein de la requérante, le témoin explique que celui-ci compte, selon les périodes, de 1 500 à 2 000 utilisateurs répartis dans une douzaine de services et 6 arrondissements, sans compter les membres de la requérante. Les utilisateurs donnent des services directement à la population comme, par exemple, ceux qui œuvrent dans les six arrondissements de la requérante et les Services de police, de prévention des incendies, de génie et d'urbanisme, Hydro Sherbrooke ainsi que des services à l'interne tels les Services financiers, des ressources humaines et juridiques.

[18] La gestion des courriels est faite par l'utilisateur : il lui revient de décider s'il conserve, classe, retransmet ou détruit les courriels reçus. La gestion des courriels s'apparente à celle des autres modes de communications.

[19] Concernant la conservation des courriels, il y a deux grands types d'utilisateurs : le premier dont les données sont conservées directement sur des

serveurs centraux et le second dont les données sont conservées sur leur poste de travail pour être ensuite « synchronisées » avec les serveurs centraux.

[20] Les données conservées sur des serveurs centraux, le sont sur un espace réservé à cet usage. Quant aux données conservées sur un poste de travail, pour les usagers utilisant un portable, lorsque l'utilisateur se connecte au système informatique de la requérante, un processus permet de « synchroniser » l'information sur le serveur et de la conserver dans l'espace réservé à cet usage.

[21] Il existe un processus de conservation des courriels détruits pendant les 14 jours suivant cette destruction. À l'expiration de ces 14 jours, les documents sont détruits et disparaissent de la copie de sécurité. Ainsi, à la fin d'une année, les seuls courriels détruits qui sont conservés sont ceux qui l'ont été dans les 14 jours précédents la fin de l'année de conservation.

[22] Le système reconnaît un certain « âge » des documents et avertit l'utilisateur qu'un document date d'un certain temps et lui demande s'il veut l'archiver. Si l'utilisateur accepte l'archivage du courriel, cela met le courriel en arrière-plan sans le détruire. Le courriel existe donc toujours. Aucune règle, ni politique au sein de la requérante n'oblige les usagers à archiver leurs courriels.

[23] La requérante a un processus de sauvegarde annuel de documents. Dans ces copies de « sauvegarde », on trouve les documents actifs, les documents sauvegardés, de même que les documents détruits depuis 14 jours et moins du moment de la sauvegarde.

[24] Concernant la copie de sauvegarde, le témoin explique que le Service des technologies de l'information fait des copies de toute l'information contenue sur les serveurs et la conserve en bloc sur ce qu'il qualifie de « robots ». La Ville a une centaine de serveurs distribués sur deux sites de production et plus de 1 000 postes d'utilisateurs. Une cinquantaine de serveurs concernent spécifiquement la bureautique dont les courriels sont une composante.

[25] Afin d'évaluer le nombre de courriels visés par la demande d'accès, le témoin a fait une moyenne des courriels reçus de l'externe dans les neuf semaines précédant l'audience. Cette moyenne est de 100 000 courriels par semaine. Quant aux courriels internes, le témoin estime que le nombre est au moins aussi grand que le nombre de courriels externes. Il estime que ce nombre varie de 100 000 à 300 000 courriels par semaine à l'interne. En retenant une moyenne modérée de 200 000 courriels externes et internes par semaine, cela totalise un montant de 10 à 30 millions de courriels par année et donc plus de 35 millions de courriels potentiels visés par la demande d'accès de l'intimé.

[26] Le témoin évoque un nombre « potentiel » de courriels parce qu'il ignore combien de courriels sont détruits au cours de l'année puisqu'il n'existe aucune politique au sein de la requérante concernant la conservation et la destruction des courriels.

[27] Le nombre potentiel de 35 millions de courriels pour trois ans et demi, évoqué par le témoin, ne tient pas compte du nombre de pages qu'ils contiennent. Le nombre de pages des documents, dans un courriel, augmente d'autant la quantité de documents visés par la demande d'accès.

[28] Le témoin précise ensuite les efforts requis par le Service des technologies de l'information pour récupérer les renseignements demandés par l'intimé.

[29] Les documents ne sont pas archivés dans leur forme originale, mais plutôt dans un mode « back up », sur des rubans. La première contrainte résulte du fait qu'il faut, pour traiter la demande d'accès, vérifier le type de ruban utilisé pour conserver les documents de 2002 afin de déterminer s'ils sont compatibles avec les unités actuelles. La requérante a, en effet, modifié son système de conservation aux environs de 2002. Si les rubans de 2002 sont compatibles avec les unités actuelles, le Service des technologies de l'information doit ensuite restaurer l'information entreposée sur un support technologique et la convertir sur des médiums donnant accès à l'information.

[30] Il est difficile d'estimer les efforts que nécessite la régénération des courriels archivés en « back up » puisque cela nécessite la solution d'un autre problème technologique auquel la requérante est confrontée. Il faut, en effet, copier sur un support technologique permettant de la lire, l'information « sauvegardée » sur les rubans de sécurité, illisible sous cette forme. Or, cette copie occupera le même espace sur les serveurs de la requérante que celui occupé par l'information avant d'être copiée sur les rubans de sécurité. Il faut donc trouver une disponibilité d'espace/machine au sein de la requérante pour recevoir l'information entreposée sur les rubans en « back up », ce que la requérante n'a pas.

[31] De plus, les courriels étant conservés par comptes d'utilisateur, il faudrait ensuite aller dans chacun d'eux pour les retrouver.

[32] Une autre contrainte résulte du fait que certains courriels sont cryptés et d'autres sont protégés par des mots de passe et que, pour accéder au contenu de ces courriels, il faudra communiquer avec les usagers afin d'y avoir accès.

[33] Le témoin évalue que l'effort exigé pour l'accès aux courriels visés par la demande d'accès en litige est de plusieurs semaines, sans compter la problématique résultant de l'incapacité technologique, pour la requérante, de recevoir l'information sauvegardée en « back up » depuis 2002.

[34] Si la requérante résolvait le problème technologique, il faudrait ensuite reproduire l'information sur un support quelconque, soit par ordre de capacité de stockage d'information : ruban magnétique, DVD, CD, disquette ou format papier.

[35] L'intervention du Service des technologies de l'information se situe au niveau de la production de l'information sur un support quelconque, mais ne comprend pas l'analyse de celle-ci. Cela devrait ensuite être fait pour déterminer si l'information est, ou non, accessible à l'intimé. Par exemple, certaines informations contenues dans des dossiers juridiques peuvent être protégées par le secret professionnel alors que d'autres sont des informations du Service de police contenant des renseignements criminels qui ne peuvent pas être rendus publics. Par ailleurs, les informations du Service de police sont encryptées et la seule personne autorisée à les rendre disponibles est le chef de ce service.

[36] En contre-interrogatoire, l'intimé demande des précisions concernant le travail d'analyse des courriels évoqués par M. Daigle.

[37] M. Daigle explique qu'entre la régénération de l'information stockée et sa transmission à l'intimé, il faut lire et analyser les documents pour déterminer si leur contenu est public ou s'il doit être protégé. Outre le secret professionnel et les renseignements policiers, certains documents contiennent des renseignements personnels, comme par exemple, les documents émanant du Service des ressources humaines.

[38] Ce sont les différents services de la requérante qui déterminent si les courriels sont, ou non, encryptés. À titre d'exemple, les postes de travail du Service de police sont tous encryptés. Comme c'est le courriel lui-même qui est encrypté, celui-ci est en mode encrypté tant lors de sa transmission qu'au moment de la sauvegarde.

[39] Tous les courriels ne font pas l'objet d'un encryptage et il n'existe pas de listes de ceux qui le sont ou ne le sont pas. Il n'existe pas de politique au sein de la requérante précisant les documents devant être encryptés. À la connaissance du témoin, la nécessité d'encryptage résulte de façons de faire ou de documents particuliers.

[40] La Commission accueille, pour le motif qu'elle n'est pas pertinente au litige dont elle est saisie, une objection de la requérante à la question de l'intimé voulant savoir si, lorsqu'il y a encryptage, l'utilisateur a la clé de celui-ci.

[41] Il s'ensuit alors un échange difficile entre la Commission et l'intimé, insatisfait de cette décision, qui hausse le ton. Il se plaint de la partialité de la Commission et de l'absence de transparence de la requérante. La soussignée explique, à plusieurs reprises, à l'intimé que l'objet du débat concerne la requête en autorisation de ne pas tenir compte de sa demande d'accès et que le contre-interrogatoire doit se faire dans ce cadre.

[42] Le contre-interrogatoire reprend ensuite sur une question de l'intimé concernant le moment où les changements technologiques au système d'archivage (back up) ont eu lieu. M. Daigle ne peut préciser la date à laquelle les « robots » ont été changés, mais il s'engage à obtenir cette réponse pour la prochaine audience.

[43] Si certaines données ont été archivées sur un support technologique antérieur aux « robots » actuels, la requérante ne possède pas la technologie nécessaire à la régénération de ces données sur son système informatique, à supposer qu'elle trouve l'espace pour le faire. Il faudrait recourir à des firmes externes pour obtenir cette régénération.

[44] L'intimé produit un document qu'il soutient provenir de la requérante et qui serait un journal des personnes ressources du Service des technologies de l'information de la requérante.

[45] La Commission ajourne l'audience à une autre date. Il est convenu que le présent dossier sera mis au rôle la même journée que l'audience à venir dans le dossier n° 06 13 92 qui implique les mêmes parties.

Audience d'août 2007

[46] La seconde audience dans le dossier n° 05 13 96, fixée au 29 août 2007, est remise par la Commission, à la demande de la requérante, pour le motif que le témoin Daigle est en congé de maladie.

[47] Une audience est toutefois tenue, à cette date, dans le dossier n° 06 13 92.

Dossier n° 06 13 92

[48] En début d'audience, l'intimé confirme que seules les réponses concernant les 2^e et 3^e volets de sa demande d'accès sont en litige.

PREUVE*i) de la requérante*

[49] M^e Pierre Charette témoigne pour la requérante. Il est notaire, conseiller juridique et responsable substitut de l'accès aux documents au sein de la requérante depuis le mois de mars 2006. Il a traité la demande d'accès en litige et signé la réponse transmise à l'intimé.

[50] Le second volet de la demande d'accès vise l'obtention des deux premières pages d'une télécopie transmise à partir d'un numéro de télécopieur identifié par l'intimé. Les vérifications effectuées par M^e Charette lui ont permis de confirmer que ce numéro de télécopieur est bien celui d'un télécopieur du Service de police de la requérante.

[51] Afin d'obtenir les pages de télécopie demandées, M^e Charette s'est adressé à M^{me} Carole Pelchat, du Service de police, la personne ressource de ce service. M^{me} Pelchat l'a alors référé à M^{me} Sylvie Cabana, employée de la section des enquêtes criminelles du Service de police, avec qui M^e Charette a communiqué. À la suite de cette démarche, deux personnes de la section des enquêtes criminelles du Service de police lui ont confirmé que la requérante ne détient pas les deux pages de la télécopie recherchées par l'intimé :

- M. René Pouliot a affirmé au témoin que ce n'est pas le Service des renseignements du Service de police qui a transmis la télécopie en litige et qu'il ne connaît pas l'intimé;
- M. Gaétan Gosselin a également affirmé à l'intimé que la section des enquêtes criminelles ne détient pas la télécopie en litige. Il a également informé M^e Charette qu'il avait communiqué avec le fournisseur du service de télécopie de la requérante qui lui a affirmé qu'il lui était impossible de retracer cette télécopie.

[52] Le témoin a donc répondu à l'intimé que la requérante ne possède pas les deux premières pages de la télécopie recherchées et qu'elle ne peut donner suite à cette portion de la demande d'accès.

[53] Concernant le troisième volet de la demande d'accès, visant la correspondance concernant l'intimé dont il n'est ni le destinataire ni l'expéditeur, le témoin a communiqué avec chacun des directeurs des services et des arrondissements de la requérante et leur a demandé de lui transmettre toute la correspondance concernant l'intimé, même celle dont il est le destinataire ou l'expéditeur.

[54] Tel qu'il appert de sa lettre du 13 juillet 2006, M^e Charette a dû aviser l'intimé qu'il prolongeait de dix jours le délai pour traiter la demande d'accès, comme le prévoit l'article 47 de la Loi, parce qu'à la date de cet avis, il n'avait pas reçu toutes les réponses des directeurs des services et des arrondissements de la requérante.

[55] La requérante dépose, sous pli confidentiel, comme le permet l'article 20 *des Règles de preuve et de procédure de la Commission d'accès à l'information*³, copie des documents qu'il refuse de transmettre, en totalité ou en partie, à l'intimé :

20. La Commission peut prendre connaissance, en l'absence du requérant et à huis-clos, d'un document que la requérante public ou le tiers prétend devoir être soustrait à l'accès en vertu d'une restriction prévue à la section II de la Loi.

[56] M^e Charette précise ce qui suit concernant les documents déposés, sous pli confidentiel :

- Le premier document n'a pas été communiqué à l'intimé;
- Le second document a été communiqué, en partie, à l'intimé;
- La troisième série de documents n'a pas été communiquée à l'intimé.

[57] M^e Charette dépose un document de la Direction des ressources humaines décrivant la fonction du chef de Division des services aux gestionnaires, qui est lié à la première pièce déposée sous pli confidentiel. Il dépose également copie des documents communiqués à l'intimé avec la réponse à sa demande d'accès.

[58] Tous les services et arrondissements de la requérante, même le syndicat de ses employés, ont répondu à M^e Charette. Toutefois, seuls les documents mentionnés dans la réponse à la demande d'accès et celui communiqué en entier à l'intimé ont été retrouvés à la suite de leurs recherches.

³ (1984) 116 G.O.II. 4648, D-2058-84.

[59] Le premier document déposé, sous pli confidentiel, est un courriel transmis par Sylvain Naud, chef de la Division des Services aux gestionnaires au sein du Service des ressources humaines de la requérante. Il agit en support aux gestionnaires de la requérante et a adressé ce courriel à Daniel Leblanc, ingénieur, et Denis Gélinas, directeur du Service des infrastructures urbaines, appelé alors Service de l'ingénierie et de l'environnement. Ce courriel du 7 août 2003 est, de l'avis du témoin, formé, en substance, d'un avis donné aux gestionnaires Leblanc et Gélinas par M. Naud, dans l'exercice de ses fonctions, au sens de l'article 37 de la Loi. M^e Charette a refusé, pour ce motif, d'en communiquer la totalité à l'intimé.

[60] Le second document mentionné à la réponse est un courriel de M. Gélinas transmis à M. Naud. M^e Charette en a transmis une copie à l'intimé, après avoir masqué les renseignements personnels permettant d'identifier d'autres personnes que ce dernier. La requérante a remis à la Commission, sous pli confidentiel, copie intégrale de ce courriel et, en audience publique, la copie transmise à l'intimé, sur laquelle les renseignements des tiers sont masqués. L'intimé précise toutefois que les renseignements masqués par la requérante sont lisibles sur la copie qu'il a reçue, ce que la Commission constate non seulement sur la copie transmise à l'intimé, mais également sur celle produite en audience publique.

[61] M^e Charette a également obtenu un courriel de M. Alain Thomas, en date du 27 juin 2005, adressé à M. Jacques Leduc, qu'il a remis en totalité à l'intimé.

[62] Le témoin a refusé de communiquer à l'intimé une série de documents parce qu'il est d'avis que ces documents sont protégés par le secret professionnel des avocats prévu à l'article 9 de la *Charte et des droits et libertés de la personne*⁴. Ces documents contiennent des échanges entre les employés et les avocats de la requérante. De l'avis de M^e Charette, qui a lu ces documents, ceux-ci contiennent des communications concernant les litiges opposant l'intimé à la requérante et certains de ses employés.

[63] Le témoin affirme que la requérante ne détient pas d'autre document visé par la demande d'accès. Dans la note de service adressée aux directeurs des services et arrondissements de la requérante afin d'obtenir les documents visés par la demande d'accès, il avait précisé l'importance de lui transmettre tous les documents.

[64] En contre-interrogatoire, le témoin précise que M^e Line Chabot est également responsable substitut de l'accès aux documents de la requérante. La

⁴ L.R.Q., C-12, la Charte.

personne responsable, en titre, de l'accès aux documents de la requérante est M^e Isabelle Sauvé.

[65] Le témoin affirme que les utilisateurs des télécopieurs de la requérante n'ont aucun code d'utilisateur à entrer pour transmettre une télécopie, contrairement aux appels interurbains qui nécessitent l'utilisation d'un tel code d'utilisateur.

[66] Afin d'obtenir les deux pages de la télécopie visée par la demande d'accès, M^e Charette a communiqué avec M^{me} Cabana qui travaille à la section des enquêtes criminelles du Service de police de la requérante. C'est M. Pouliot qui lui a retourné son appel. Le témoin a également parlé à M. Gosselin du Service de police. Il leur a communiqué les informations fournies par l'intimé concernant les deux pages de la télécopie recherchées. MM. Pouliot et Gosselin lui ont affirmé qu'ils ne les détenaient pas. Le témoin ignorant les fonctions de ces personnes, il s'engage à transmettre une déclaration assermentée concernant celles-ci.

[67] Les directeurs de services et arrondissements de la requérante n'ont transmis à M^e Charette aucun autre document que ceux mentionnés lors de son interrogatoire principal.

[68] L'intimé dépose, en liasse, les pages 3 à 16 de la télécopie dont il cherche à obtenir les deux premières pages. Il appert de ces documents que les pages 3 à 16 de la télécopie lui ont été communiquées par les avocats des défendeurs poursuivis par l'intimé dans un dossier du district de Saint-François⁵.

[69] M^e Charette s'engage à faire de nouvelles vérifications pour retrouver les deux premières pages de la télécopie, à partir de la pièce produite par l'intimé. M^e Charette transmettra une déclaration assermentée dans laquelle il fera état de ses nouvelles démarches pour retrouver les pages de la télécopie recherchées par l'intimé.

[70] Dans ses vérifications au sein de la requérante afin d'obtenir la correspondance concernant l'intimé, M^e Charette s'est notamment adressé au Service des technologies de l'information. C'est M. Louis Daigle, directeur de ce service, qui lui a répondu.

[71] M^e Charette affirme que M. Daigle n'a pas effectué de recherche dans les courriels de la requérante. Il n'a effectué des recherches que dans les dossiers en format papier qu'il détenait puisque les courriels font l'objet d'une autre demande

⁵ N° 450-17-001022-038.

d'accès⁶. L'intimé reconnaît que les courriels le concernant contenus dans le système informatique de la requérante sont visés par son autre demande d'accès, qui est plus générale, mais il soutient que cela n'exclut pas qu'ils sont également visés par la demande d'accès en litige dans le présent dossier.

[72] M^e Charette affirme que les copies de courriels communiquées à l'intimé, en totalité ou en partie, de même que celles produites, sous pli confidentiel, sont des documents qui étaient contenus dans des dossiers en format papier.

[73] L'intimé demande que la requérante fasse des recherches dans les courriels en format électronique, ce à quoi s'oppose la requérante. Celle-ci soutient que les courriels sont visés par l'autre demande d'accès ayant donné lieu à la présentation de la requête dans le dossier n^o 05 13 96.

[74] M^e Charette affirme que la recherche de correspondance détenue par la requérante concernant l'intimé s'est concentrée sur les documents en format papier de telle sorte que si le Service des technologies de l'information l'a informé qu'il n'avait aucun document, c'est qu'il n'avait aucun dossier en format papier concernant l'intimé. M^e Charette soutient que le volet électronique de la correspondance en est un sur lequel la Commission devra statuer dans le dossier portant le n^o 05 13 96.

[75] La requérante refuse de s'engager à faire des recherches de courriels concernant l'intimé puisque qu'il s'agit d'une recherche trop volumineuse et que l'intimé a formulé une demande de même type dans le dossier n^o 05 13 96.

[76] La requérante affirme que les courriels n'ont pas été traités par la requérante dans la présente demande d'accès. Les recherches effectuées dans le présent dossier ne concernent que les documents concernant l'intimé, en format papier, détenus par les services et les arrondissements.

[77] Si l'intimé maintient sa demande d'obtenir la correspondance le concernant contenue dans des courriels, l'avocate de la requérante suggère de mettre cet item en suspens, le temps d'entendre sa consœur dans le dossier n^o 05 13 96 qui concerne la recherche de courriels. Elle soutient que ce que l'intimé demande est de fouiller dans les mémoires informatiques, ce qu'on ne peut faire.

[78] L'intimé soutient, pour sa part, que la demande d'accès dans l'autre dossier vise l'obtention de copies de sauvegarde de fichiers informatiques et ne se limite pas aux correspondances qui le concernaient. La demande d'accès dans le

⁶ La demande d'accès en litige dans le dossier n^o 05 13 96.

présent dossier ne visant que les documents le concernant, l'intimé soutient que les recherches sont limitées par opposition à celles qu'il faut faire dans le dossier n° 05 13 96. Les courriels le concernant sont implicitement visés dans la demande d'accès qui a donné lieu au dossier n° 05 13 96, mais ils sont également visés par la demande d'accès dans le dossier n° 06 13 92.

[79] L'intimé soutient qu'en ne vérifiant pas dans le système informatique si la requérante détient de la correspondance le concernant, celle-ci n'a pas répondu totalement à sa demande d'accès puisque la Loi prévoit qu'elle couvre les documents informatisés.

[80] La Commission invite les parties à présenter leur argumentation concernant le fait que les courriels sont, ou non, couverts par la demande d'accès en litige, lors de la prochaine audience. La Commission se prononcera ensuite sur la prétention de la requérante voulant que, vu la demande d'accès dans le dossier n° 05 13 96, elle a cru que la demande d'accès de l'intimé ne visait, dans le présent dossier, que les documents le concernant, en format papier, et si cette réponse est, ou non, conforme à la Loi.

[81] La Commission comprend que si la demande d'accès vise également la correspondance électronique concernant l'intimé, la réponse de la requérante serait la même que dans le dossier n° 05 13 96.

[82] La Commission décide de terminer d'abord la preuve concernant l'aspect format papier du dossier n° 06 13 92. Elle envisage réunir ensuite le présent dossier avec celui portant le n° 05 03 96 puisque la requérante soutient que si la demande d'accès en litige vise tous les documents détenus dans le système informatique de la requérante, elle ferait la même réponse que dans le dossier n° 05 13 96.

[83] À la suite d'une décision de la Commission accueillant une objection à une demande formulée par l'intimé, celui-ci hausse le ton. La Commission doit suspendre l'audience.

[84] De retour en audience, l'intimé informe la Commission qu'il n'a pas d'autre question.

[85] La Commission demande à la requérante si l'avis qu'elle soutient être contenu dans le courriel transmis par M. Naud à M^{me} Leblanc et M. Gélinas a été suivi d'une décision; la requérante ne connaît pas la réponse à cette question. La preuve est suspendue concernant cette question.

ii) de l'intimé

[86] L'intimé témoigne au soutien de sa demande de révision.

[87] Les deux premières pages de télécopie qu'il désire obtenir sont celles qui étaient vraisemblablement jointes à un envoi de 16 pages transmises par télécopieur. L'intimé a reçu communication des 14 dernières pages de cette télécopie, dans le cadre d'un autre dossier dans lequel il poursuit le Syndicat des fonctionnaires municipaux de la requérante et une autre personne devant la Cour supérieure du district de Saint-François⁷.

[88] Par cette télécopie, une personne, dont on ignore l'identité et que l'intimé cherche à découvrir par la demande d'accès, a utilisé un télécopieur du Service de police de la requérante pour transmettre à une autre personne, dont on ignore également l'identité, toutes les pages d'un plumeur civil concernant les procédures intentées par l'intimé dans un autre dossier⁸.

[89] L'intimé désire obtenir les premières pages de la télécopie afin de connaître l'identité de cette personne, car il soutient que, bien que le plumeur soit un document public, il contient des renseignements personnels le concernant et qu'en le transmettant par télécopie, l'expéditeur a contrevenu à la Loi. Sans se prononcer sur le bien-fondé des prétentions de l'intimé, la soussignée lui explique que la problématique qu'il expose est de la nature d'une plainte qu'elle ne peut entendre. La soussignée est affectée à la section juridictionnelle de la Commission alors que le traitement d'une plainte relève de la section de surveillance de celle-ci depuis 2006⁹.

[90] L'intimé croit que les télécopies en litige ont été envoyées à l'avocate du syndicat poursuivi. Or, le bureau de cette avocate est situé à Québec. Ayant travaillé au sein de la requérante, il sait, par expérience, qu'il faut un code d'utilisateur pour utiliser certains photocopieurs et procéder à des appels interurbains. Il soupçonne donc qu'il est nécessaire d'utiliser un code d'utilisateur pour l'utilisation d'un télécopieur lors d'un envoi interurbain. Ce code pourrait permettre d'identifier facilement l'expéditeur du document et obtenir le document, s'il existe toujours.

⁷ N° 450-17-001022-038.

⁸ N° 450-05-000067-948.

⁹ Art. 103, 104 122 et ss. et 134.1 et ss. de la Loi.

[91] L'intimé dépose un extrait de notes sténographiques concernant une audience de la Cour supérieure¹⁰. Cet extrait concerne partiellement les télécopies en litige qu'il a tenté, sans succès, d'obtenir devant la Cour supérieure dans le cadre du dossier dans lequel les télécopies ont été produites.

[92] L'intimé dépose également une lettre de la Commission l'informant qu'il n'est pas de son ressort de se prononcer sur la recevabilité de preuve lors d'audiences publiques. Cette lettre concerne une plainte de l'intimé alléguant, devant la Commission, qu'un responsable substitut de l'accès aux documents de la requérante avait communiqué des documents le concernant à l'avocat de la requérante dans le dossier de la Cour supérieure.

[93] L'intimé est insatisfait de cette décision de la Commission parce qu'il soutient que la requérante peut faire circuler des renseignements personnels le concernant alors que lorsque lui-même demande accès à de tels renseignements, la requérante les lui refuse.

[94] L'intimé soutient qu'il a une formation en informatique et qu'il n'est pas difficile de retrouver, dans le système informatique de la requérante, les courriels le concernant puisque s'il s'agit de rechercher un document contenant son nom. Il réitère que ces documents sont visés par la Loi et qu'il a le droit de les obtenir.

[95] En terminant l'audience, la Commission rappelle que lors de la prochaine audience :

- Elle entendra les représentations concernant le fait que les courriels sont, ou non, visés par la demande d'accès en litige;
- Elle désire obtenir la réponse à la question de savoir si l'avis qu'on prétend être contenu dans le premier document déposé sous pli confidentiel a été, ou non, suivi d'une décision.

[96] La Commission rappelle que la requérante doit également lui transmettre un affidavit de M^e Charette concernant ses vérifications au sujet des deux premières pages de la télécopie visée par la demande d'accès.

Déclaration assermentée

[97] Après l'audience, la requérante transmet à la Commission une déclaration assermentée de M^e Pierre Charette faisant notamment état de ce qui suit :

¹⁰ N° 450-17-001022-038.

[...]

3. Après vérification, ce numéro de télécopieur est attribué aux enquêteurs, en matière criminelle, du Service de police de la Ville de Sherbrooke
4. Le 3 juillet 2006, mon assistante, Mme Diane Gendron, a demandé, par télécopieur, une copie de ce document à Mme Carole Pelchat, secrétaire – réceptionniste, secteur administration, section statistiques et données opérationnelles du Service de police de la Ville de Sherbrooke;
5. Le 3 juillet 2006, Mme Pelchat nous a informé que nous devions nous adresser directement à la section des enquêtes criminelles;
6. Le 4 juillet 2006, mon assistante a demandé, par télécopieur, une copie de ce document à Mme Sylvie Cabana, préposée au secrétariat, secteur opérations, section des enquêtes criminelles du Service de police de la Ville de Sherbrooke;
7. Le 4 juillet 2006, M. René Pouliot, agent de cueillette de renseignements, secteur opérations, section des enquêtes criminelles du Service de police de la Ville de Sherbrooke nous a appelé et nous affirmé que ce ne serait pas le service des renseignements qui aurait envoyé cette télécopie;
8. Le 4 juillet 2006, suite à la réponse de M. Pouliot, nous avons demandé une deuxième vérification à la section des enquêtes criminelles;
9. Suite à cette deuxième vérification, M. Gaétan Gosselin, lieutenant détective, secteur opérations, section des enquêtes criminelles du Service de police de la Ville de Sherbrooke nous a alors affirmé que la section des enquêtes criminelles n'avait pas la télécopie recherchée. Il nous a aussi mentionné avoir téléphoné au fournisseur du télécopier et qu'il était impossible de retracer le document;
10. Le 24 juillet 2006, je répondais au demandeur qu'aux termes des recherches effectuées dans le cadre de cette demande, nous constatons que le document en question était inexistant;
11. [...]
12. À l'audience de la Commission d'accès à l'information, tenue à Sherbrooke le 29 août 2007, le demandeur a produit les pages 3 et suivantes du document demandé;

13. Je me suis alors engagé devant la commissaire à refaire les démarches nécessaires afin de retrouver les deux premières pages de ce document, étant convenu avec la commissaire qu'il était possible que ce document ne soit plus en la possession de la Ville de Sherbrooke;
14. Le 31 août 2007, j'ai communiqué avec M. Tony Brien, chef de section statistiques et données opérationnelles du Service de police de la Ville de Sherbrooke. Une troisième vérification a alors été effectuée par ce dernier.
15. Suite à cette troisième vérification, M. Brien m'a répondu de la façon suivante : « *En lien avec ta demande, j'ai procédé à une vérification au CRPQ afin d'identifier tous les dossiers opérationnels sous la responsabilité du Service de police de Sherbrooke au nom de monsieur [nom de l'intimé] (DDN :...).* De fait, il y en a un seul et il s'agit du SBK 20050914-051. Même si la création de ce dossier est subséquente au fax recherché (6 mai 2004), j'ai quand même consulté tous les rapports qui y sont contenus. La lecture de ce dossier montre que monsieur [nom de l'intimé] aurait déjà été plaignant de vol par effraction dans le dossier SBK 19991213-046. J'ai donc vérifié si ce dossier est toujours existant au cas où le fax recherché s'y trouverait. Malheureusement, l'ensemble du dossier a été détruit après un délai de conservation de 7 ans. En somme, il n'est pas possible de retracer le fax du 6 mai 2004 dans les dossiers opérationnels du Service de police de Sherbrooke ».
16. J'ai été absent du bureau du 7 au 27 septembre 2007, étant en vacances et en congé pour cette période;
17. À mon retour, j'ai discuté du présent dossier avec Me Isabelle Sauvé, responsable de l'accès à l'information;
18. Cette dernière a contacté le directeur du Service de police de la Ville de Sherbrooke afin que nous obtenions une confirmation de la part du Service de police que le document en question n'avait pas été retracé;
19. Le 12 octobre 2007, M. Brien nous répondait ce qui suit : « *A la demande de la direction, voici notre réponse : Les documents en cause dans cette demande de monsieur [nom de l'intimé] concernent son plume civil. Or, le Service de police n'a pas accès*

à ces bases de données dans le cadre de ses activités courantes. De plus, des recherches ont été effectuées dans tous les dossiers opérationnels susceptibles de contenir le document recherché et elles se sont avérées non concluantes. Enfin rien ne nous nous indique, à la lumière des vérifications effectuées, que ces documents puissent exister au Service de police.»;

20. Bien qu'il est manifeste que le document demandé par M. [nom de l'intimé] ait déjà existé, à la lumière des faits exposés ci-dessus, j'en arrive à la conclusion que le document a été détruit.

[98] La Commission écrit à la requérante, le 9 janvier 2009, pour l'informer qu'elle constate que l'affidavit de M^e Charette n'a pas été communiqué à l'intimé. Elle lui demande de s'assurer de la présence de ce dernier à l'audience afin de permettre à l'intimé de l'interroger concernant son affidavit, le cas échéant, et transmet copie de la déclaration assermentée à l'intimé avec copie de cette lettre.

Audience du mois de janvier 2009

[99] La suite des audiences dans les dossiers n^{os} 05 13 96 et 06 13 92 est fixée, à la même heure, le 14 janvier 2009.

[100] En vertu des pouvoirs qui lui sont conférés, après une demi-heure d'audience, la Commission y met fin. Bien que le droit du demandeur de présenter ses observations soit prévu dans la Loi¹¹, la Commission est d'avis, qu'il n'est pas possible de procéder à cette audience, en raison du comportement de l'intimé à cette occasion.

[101] Les faits à l'origine de cette décision sont les suivants.

[102] Au début de l'audience, M^e Chabot confirme que c'est à sa demande que M. [B. C.], un employé municipal, est présent dans la salle d'audience. L'intimé demande à M^e Chabot de justifier la présence de cette personne. M^e Chabot soutient qu'elle n'a pas à donner cette information, alléguant que les audiences de la Commission sont publiques.

[103] Confirmant que l'audience est publique, la soussignée invite l'intimé à préciser en quoi la présence de cette personne est problématique.

¹¹ Art. 140 de la Loi.

[104] L'intimé soutient que, depuis qu'il est entré dans la salle, [B. C.] le fixe d'un air menaçant. La soussignée, qui était présente pendant le court laps de temps où a eu lieu l'échange entre [B. C.] et l'intimé, avant le début de l'audience, assure ce dernier que ce n'est pas le cas.

[105] L'intimé demande ensuite à M^e Chabot de confirmer que son conjoint est membre du Service de police de la requérante, ce qu'elle refuse de faire soutenant que cela concerne sa vie personnelle.

[106] La soussignée invite, à plusieurs reprises, l'intimé à préciser en quoi cette information est pertinente aux dossiers dont elle est saisie.

[107] L'intimé soutient que, lors d'une séance du conseil de la requérante, le policier, qu'il soupçonne être le conjoint de l'avocate de la requérante, l'a intimidé et invité à un duel à l'extérieur de la salle. Il affirme ensuite avoir été faussement accusé et arbitrairement arrêté par des membres de son Service de police à l'endroit desquels il porte de graves accusations à l'audience.

[108] De l'avis de la Commission, ces faits ne sont pas pertinents au dossier alors que l'intimé soutient que cela concerne M^e Chabot.

[109] Afin d'éviter la personnalisation du débat entre l'intimé et l'avocate de la requérante, la soussignée tente, à plusieurs reprises, de faire en sorte que l'intimé s'adresse à elle lorsqu'il s'exprime et qu'il écoute ce qu'elle lui dit.

[110] La soussignée lui ayant demandé de cesser ses sarcasmes, l'intimé lui demande de se récuser, ce qu'elle refuse de faire.

[111] À la suite d'un commentaire inapproprié à l'endroit de M^e Chabot, la Commission requiert de l'intimé qu'il fasse preuve de politesse. Sur ce, l'intimé hausse le ton, s'emporte et devient agressif. Il tient des propos à l'endroit de la requérante, de son Service de police et des membres de la Cour supérieure dans des termes que la Commission préfère ne pas reproduire. Il soutient, de plus, être victime de diffamation de la part de la Cour supérieure.

[112] La soussignée explique à l'intimé qu'elle n'a pas compétence sur les tribunaux de droit commun et que ses plaintes, devant elle, à l'endroit de ceux-ci, ne mènent nulle part.

[113] La Commission offre à l'intimé de suspendre l'audience pour lui permettre de reprendre son calme, offre qu'il décline.

[114] L'intimé reproche ensuite à la soussignée d'avoir déchiré et endommagé un document lors de l'audience précédente dans le présent dossier. L'intimé s'appuie sur le fait que, refusant qu'il produise en preuve une liasse de documents, elle en a extirpé la page qu'elle acceptait de recevoir en preuve. La soussignée rappelle ce qui s'est passé à l'intimé et lui explique que la décision est prise sur cette question et qu'il a d'autres recours s'il en est insatisfait.

[115] L'intimé accuse les tribunaux, dont la Commission, d'abuser de leurs pouvoirs.

[116] La soussignée invite l'intimé à procéder dans les dossiers fixés au rôle. Elle l'informe que, s'il n'est pas prêt à le faire, elle mettra fin à l'audience, rendra une décision sur le dossier, tel que constitué.

[117] L'intimé soutient qu'il désire obtenir le respect de la loi et de ses droits qui ont, à de multiples reprises, été violés. Il soutient qu'on a abusé des fonds publics pour faire de l'obstruction systématique et de l'intimidation à son endroit et qu'il soulève la question de la « crédibilité du système ». La soussignée précise qu'elle n'est pas saisie de cette question et réitère son invitation que l'intimé procède dans les dossiers fixés au rôle de ce jour.

[118] La soussignée suspend l'audience pour permettre à l'intimé de retrouver un document.

[119] Au retour de la suspension, l'intimé requiert que la requérante produise un certificat médical confirmant le motif de la demande de remise de l'audience du mois d'août 2007 qu'elle avait alors formulée.

[120] La Commission refuse cette demande puisque sa décision sur la remise est rendue. L'intimé insiste et la soussignée l'informe que s'il continue de ce faire, elle mettra un terme à l'audience et rendra une décision sur le dossier, tel qu'il est constitué.

[121] L'intimé requiert que la soussignée se récuse avant de rendre une telle décision, ce qu'elle refuse de faire.

[122] L'intimé continue de demander un certificat médical concernant l'absence de M. Daigle qui a donné lieu à la remise de l'audience du mois d'août 2007.

[123] La soussignée met fin à l'audience et informe les parties qu'elle rendra une décision dans les dossiers n^{os} 05 13 96 et 06 13 92 à la lumière de la preuve et de la documentation qu'ils contiennent.

Correspondance

[124] Le 13 février 2009, l'intimé écrit à la soussignée :

[...]

Suivant votre refus de vous récuser dans les affaires mentionnées en rubrique, veuillez prendre note de mon désistement concernant les demandes de révision qui s'y rapportent.

[125] Informées de cette lettre, les avocates de la requérante répondent ce qui suit par écrit :

Toutefois, nous tenons à vous faire part de nos doutes quant à une réelle intention de M. [l'intimé] de se désister de ces deux demandes.

En effet, notre cliente, Ville de Sherbrooke, a reçu, vendredi dernier, deux nouvelles demandes de la part de M. [l'intimé], lesquelles sont quasi conformes à celles reçues en date du 8 juillet 2005 et du 22 juin 2006 faisant l'objet des dossiers de la Commission 05 13 96 et 06 13 92. Vous trouverez ci-joint copie de ces deux « nouvelles » demandes.

Afin de clore définitivement le débat dans ces deux dossiers, nous vous demandons d'utiliser les pouvoirs qui vous sont accordés aux termes de l'article 141 de la Loi afin de ne pas tenir compte, dans les présentes circonstances, des désistements produits par M. [l'intimé] dans les deux dossiers ci-haut mentionnés et ainsi poursuivre votre délibéré et rendre une décision qui permettra à tous de sceller le sort de ces demandes.

Il est clair pour nous que la démarche de M. [l'intimé] ne vise qu'à entraver délibérément le déroulement de l'instruction de ces deux dossiers en vous empêchant de rendre décision et en obligeant, bien inutilement et à long terme, la tenue d'une nouvelle audition qui sera en tout point similaire à celle tenue précédemment dans ces dossiers.

En soi, la démarche de M. [l'intimé] nous semble tout à fait irrespectueuse tant à votre égard qu'à l'égard des droits de

notre cliente d'obtenir une décision dans ces deux dossiers. Nous ne croyons pas qu'il est de l'intérêt de la justice de permettre un tel stratagème.

[126] Les avocates de la requérante joignent à cette réponse deux lettres de l'intimé. Ces lettres sont adressées à la responsable de l'accès aux documents de la requérante, le 13 février 2009, et énoncent ce qui suit :

[Lettre 1]

Objet : Demande d'accès à l'information
Copie de fichiers de sauvegarde informatiques et
fichiers contenant correspondance électroniques
(courriels)

[...]

Conformément à la loi sur l'accès à l'information, auriez-vous l'obligeance de me faire parvenir une copie des fichiers de sauvegardes informatiques qui contiennent les fichiers de correspondances électroniques (courriels) effectués ou reçus par les employés et/ou représentants de la ville de Sherbrooke, pour la période du **1^{er} janvier 2002 à présentement** incluant en cas de demande de révision, la période jusqu'à l'audition, s'il y a lieu, devant un commissaire de la Commission d'accès à l'information. Il va de soi que les informations devront être intègres et comprendre la nature de la plate-forme informatique utilisée ainsi que le logiciel nécessaire à l'extraction, s'il y a lieu, et à la lecture des correspondances électroniques, le tout idéalement en format compatible Windows sur support DVD ou autre support informatique accessible et compatible.

Veillez prendre note que la présente demande remplace la demande antérieure datée du 8 juillet 2005. Veuillez également conserver les documents déjà au dossier CAI 05 13 96 pour référence ultérieure.

[Lettre 2]

Objet : Demande d'accès à l'information

Conformément à la loi sur l'accès à l'information, auriez-vous l'obligeance de me faire parvenir une copie des **deux**

(2) premières pages de la télécopie transmise le ou vers **le 6 mai 2004 vers 3h20 AM** à partir du télécopieur identifié par le numéro **(819) 821-5662** (appartenant à la Ville de Sherbrooke). En effet, cette télécopie me concerne.

Également, veuillez bien me transmettre toutes correspondances, me concernant, détenues par la ville de Sherbrooke, dont je n'aurais pas déjà l'original ou une copie n'étant notamment pas l'expéditeur ni l'un des destinataires, pour la période couvrant du 16 juillet 2003 jusqu'au moment de réalisation de la présente demande.

Veuillez prendre note que la présente demande remplace la demande antérieure datée du 22 juin 2006. Veuillez également conserver les documents déjà au dossier CAI 061392 pour référence ultérieure.

DÉCISION

Les désistements

[127] Après que la Commission ait mis fin à la seconde audience tenue dans les dossiers visés par la présente décision, au mois de janvier 2009, l'intimé lui a transmis des désistements concernant les dossiers en litige¹².

[128] La Commission ne peut prendre acte de ces désistements.

[129] D'une part, l'intimé ne peut se désister d'un dossier qu'il n'a pas institué. Or, le dossier n° 05 13 96, ne concerne pas une demande de révision qu'il a formulée. Ce dossier concerne une requête de la requérante visant à être autorisée à ne pas tenir compte d'une demande d'accès de l'intimé.

[130] Le droit de se désister du dossier n° 05 13 96 appartient à la requérante et non à l'intimé. Or, il est clair de la lettre du 17 février 2009 que l'avocate de la requérante demande à la Commission de ne pas tenir compte du désistement de l'intimé et de poursuivre son délibéré.

[131] D'autre part, la preuve documentaire démontre que les désistements de l'intimé n'ont pour but que d'éviter l'effet de la décision de la soussignée de mettre

¹² Voir par. 126 de la présente décision.

fin à l'audience du mois de janvier 2009, sans pour autant que l'intimé ait l'intention de mettre un terme à ses demandes d'obtenir les documents visés par les demandes d'accès qui ont donné lieu à l'ouverture des dossiers n^{os} 05 13 96 et 06 13 92.

[132] En effet, les avocates de la requérante ont informé la Commission, dans la lettre du 16 février 2009, que l'intimé avait formulé, le 13 février 2009, soit à la même date que le désistement visant le présent dossier, deux demandes d'accès.

[133] La lecture de ces demandes d'accès démontre qu'elles visent les mêmes documents que celle qui a donné lieu à la requête dont la requérante a saisi la Commission dans le dossier n^o 05 13 96 et celle qui a donné lieu à la demande de révision dans le dossier n^o 06 13 92.

[134] De plus, dans les demandes d'accès du mois de février 2009, l'intimé écrit qu'elles « remplacent » ses demandes antérieures (qui sont celles relatives aux dossiers visés par la présente décision) et demande à la requérante de « conserver les documents déjà au dossier [CAI 05 13 96 et CAI 06 13 92] pour référence ultérieure. »

[135] La seule différence entre les demandes d'accès du 13 février 2009 et celles faites dans les dossiers visés par la présente décision est la période qu'elles visent : cette période débute aux mêmes dates, mais se termine à des dates différentes, selon la date des demandes d'accès.

[136] L'article 141 de la Loi prévoit ce qui suit :

141. La Commission a tous les pouvoirs nécessaires à l'exercice de sa compétence; elle peut rendre toute ordonnance qu'elle estime propre à sauvegarder les droits des parties et décider de toute question de fait ou de droit. Elle peut notamment ordonner à un organisme public de donner communication d'un document ou d'une partie de document, de s'abstenir de le faire, de rectifier, compléter, clarifier, mettre à jour ou effacer tout renseignement personnel ou de cesser un usage ou une communication de renseignements personnels.

[137] La Commission refuse de prendre acte des désistements de l'intimé afin de sauvegarder les droits de la requérante. En effet, si les désistements étaient accueillis, la requérante devrait recommencer sa preuve dans les dossiers alors

que l'intimé, par son comportement, a fait en sorte que la Commission a dû mettre fin à l'audience du mois de janvier 2009.

Dossier n° 05 13 96

[138] La requérante demande à la Commission l'autorisation de ne pas tenir compte de la demande d'accès du 8 juillet 2005, en vertu de l'article 126 de la Loi, qui se lisait comme suit à cette époque :

126. La Commission peut, sur demande, autoriser un organisme public à ne pas tenir compte de demandes manifestement abusives par leur nombre, leur caractère répétitif ou leur caractère systématique.

Il en est de même lorsque, de l'avis de la Commission, ces demandes ne sont pas conformes à l'objet des dispositions de la présente loi sur la protection des renseignements personnels.

Un membre de la Commission peut, au nom de celle-ci, exercer seul les pouvoirs que le présent article confère à la Commission.

[139] L'article 126 a été abrogé par la *Loi modifiant la Loi sur l'accès aux documents d'un organisme public et sur la protection des renseignements personnels et d'autres dispositions législatives*¹³ et remplacé par l'article 137.1¹⁴ de la Loi qui est sensiblement au même effet :

137.1. La Commission peut autoriser un organisme public à ne pas tenir compte de demandes manifestement abusives par leur nombre, leur caractère répétitif ou leur caractère systématique ou d'une demande dont le traitement serait susceptible de nuire sérieusement aux activités de la requérante.

Il en est de même lorsque, de l'avis de la Commission, ces demandes ne sont pas conformes à l'objet des dispositions de la présente loi sur la protection des renseignements personnels.

[140] Dans sa requête, la requérante présente, sur plusieurs pages, quatre motifs appuyant sa requête que l'intimé a contestée.

¹³ L.Q. 2006, c. 22, art. 83.

¹⁴ *Id.*, art. 92.

[141] La requérante n'a présenté aucune preuve concernant le 4^e motif de la requête. De plus, l'exposé de ses prétentions, au début de l'audience du mois d'octobre 2006, démontre qu'elle n'invoque plus ce motif qui n'est donc pas en litige. La Commission n'en traitera pas.

[142] La requérante soutient essentiellement que la demande est abusive en raison du nombre de documents visés et qu'elle n'est pas conforme à l'objet des dispositions de la Loi concernant la protection des renseignements personnels et confidentiels contenus dans ces documents. Elle demande à la Commission de ne pas en tenir compte comme le prévoit l'article 137.1 de la Loi qui a remplacé l'article 126 de cette loi.

[143] L'intimé conteste cette requête.

[144] L'examen de la preuve présentée dans le dossier n° 05 13 96 démontre que la requête doit être accueillie.

[145] La Commission n'a pas de raisons de douter de la crédibilité de M. Louis Daigle. Ce dernier a témoigné du fait que la demande d'accès vise un potentiel de dizaines de millions de courriels par année. La demande d'accès visant plus de trois années, c'est donc un potentiel de plus de 30 millions de courriels que la demande d'accès vise. De plus, un courriel pouvant contenir plus d'une page de documents, la quantité de documents visés par la demande d'accès est astronomique.

[146] Or, dans *Ville de Montréal c. Winters*¹⁵, la Cour du Québec conclut que des demandes d'accès visant des milliers de documents sont irrecevables :

[...] L'intervenante reconnaît que les demandes d'accès de l'intimé visent des milliers de documents. Il est évident que le législateur n'envisageait pas des demandes d'accès aussi colossales quand il a édicté l'article 9 de la Loi. Comment le responsable de la requérante public pourrait-il, dans le délai de 20 jours de l'article 47, donner suite à une demande d'accès à un dossier contenant plus de 1 000 documents et vérifier dans ce délai les restrictions au droit d'accès de certains de ces documents ? [...] Le tribunal est d'avis que, généralement, des demandes portant sur des centaines voire des milliers de documents à la fois sont juridiquement irrecevables au sens de la Loi sur l'accès.¹⁶

¹⁵ [1991] C.A.I. 359.

¹⁶ *Montréal (Ville de) c. Winters*, [1991] C.A.I.359, 363.

[147] De plus, la preuve démontre que la récupération de ceux-ci implique un travail considérable, qui ne peut être effectué dans le délai maximal de 30 jours prévu par la Loi pour le traitement d'une demande d'accès :

47. Le responsable doit, avec diligence et au plus tard dans les vingt jours qui suivent la date de la réception d'une demande:

1° donner accès au document, lequel peut alors être accompagné d'informations sur les circonstances dans lesquelles il a été produit;

1.1° donner accès au document par des mesures d'accommodement raisonnables lorsque le requérant est une personne handicapée;

2° informer le requérant des conditions particulières auxquelles l'accès est soumis, le cas échéant;

3° informer le requérant que la requérante ne détient pas le document demandé ou que l'accès ne peut lui y être donné en tout ou en partie;

4° informer le requérant que sa demande relève davantage de la compétence d'un autre organisme ou est relative à un document produit par un autre organisme ou pour son compte;

5° informer le requérant que l'existence des renseignements demandés ne peut être confirmée;

6° informer le requérant qu'il s'agit d'un document auquel le chapitre II de la présente loi ne s'applique pas en vertu du deuxième alinéa de l'article 9;

7° informer le requérant que le tiers concerné par la demande ne peut être avisé par courrier et qu'il le sera par avis public;

8° informer le requérant que la requérante demande à la Commission de ne pas tenir compte de sa demande conformément à l'article 137.1.

Si le traitement de la demande dans le délai prévu par le premier alinéa ne lui paraît pas possible sans nuire au déroulement normal des activités de la requérante public, le responsable peut, avant l'expiration de ce délai, le prolonger d'une période n'excédant pas 10 jours. Il doit alors en donner avis au requérant par courrier dans le délai prévu par le premier alinéa.

[Soulignements ajoutés]

[148] De plus, la preuve démontre que la requérante ne peut donner suite à la demande d'accès parce qu'elle ne dispose pas de l'espace nécessaire sur son système informatique pour y reproduire l'information archivée.

[149] En excluant le problème posé par l'absence d'espace technologique pour le transfert des données archivées, M. Daigle évalue que l'effort demandé au Service des technologies de l'information pour accéder aux courriels visés par la demande d'accès est de plusieurs semaines. Il a également témoigné du fait que cette durée de plusieurs semaines ne tient pas compte du temps d'analyse des informations contenues dans les courriels et les documents qu'ils peuvent contenir.

[150] Un responsable de l'accès aux documents d'un organisme public a l'obligation de vérifier l'application des restrictions à l'accès. En effet, outre les restrictions qu'un organisme public peut refuser de communiquer, la loi prévoit qu'un organisme doit refuser de communiquer certains renseignements. C'est le cas, par exemple des renseignements obtenus dans l'exercice d'une fonction de prévention de détection ou de répression de crime, comme le prévoit l'article 28 de la Loi, ou de renseignements personnels concernant des tiers, comme le prévoient les articles 53 et suivants de la Loi :

28. Un organisme public doit refuser de confirmer l'existence ou de donner communication d'un renseignement contenu dans un document qu'il détient dans l'exercice d'une fonction, prévue par la loi, de prévention, de détection ou de répression du crime ou des infractions aux lois ou dans l'exercice d'une collaboration, à cette fin, avec une personne ou un organisme chargé d'une telle fonction, lorsque sa divulgation serait susceptible :

[...]

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 la requérante 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.

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

[...]

[151] L'intimé conteste, dans sa lettre du 24 août 2005, la nécessité d'une analyse du contenu des courriels en raison de la nature même de ceux-ci. Il s'appuie sur un document émanant de la Commission¹⁷ pour soutenir qu'un courriel ne présente aucune garantie de confidentialité et qu'il ne devrait « pas contenir d'informations de nature confidentielle ».

[152] La Commission ne peut retenir cet argument.

[153] Même s'il fallait conclure que la seule utilisation d'un courriel emporte renonciation à la confidentialité de son contenu, ce que la Commission ne peut retenir, la preuve démontre que plusieurs courriels sont encryptés ou protégés par des mots de passe, ce qui constitue des moyens d'assurer la confidentialité d'un document acheminé par courriel.

[154] Il est donc faux de prétendre que les documents acheminés par courriel qui sont détenus par la requérante ne nécessitent aucune analyse avant leur communication à l'intimé. Or, ce travail d'analyse fait partie de l'effort exigé d'un organisme public dans le cadre du traitement d'une demande d'accès.

[155] La preuve démontre que le traitement de la demande d'accès de l'intimé exigerait un travail colossal de la part de la requérante.

[156] D'aucuns pourraient reprocher à la requérante d'avoir présenté une preuve portant sur un nombre « potentiel » de documents plutôt que sur le nombre de documents « effectivement » visés par la demande d'accès en litige. La preuve démontre toutefois que l'évaluation de la requérante résulte de la nature de la demande d'accès.

[157] La requérante ne peut faire la preuve du nombre précis de documents visés à moins de la traiter et d'encourir les conséquences que la Loi lui permet d'éviter au moyen de l'article 137.1. À supposer que tous les « rubans », sur lesquels les documents sont archivés, soient compatibles avec ceux utilisés actuellement par la requérante, il faut, pour connaître l'ampleur des documents visés par la demande d'accès, les reproduire sur le système informatique de la requérante. Or,

¹⁷ *Le Courrier électronique*, Fiche conseil, Commission d'accès à l'information.

le témoignage de M. Daigle est formel : la requérante de ne dispose pas de l'espace/machine nécessaire pour ce faire.

[158] La requête de la requérante doit être accueillie.

[159] Vu les conclusions auxquelles en arrive la Commission, il n'est pas nécessaire de statuer sur l'application du 2^e alinéa de l'article 137.1 de la Loi.

[160] La Commission constate que la réponse de l'intimé à la requête contient une plainte formulée à l'encontre de la requérante.

[161] Depuis le 14 juin 2006, les pouvoirs de la Commission sont désormais exercés par deux sections distinctes : la section de surveillance et la section juridictionnelle¹⁸. Les plaintes relatives au non-respect de la Loi relève de la section de surveillance de la Commission¹⁹. La soussignée, étant affectée à la section juridictionnelle de la Commission, n'a pas compétence pour traiter la plainte de l'intimé contenue dans sa réponse à la requête.

Dossier n° 06 13 92

[162] La demande d'accès du 22 juin 2006, vise l'obtention des deux premières pages d'une télécopie transmise en mai 2004 et de correspondance concernant l'intimé, dont il n'est ni l'expéditeur ni l'un des destinataires, pour la période du 16 juillet 2003 jusqu'à la « réalisation » de cette demande d'accès.

[163] L'article 9, précédemment mentionné, et 83 de la Loi consacrent le principe du droit d'accès de l'intimé aux documents détenus par un organisme public. L'article 83 énonce ce qui suit :

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

Elle a le droit de recevoir communication de tout renseignement personnel 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 personnel de nature médicale ou sociale le concernant, contenu dans le

¹⁸ Art. 67 de la *Loi modifiant la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels et d'autres dispositions législatives*, L.Q. 2006, c. 22, entré en vigueur le 14 juin 2006 et qui modifie l'art. 103 de la Loi sur l'accès.

¹⁹ Art. 122 et ss. de la Loi.

dossier constitué par l'établissement de santé ou de services sociaux visé au deuxième alinéa de l'article 7.

[164] La preuve démontre que l'intimé désire obtenir les deux premières pages d'un courriel transmis, en mai 2004, par une personne dont il ignore l'identité et qu'il tente de découvrir par cette demande d'accès.

[165] La requérante ne conteste pas que cette télécopie ait été transmise à partir d'un télécopieur de son Service de police.

[166] La preuve ne démontre pas à qui la télécopie a été transmise, mais l'intimé suppose que c'est à l'avocate des personnes qu'il poursuit dans le dossier de la Cour supérieure²⁰, puisque c'est elle qui le lui a communiqué dans cette affaire.

[167] La preuve démontre que la requérante a fait plusieurs vérifications et recherches sérieuses pour retrouver les deux premières pages de la télécopie : le témoignage de M^e Charette, lors de l'audience du mois d'août 2007, de même que sa déclaration assermentée démontrent que, bien que les deux pages recherchées aient déjà existé, elles sont maintenant introuvables.

[168] Lors de l'audience tenue au mois d'août 2007, M^e Charette a fait état de ses démarches infructueuses en vue de retrouver ces pages au moment de la réception de la demande d'accès. Ayant obtenu des précisions à leur sujet au cours de cette audience, il s'est engagé à faire des démarches supplémentaires, ce qu'il a fait et exposé dans sa déclaration assermentée du 15 octobre 2007.

[169] Tel qu'il appert de cette déclaration assermentée, M^e Charette a communiqué avec plusieurs personnes du Service de police de la requérante afin d'obtenir ces documents. Ces personnes ont fait des recherches afin de retrouver les deux pages de la télécopie. Aucune de ces démarches n'a permis de les retrouver.

[170] Par conséquent, même si ces deux pages ont vraisemblablement déjà existé, la requérante a démontré qu'elle ne les détient pas.

[171] L'intimé suppose que la télécopie en litige a été transmise à l'avocate qui les a produites dans le dossier de la Cour supérieure. Il suppose également que la transmission a été faite à son bureau de Québec. Fort de son expérience à titre d'ex-employé de la requérante, il met en doute le témoignage de M^e Charette et croit que l'envoi d'une télécopie à un numéro interurbain nécessite l'utilisation d'un

²⁰ Note 5.

code d'utilisateur, puisque c'est le cas pour les appels interurbains et l'utilisation de certains photocopieurs. Dans ce contexte, l'intimé est d'avis que l'identité de l'expéditeur peut être facilement obtenue à partir de ce code personnalisé ainsi que les deux pages recherchées.

[172] La Commission ne peut retenir cet argument. D'une part, le témoignage de M^e Charette est sans équivoque : l'envoi d'une télécopie à un télécopieur situé dans une zone interurbaine ne nécessite par l'utilisation d'un code personnalisé. Ce témoignage affirmatif doit être retenu plutôt que l'hypothèse évoquée par l'intimé. D'autre part, même si un tel code personnalisé existait, l'argumentation de l'intimé repose sur d'autres hypothèses qui n'ont pas été prouvées : aucune preuve ne démontre que la télécopie en litige a été transmise à l'avocate qui lui a communiqué ce document ni que la télécopie a été transmise à un télécopieur situé dans une zone interurbaine.

[173] La décision de la requérante concernant les deux pages de télécopie n'a pas à être révisée.

[174] L'intimée conteste également par sa demande de révision, la décision de la requérante refusant de lui communiquer, en totalité ou en partie, la correspondance le concernant qu'elle a retrouvée.

[175] La requérante soutient que le premier document, un courriel du 7 août 2003, contient, en substance, un avis visé par l'article 37 de la Loi et qu'il pouvait, pour ce motif, refuser de le communiquer à l'intimé.

[176] L'article 37 de la Loi prévoit ce qui suit :

37. Un organisme public peut refuser de communiquer un avis ou une recommandation faits depuis moins de dix ans, par un de ses membres, un membre de son personnel, un membre d'un autre organisme public ou un membre du personnel de cet autre organisme, dans l'exercice de leurs fonctions.

Il peut également refuser de communiquer un avis ou une recommandation qui lui ont été faits, à sa demande, depuis moins de dix ans, par un consultant ou par un conseiller sur une matière de sa compétence.

[177] Dans *Deslauriers c. Sous-ministre de la Santé et des services sociaux*²¹, la Cour du Québec définit ainsi les termes avis et recommandation utilisés à l'article 37 de la Loi :

Le sens du mot «recommandation» de l'article 37 de la Loi d'accès «ne semble poser aucune difficulté puisqu'il a été défini dans de nombreuses décisions comme étant un énoncé proposant une ligne de conduite» [...]. Il en est autrement du mot « avis » [...].

[...]

À partir du moment où l'organisme, ou quelqu'un pour lui, procède à une évaluation des faits, ou porte sur ceux-ci un jugement de valeur, en fonction de ce qui devrait être fait par le décideur, la loi permet à l'organisme de garder le secret.

Dès lors, pour déterminer si un organisme peut refuser de communiquer un document ou partie d'icelui au motif qu'il contient un avis ou une recommandation, le Tribunal doit en venir à la conclusion, à l'examen du document en litige, que celui-ci comporte une évaluation ou un jugement de valeur portant sur les informations qui peuvent faire l'objet d'une décision, évaluation ou jugement de valeur formulés de nature à mettre l'organisme dans une position de choix : agir ou non. [...]

[Soulignements ajoutés]

[178] La lecture du courriel du 7 août 2003 démontre qu'il contient des avis ou recommandations au sens de l'article 37 de la Loi. De plus, la preuve documentaire et le témoignage de M^e Charette démontrent que ces avis ou recommandations ont été faits dans l'exercice des fonctions de support et de conseil de M. Naud. Les conditions d'application de l'article 37 sont donc satisfaites et la requérante pouvait refuser de communiquer ce document à l'intimé.

[179] Le deuxième document déposé, sous pli confidentiel, a été communiqué, en partie, à l'intimé. L'accessibilité des passages masqués dans ce document n'est toutefois pas en litige puisqu'il est apparu, à l'audience, que ceux-ci étaient facilement lisibles par l'intimé. La Commission déplore que, dans son exercice d'extraction de certains renseignements qu'elle considérait non accessibles à

²¹ [1991] C.A.I. 311.

l'intimé, la requérante n'ait pas protégé leur confidentialité jusqu'à ce qu'une décision finale soit rendue sur cette question. Cela fait toutefois en sorte qu'il devient théorique de décider de l'accessibilité de ces renseignements puisque l'intimé y a eu accès. Dans ce contexte, la Commission ne traitera pas de cette question.

[180] Le dernier document que la requérante refuse de communiquer à l'intimé est constitué d'une série de courriels que la requérante soutient être protégés par le secret professionnel énoncé à l'article 9 de la Charte. La requérante soutient que ces documents contiennent des échanges entre les employés et les avocats de la requérante concernant les litiges opposant l'intimé à divers employés de la requérante.

[181] La Commission a lu ces documents. Sans en divulguer le contenu, la Commission constate qu'ils concernent des échanges avec les avocats de la requérante relativement aux litiges opposant l'intimé à la requérante et à certains de ses employés.

[182] De tels échanges sont protégés par le secret professionnel qui lie les avocats de la requérante à celle-ci²².

[183] Le droit au secret professionnel est garanti à l'article 9 de la Charte :

9. Chacun a droit au respect du secret professionnel.

Toute personne tenue par la loi au secret professionnel et tout prêtre ou autre ministre du culte ne peuvent, même en justice, divulguer les renseignements confidentiels qui leur ont été révélés en raison de leur état ou profession, à moins qu'ils n'y soient autorisés par celui qui leur a fait ces confidences ou par une disposition expresse de la loi.

Le tribunal doit, d'office, assurer le respect du secret professionnel.

[184] Bien que l'article 168 de la Loi édicte qu'elle a un statut prépondérant sur les lois qui lui sont postérieures, la jurisprudence a reconnu que cette disposition ne donne pas préséance à la Loi sur celle de la Charte qui lui est antérieure.

[185] Le principe général d'accessibilité aux documents détenus par les organismes publics est donc limité non seulement par les restrictions énoncées à la Loi, mais également par les dispositions de la Charte, notamment l'article 9. Cela fait en sorte que la décision de la requérante refusant de communiquer les

²² Art. 131 de la *Loi sur le Barreau*, L.R.Q., c. B-1.

échanges protégés par le secret professionnel, contenu dans les documents déposés sous pli confidentiel, n'a pas à être révisée.

[186] La preuve démontre que la requérante ne détient pas d'autre document, en format papier, relatif à de la correspondance concernant l'intimé sans qu'il ne soit l'expéditeur ou le destinataire que celle communiquée à l'intimé ou déposée sous pli confidentiel à la Commission.

[187] L'intimé soutient cependant que sa demande visait également les courriels le concernant détenus par la requérante. Celle-ci soutient, pour sa part, qu'elle n'a pas considéré que la demande d'accès couvrait les courriels puisqu'elle estimait que ceux-ci étaient visés par la demande d'accès qui a donné lieu à la requête en autorisation de ne pas la traiter dans le dossier 05 13 96. Elle ajoute que si la demande d'accès vise ces courriels, une telle recherche est trop volumineuse.

[188] La Commission ayant mis fin à l'audience fixée au mois de janvier 2009, la requérante et l'intimé n'ont pas présenté de preuve ou d'argument supplémentaire concernant la question de savoir si les courriels sont visés par la demande d'accès en litige et, si tel est le cas, le traitement qu'on aurait du faire d'une telle demande. La Commission est toutefois d'avis qu'elle peut disposer de cet élément eu égard à la preuve dont elle dispose.

[189] Il faut d'abord préciser que, comme l'a soutenu l'intimé, la Loi s'applique aux documents détenus par un organisme quelle que soit la forme de ceux-ci :

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.

[190] La Commission est donc d'avis que la demande d'accès en litige visait toute la correspondance concernant l'intimé, y compris celle contenue dans des courriels puisque ceux-ci constituent de la correspondance sous une forme informatisée.

[191] L'intimé a reconnu que sa demande d'accès dans le présent dossier est incluse dans celle visée par le dossier n° 05 13 96. La demande d'accès dans le présent dossier vise en effet la correspondance, dont les courriels, concernant l'intimé pour la période débutant le 16 juillet 2003 alors que celle faite dans le

dossier n° 05 13 96 vise tous les courriels archivés pour une période débutant le 1^{er} janvier 2003.

[192] En vertu des pouvoirs qui lui sont conférés par l'article 141 de la Loi, la Commission verse dans le dossier n° 06 13 92, le témoignage de M. Louis Daigle présenté dans le cadre du dossier n° 05 13 96. Ce témoignage est en effet pertinent à la solution du présent litige.

[193] Le témoignage de M. Daigle démontre que l'obtention de la correspondance contenue dans des courriels de la requérante concernant l'intimé depuis le 1^{er} janvier 2003 est tout aussi complexe que l'obtention de ceux visés par la demande d'accès visée dans le dossier n° 06 13 92.

[194] L'intimé soutient qu'il a une formation en informatique sans en préciser la nature. Il affirme donc qu'il n'est pas difficile d'obtenir, à partir d'une recherche avec son nom, les documents contenus dans les courriels qui contiennent cette information. Il en conclut qu'il est facile pour la requérante d'obtenir tous les courriels le concernant.

[195] Le témoignage de M. Daigle, le directeur du Service des technologies de l'information de la requérante, démontre que tel n'est pas le cas. En effet, bien que le nombre de courriels concernant l'intimé est inférieur à la totalité des courriels détenus par la requérante, la complexité de la tâche pour récupérer les uns et les autres est la même.

[196] En effet, bien que les périodes visées par les deux demandes d'accès soient différentes, elles sont d'une durée similaire. La présente demande d'accès dans le présent dossier vise presque trois ans de courriels (du 16 juillet 2003 au mois de juin 2006, date de la demande d'accès) alors que la demande d'accès dans le dossier n° 05 13 96 vise un peu plus de trois ans de courriels (du 1^{er} janvier 2002 au mois de juillet 2005). En faisant les adaptations nécessaires, le témoignage de M. Daigle démontre que la requérante ne peut traiter la demande d'accès visant l'obtention des courriels concernant l'intimé depuis le 16 juillet 2003.

[197] Dans le dossier n° 05 13 96, la Commission a autorisé la requérante à ne pas tenir compte de la demande d'accès de l'intimé en raison de l'ampleur de la tâche que la demande d'accès imposait à la requérante.

[198] La demande d'accès dans le présent dossier implique une tâche de même envergure pour la requérante. La Commission est donc d'avis qu'elle doit, pour ce motif, autoriser la requérante à cesser d'examiner la demande d'accès en litige

pour la portion qui concerne les courriels concernant l'intimé dans le présent dossier.

[199] Contrairement à la situation qui existait sous l'empire de l'article 126 de la Loi, l'article 137.1 de celle-ci n'exige plus qu'une demande soit faite par un organisme. La Commission a donc le pouvoir d'autoriser, de son propre chef, un organisme à ne pas tenir compte d'une demande d'accès. Une telle autorisation s'impose dans le présent dossier.

POUR CES MOTIFS, LA COMMISSION :

Dossier n° 05 13 96

[200] **ACCUEILLE** la demande d'autorisation, faite par la Ville de Sherbrooke, à ne pas traiter la demande d'accès de l'intimé, mentionnée au premier paragraphe de la présente décision;

[201] **AUTORISE** la requérante à ne pas tenir compte de la demande d'accès de l'intimé mentionnée au 1^{er} paragraphe de la présente décision.

Dossier n° 06 13 92

[202] **AUTORISE** la Ville de Sherbrooke à ne pas tenir compte de la portion de la demande d'accès de l'intimé visant l'obtention des courriels le concernant;

[203] **REJETTE**, quant au reste, la demande de révision de l'intimé.

GUYLAINE HENRI
Commissaire

M^e Line Chabot
Avocate de la Ville de Sherbrooke (dossier n° 05 13 96)

M^e Sabrina Béland
Avocate de la Ville de Sherbrooke (dossier n° 06 13 92)

COUR D'APPEL

CANADA
PROVINCE DE QUÉBEC
GREFFE DE MONTRÉAL

No : 500-09-028419-190
(700-17-013884-175)

PROCÈS-VERBAL D'AUDIENCE

DATE : Le 22 mars 2021

FORMATION : LES HONORABLES MARTIN VAUCLAIR, J.C.A.
MARK SCHRAGER, J.C.A.
JOCELYN F. RANCOURT, J.C.A.

PARTIE APPELANTE	AVOCATS
VILLE DE TERREBONNE	Me CAROLINE CHARRON Me STEVE CADRIN (DHC Avocats) Par visioconférence
PARTIE INTIMÉE	AVOCATS
LES IMMEUBLES DES MOULINS INC.	Me MATHIEU AYOTTE Me CATHERINE PILOTE-COULOMBE (Stein Monast Avocats) Par visioconférence

En appel d'un jugement rendu le 27 mai 2019 par l'honorable Luc Lefebvre de la Cour supérieure, district de Terrebonne.

NATURE DE L'APPEL : **Fiscalité municipale - Taxation - Taxe Foncière -
Avantage fiscal relatif aux terrains de golf - Terrain de
golf fermé au public**

Greffier-audiencier : René Gutknecht

Salle : Antonio-Lamer

AUDITION

10 h 49 Début de l'audience. Identification du dossier et des avocats.
Remarques préliminaires de la Cour.
La Cour souhaite entendre la partie appelante sur le premier moyen d'appel.

10 h 51 Représentations par Me Charron.

11 h 18 Demande de la Cour d'entendre la partie intimée sur le premier moyen d'appel.
Représentations par Me Ayotte.

11 h 45 Suspension de l'audience.

11 h 54 Reprise de l'audience.

PAR LA COUR : Arrêt unanime rendu séance tenante – voir page 3.

11 h 55 Fin de l'audience.

René Gutknecht, Greffier-audiencier

ARRÊT

[1] L'appelante, la Ville de Terrebonne, se pourvoit contre un jugement¹ de la Cour supérieure, district de Terrebonne (l'honorable Luc Lefebvre), rendu le 27 mai 2019. Le juge accueille la demande de l'intimée, Les Immeubles des Moulins inc., et déclare que l'appelante ne peut réclamer à l'intimée des arrérages de taxes conformément à l'article 213 de la *Loi sur la fiscalité municipale*². En outre, le juge condamne l'appelante à rembourser les taxes payées par l'intimée sous protêt étant donné le différend entre les parties quant à l'interprétation et à l'application des articles 211 et 213 *L.F.M.*

[2] De mai 2005 jusqu'à la fin mars 2016, l'intimée possède un immeuble/un terrain à Terrebonne sur lequel elle opère un club de golf sous le nom de *Golf Le Boisé*. Étant donné que le terrain est utilisé comme parcours de golf, qu'il a une superficie supérieure à 20 hectares et qu'il est ouvert au public, l'intimée bénéficiait du régime fiscal particulier prévu à l'article 211 *L.F.M.* En vertu de cet article, l'intimée payait moins de taxes foncières parce que la valeur imposable de son terrain était réduite et la valeur des ouvrages d'aménagement sur son terrain n'était pas imposable.

[3] Le 29 mars 2016, le club annonce dans un communiqué de presse qu'il cesse toutes ses activités de golf et de restauration. Ainsi, le club ferme ses portes au public.

[4] Le ou vers le 14 avril 2016, l'appelante transmet à l'intimée un certificat de l'évaluateur et avis de modification du rôle d'évaluation foncière en vertu duquel la valeur imposable du terrain de l'intimée est modifiée de 2 561 800 \$ à 4 761 400 \$ parce qu'elle ne bénéficie plus du régime fiscal prévu à l'article 211 *L.F.M.*

[5] En même temps, et en raison de son interprétation de l'article 213 *L.F.M.*, l'appelante transmet à l'intimée des comptes de taxes pour chacun des exercices financiers de 2006 à 2015 inclusivement, totalisant 394 077,11 \$. L'intimée paiera la totalité de cette somme en quatre versements : 24 mai 2016 – 98 519,32 \$; 25 juillet 2016 – 98 519,31 \$; 26 septembre 2016 – 98 519,31 \$; et 28 novembre 2016 – 98 519,17 \$.

[6] Le 3 juin 2016, l'intimée dépose auprès de l'appelante une demande de révision du rôle d'évaluation foncière alléguant que l'article 213 *L.F.M.* est inapplicable en l'espèce. Dans une correspondance datée du 7 octobre 2016, l'évaluateur agréé de

¹ *Immeubles des Moulins inc. c. Ville de Terrebonne*, 2019 QCCS 1970 (CanLII) [« jugement entrepris »].

² *Loi sur la fiscalité municipale*, RLRQ, c. F-2.1, [« *L.F.M.* »]; Jugement entrepris, *supra*, note 1, par. 27-28.

l'appelante répond à l'intimée et indique qu'il ne partage pas la même interprétation de l'article 213 *L.F.M.* Ainsi, la demande de l'intimée est refusée.

[7] Dans sa demande introductive d'instance du 6 janvier 2017, l'intimée recherche que la Cour supérieure condamne l'appelante à lui rembourser les taxes municipales acquittées par elle en 2016, c'est-à-dire 394 077,11\$. Dans sa demande modifiée du 26 avril 2019, l'intimée ajoute une conclusion de nature déclaratoire selon laquelle l'appelante ne pouvait réclamer des arrérages en vertu de l'article 213 *L.F.M.* L'appelante ne soulève pas l'absence de compétence de la Cour supérieure. Devant le juge et en réponse à sa question que c'est le Tribunal administratif du Québec qui a compétence, les deux avocats le rassurent sur sa compétence. Une fois devant la Cour d'appel, l'appelante, maintenant représentée par d'autres avocats, soulève le manque de compétence de la Cour supérieure vu l'article 36 *C.p.c.* :

36. Sous réserve de la compétence attribuée aux cours municipales, la Cour du Québec connaît, à l'exclusion de la Cour supérieure, de toute demande pour le recouvrement d'un impôt foncier, d'une taxe ou de toute autre somme d'argent due à une municipalité, à un centre de services scolaire ou à une commission scolaire en application d'une loi ou des demandes contestant l'existence ou le montant d'une telle dette.

Elle connaît également de toute demande de remboursement d'un trop-perçu par une municipalité, un centre de services scolaire ou une commission scolaire.

36. Subject to the jurisdiction assigned to the municipal courts, the Court of Québec has jurisdiction, to the exclusion of the Superior Court, to hear and determine applications for the recovery of property taxes, other taxes or any other amount due under an Act to a municipality, a school service centre or a school board, and applications by which the existence or amount of such a debt is contested.

The Court also has jurisdiction to hear and determine applications for the reimbursement of an overpayment to a municipality, a school service centre or a school board.

[Soulignements ajoutés]

Nous sommes d'accord avec l'appelante que la Cour supérieure n'a pas compétence pour entendre cette demande qui aurait dû être renvoyée devant la Cour du Québec.

[8] La compétence *ratione materiae* (compétence d'attribution ou matérielle) est d'ordre public et les règles concernant celle-ci « sont établies dans l'intérêt supérieur de l'administration de la justice »³. Étant donné que la compétence d'attribution d'une

³ *V.L. c. B.S., J.E., 2002-2066 (CanLII), par. 17.*

cour est d'ordre public « [elle] peut être soulevée à tout moment en première instance comme en appel »⁴. En effet, l'article 167 al. 2 *C.p.c.* le prévoit :

167. Une partie peut, si la demande est introduite devant un tribunal autre que celui qui aurait eu compétence pour l'entendre, demander le renvoi au tribunal compétent ou, à défaut, le rejet de la demande.

L'absence de compétence d'attribution peut être soulevée à tout moment de l'instance et peut même être déclarée d'office par le tribunal qui décide alors des frais de justice selon les circonstances.

167. If an application is brought before a court other than the court of competent jurisdiction, a party may ask that it be referred to the competent court or, failing that, that it be dismissed.

Lack of subject-matter jurisdiction may be raised at any stage of the proceeding, and may even be declared by the court on its own initiative, in which case the court adjudicates as to the legal costs according to the circumstances.

[soulignement ajouté]

[9] La compétence de la Cour du Québec est exclusive sur toute demande de remboursement d'un trop-perçu en vertu de l'article 36 *C.p.c.* qui est en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2016 avec application immédiate⁵. Le sens ordinaire et grammatical de ces mots est clair et ne laisse aucun doute quant à son interprétation⁶. Malgré les inconvénients pouvant être causés par la reconnaissance de l'absence de compétence à ce stade des procédures, il s'agit ici de la seule issue possible puisque la compétence *ratione materiae* est d'ordre public, tel que mentionné ci-dessus.

[10] La demande introductive recherche une condamnation de l'appelante sous la forme d'un remboursement des sommes qui « ont été perçues en trop par la Ville ». Bien sûr, la Cour, pour conclure au remboursement, était appelée à interpréter la *L.F.M.* et à déclarer le sens à donner aux articles 211 et 213, mais ceux-ci ne changent en rien qu'il s'agit d'une action en remboursement des taxes qui a été intentée par l'intimée. Vu que la Cour supérieure était appelée à « déclarer » le sens à donner aux articles 211 et 213 *L.F.M.* devant les différentes interprétations proposées ne change pas non plus le fait que le but recherché par l'action est le remboursement des taxes foncières. De même, le fondement juridique argué par l'intimée pour ce remboursement trouve sa source dans la notion de répétition de l'indu ne change en

⁴ *Lepage c. Bérard*, 2016 QCCA 772 (CanLII), par. 2, voir aussi *Granby (Ville de) c. 9116-5803 Québec inc.*, 2016 QCCA 1521 (CanLII), par. 3 (juge unique).

⁵ Art. 833 et 836 *C.p.c.* et Décret 1066-2015 concernant l'entrée en vigueur de la loi constituant le nouveau Code de procédure civile (2015) 147 G.O.Q., II, 4709.

⁶ *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27, par. 21 citant Elmer A. Driedger, *Construction of Statutes*, 2^e éd., Butterworth-Heinemann, 1983 p. 87; *GBI Experts-conseils c. Ville de Montréal*, 2020 QCCA 497 (CanLII), par. 20.

rien que la fin recherchée par l'intimée était le remboursement des taxes trop perçues par l'appelante.

[11] L'intimée invoque dans son mémoire une décision de la Cour supérieure où elle a exercé sa compétence dans une situation semblable⁷. Par contre, cette cause présentait une véritable instance déclaratoire et aucun remboursement n'était demandé. En outre, l'article 35 de l'ancien *Code de procédure civile* en vigueur à l'époque ne contenait pas l'équivalent du deuxième alinéa du présent article 36 qui est ici attributif de la compétence exclusive de la Cour du Québec⁸.

[12] L'intimée nous demande qu'advenant le renvoi du dossier devant la Cour du Québec, l'appelante devra être condamnée à lui rembourser les honoraires extrajudiciaires encourus en première instance et en appel. Même si on peut penser que l'avocat qui représente la municipalité aurait dû avoir le réflexe d'invoquer le manque de compétence de la Cour supérieure, c'est l'intimée qui a intenté une action devant la mauvaise instance. Ses avocats sont munis du même *Code de procédure civile* que ceux de l'appelante.

⁷ *Richcraft Homes Ltd / Maison Richcraft ltée c. Gatineau (Ville de)*, 2007 QCCS 1872 (CanLII); appel rejeté, 2008 QCCA 2024.

⁸

35. Sous réserve de la compétence attribuée aux cours municipales, la Cour du Québec connaît aussi, à l'exclusion de la Cour supérieure, de toute demande, tant personnelle qu'hypothécaire formée:

1. en recouvrement d'une taxe ou autre somme d'argent due à une municipalité ou à une commission scolaire en vertu du Code municipal (chapitre C-27.1) ou de quelque loi générale ou spéciale, ou en vertu d'un règlement adopté sous leur empire; ou

2. (paragraphe abrogé);

3. en annulation ou en cassation de rôle d'évaluation des immeubles imposables pour fins municipales ou scolaires, quelle que soit la loi régissant la municipalité ou la commission scolaire en cause.

35. Subject to the jurisdiction assigned to the municipal courts, the Court of Québec also has jurisdiction, to the exclusion of the Superior Court, in all suits, whether personal or hypothecary:

(1) for the recovery of a tax or other sum of money due to a municipality or school board under the Municipal Code (chapter C-27.1) or any general or special Act, or in virtue of any by-law made thereunder; or

(2) (paragraph repealed);

(3) to annul or set aside a valuation roll of immovables which are taxable for municipal or school purposes, whatever be the law governing the municipality or school board concerned.

[13] Lors de l'audience en première instance, les avocats des parties ont déclaré qu'ils étaient tous les deux d'accord pour reconnaître la compétence *ratione materiae* de la Cour supérieure. Il ne serait pas équitable de déclarer qu'une seule partie doit assumer les honoraires judiciaires de l'autre en raison du manquement de chacun. Certes, l'avocat de l'intimée a partiellement contribué au manquement puisqu'il a également erré par rapport à la compétence de la Cour supérieure.

[14] En revanche, dans les circonstances, il n'y a pas lieu d'accorder les frais de justice en première instance ou en appel.

POUR CES MOTIFS, LA COUR :

[15] **ACCUEILLE** en partie l'appel;

[16] **INFIRME** le jugement de première instance;

[17] **RENVOIE** le dossier devant la Cour du Québec pour enquête et audition;

[18] **LE TOUT** sans frais en première instance et en appel.

MARTIN VAUCLAIR, J.C.A.

MARK SCHRAGER, J.C.A.

JOCELYN F. RANCOURT, J.C.A.

COUR DU QUÉBEC

CANADA
PROVINCE DE QUÉBEC
DISTRICT DE BEAUHARNOIS
LOCALITÉ DE SALABERRY-DE-VALLEYFIELD
« Chambre civile »
N° : 760-22-011754-192

DATE : Le 13 février 2020

SOUS LA PRÉSIDENCE DE L'HONORABLE CÉLINE GERVAIS, J.C.Q.

Raynald BOUTIN
Demandeur

c.

ASSOCIATION DES PROPRIÉTAIRES DU LAC AU LOUP
Défenderesse

JUGEMENT

[1] Raynald Boutin poursuit l'Association des propriétaires du Lac au loup (l'Association), lui reprochant une série de problèmes et requérant contre elle six conclusions afin de lui ordonner de faire ou de cesser de faire certaines choses.

[2] Monsieur Boutin, résident de la Municipalité de Boileau, a été président de l'Association en 2009 et en 2010 et a ensuite continué de s'impliquer dans divers projets.

[3] Le Tribunal est saisi d'une demande en irrecevabilité et subsidiairement d'un moyen déclinatoire de l'Association, par laquelle celle-ci prétend principalement que la lecture de la demande rend difficile l'identification de sa nature et de son fondement juridique. La demande en irrecevabilité détaille plusieurs questions et conclut que la demande principale ne permet pas de déceler un lien de droit entre les parties, qu'elle n'a aucune chance de succès et est manifestement mal fondée.

[4] De façon subsidiaire, l'Association plaide que la Cour du Québec n'a pas juridiction pour entendre ce dossier en raison des conclusions de nature injonctive.

[5] Au jour de l'audience, M. Boutin dépose une demande introductive d'instance et ordonnance de sauvegarde amendée.

[6] Il est vrai que la demande telle que rédigée traite de plusieurs problèmes qui ne semblent pas nécessairement reliés entre eux. Le Tribunal a demandé à M. Boutin de préciser les problèmes soulevés dans sa procédure ainsi que les conclusions demandées qui y sont reliées.

[7] C'est ainsi que le Tribunal a noté que M. Boutin soulève principalement six situations problématiques qui l'opposent à l'Association :

- 1- Le fait que l'Association n'ait pas procédé à une élection au sein du conseil d'administration, malgré que promesse en ait été faite à l'été 2017;
- 2- L'opposition par l'Association et certains membres de son conseil d'administration au site web *Le ti-loup* conçu par M. Boutin;
- 3- Certains changements au niveau corporatif apportés par M. Stéphane Piacente quant à l'adresse du siège social de l'Association, au nom des directeurs du conseil d'administration et au remplacement des signataires du compte bancaire;
- 4- Le fait qu'il n'y avait pas quorum à l'assemblée générale de l'Association tenue le 28 juillet 2018;
- 5- Le dénigrement dont il fait l'objet, tant personnellement qu'au sujet de son site web;
- 6- Les problèmes de déneigement de son entrée charretière qui n'est pas exécuté par la Municipalité dus à l'ingérence de l'Association et une problématique à propos du stationnement de la mise à l'eau publique de la Municipalité.

[8] Quant aux conclusions, outre une demande pour accueillir *la requête introductive d'ordonnance de sauvegarde*, elles sont les suivantes :

CONDAMNER la défenderesse à respecter la loi sur les commerces et les entreprises OBNL du Québec;

[9] Monsieur Boutin relie cette conclusion aux problèmes identifiés plus haut comme numéro 3 et 4, à savoir les changements corporatifs effectués par M. Piacente et le fait que le quorum n'avait pas été atteint lors de l'assemblée générale du 28 juillet 2018.

CONDAMNER la défenderesse à respecter immédiatement l'entente de M. Vandal, « *procéder à des élections générales conformément à la loi pour tous les sièges du conseil de l'APLL inc. dont tous les directeurs actuels sont exclus de droit de candidature et de vote; »*

[10] Cette conclusion s'adresse au premier problème soulevé par M. Boutin, à savoir l'absence d'élection en septembre 2017.

CONDAMNER la défenderesse de cesser immédiatement toutes actions additionnelles pouvant porter atteinte à la réputation également à la crédibilité du site *Le ti-loup.ca*;

[11] Cette conclusion s'adresse aux problèmes numéro 2 et 5 identifiés par M. Boutin, soit l'opposition à son site web et le dénigrement dont il est l'objet à ce sujet.

CONDAMNER la défenderesse à émettre un communiqué public et officiel d'excuses à l'égard du demandeur;

[12] Monsieur Boutin indique qu'il s'agit d'une conclusion de nature générale, tout comme sa demande d'accueillir son recours avec dépens et de condamner l'Association à payer les frais encourus, tant les frais extrajudiciaires que judiciaires.

ANALYSE ET DÉCISION :

[13] L'article 509 du *Code de procédure* civile prévoit spécifiquement que le pouvoir d'émettre des ordonnances d'injonction relève de la Cour supérieure.

[14] Il ressort clairement de la lecture des conclusions du recours intenté par M. Boutin que celles-ci sont de nature injonctive, en ce qu'il recherche des ordonnances précises pour que l'Association respecte la loi, procède à des élections, émette des excuses et s'abstienne de porter atteinte à sa réputation.

[15] De telles conclusions sont du ressort exclusif de la Cour supérieure et ne peuvent faire l'objet d'un recours devant la Cour du Québec.

[16] La question de la compétence des tribunaux en est une qui doit être décidée en premier lieu. Le Tribunal ayant conclu que le présent dossier doit être entendu par la Cour supérieure, il n'est pas possible pour la Cour du Québec de se prononcer sur la demande de l'Association de déclarer le recours de M. Boutin irrecevable, abusif et de le rejeter ainsi que de condamner M. Boutin à rembourser à l'Association les honoraires extrajudiciaires engagés dans la présente instance.

[17] Les conclusions subsidiaires de l'Association demandaient le renvoi du dossier et des parties devant la Cour supérieure du district de Longueuil.

[18] En effet, le seul rattachement du présent dossier au district de Beauharnois est le fait que M. Boutin a déclaré demeurer dans la Municipalité de Les Cèdres, bien que son adresse aux procédures soit celle à Boileau.

[19] Monsieur Boutin désigne l'Association des propriétaires du Lac au loup comme ayant une adresse à Candiac, district de Longueuil.

[20] Lors de l'audience, le Tribunal a exprimé des doutes quant à son pouvoir de décider de la compétence territoriale du tribunal qui entendra ce dossier.

[21] Bien que la Cour du Québec ait le pouvoir de renvoyer le présent dossier devant la Cour supérieure¹, le Tribunal ne croit pas qu'il lui revient de décider dans quel district judiciaire l'action peut valablement être intentée, vu la conclusion précédente comme quoi la Cour du Québec n'a pas juridiction pour entendre le présent dossier.

[22] Cette demande de changement de district devra donc être présentée devant la Cour supérieure du district de Beauharnois, tout comme les autres moyens d'irrecevabilité que pourrait soulever l'Association.

PAR CES MOTIFS, LE TRIBUNAL :

ACCUEILLE en partie la demande en moyen déclinatoire de la défenderesse;

RENVOIE la présente instance et les parties devant la Cour supérieure du district de Beauharnois;

¹ Art. 167 du *Code de procédure civile*.

LE TOUT avec les frais de justice.

CÉLINE GERVAIS, J.C.Q.

M. Raynald Boutin
Demandeur non représenté

Me Julien L'Abbée Lacas
FORTIER D'AMOUR GOYETTE
Procureurs de la partie défenderesse

COUR D'APPEL

CANADA
 PROVINCE DE QUÉBEC
 GREFFE DE MONTRÉAL

N° : 500-09-028759-199
 (500-11-049673-151)

 PROCÈS-VERBAL D'AUDIENCE

DATE : Le 27 janvier 2020

L'HONORABLE MARIE-FRANCE BICH, J.C.A.

PARTIES REQUÉRANTES	AVOCATS
ÉMILE KNAFO ÉVELYNE ELHARRAR EMMANUEL KNAFO VIVIANE KOPEK JEREMY KOPEK ANNIE NEUBAUER	Me DAVID BANON Me JASON S. NOVAK (<i>Spiegel Sohmer inc.</i>)
PARTIE INTIMÉE	AVOCATS
KUGLER KANDESTIN LLP	Me STUART KUGLER Me SANDRA MASTROGIUSEPPE (<i>Kugler Kandestin</i>)

DESCRIPTION : **Requête pour permission d'appeler d'un jugement rendu en cours d'instance le 5 décembre 2019 par l'honorable Martin Castonguay de la Cour supérieure, district de Montréal et d'un jugement rendu le 17 décembre 2019 par l'honorable Louis J. Gouin de la Cour supérieure, district de Montréal (Art. 32 et 357 C.p.c.)**

Greffière-audiencière : Elisabeth Lepage

Salle : RC-18

AUDITION

9 h 36	Début de l'audience. Remarques préliminaires de la juge.
9 h 37	À la suite des remarques de la juge, Me Banon laissera l'intimé faire ses représentations et se réservera un temps de réplique.
9 h 39	Représentations de Me Kugler.
9 h 42	Échanges entre la juge et Me Kugler.
10 h 02	Réplique de Me Banon.
10 h 06	Remarques de la juge.
10 h 14	Échanges entre la juge et Me Banon.
10 h 19	Contre-réplique de Me Kugler.
10 h 24	Suspension.
10 h 46	Reprise de l'audience. La juge avise les parties que le jugement sera rendu à 15 h 00 ce jour. Si la juge n'est pas en mesure de rendre jugement à cette heure, les parties en seront avisées.
10 h 47	Suspension.
15 h 15	Reprise de l'audience.
15 h 16	PAR LA JUGE : Jugement – voir page 3.
15 h 23	Échanges entre la juge et les parties sur la gestion du dossier.
15 h 28	Fin de l'audience.

Elisabeth Lepage, Greffière-audicière

JUGEMENT

[1] Conformément à l'art. 32 *C.p.c.*, les requérants demandent la permission d'appeler de deux jugements de la Cour supérieure, district de Montréal, l'un prononcé le 5 décembre 2019 par l'honorable Martin Castonguay et l'autre, qui le confirme, prononcé le 17 décembre 2019 par l'honorable Louis J. Guoin.

[2] Au terme d'une courte séance de gestion dans le cadre de laquelle ne fut pas discuté le fond du dossier, le premier de ces jugements décide que seront entendues en même temps la demande en justice présentée par le cabinet d'avocats intimé contre les requérants¹ et la demande en rejet présentée par ces derniers² (demande en rejet comportant notamment un moyen déclinatoire fondé sur l'art. 88 du *Code des professions*³), dans le cadre d'une audition commune devant avoir lieu, pour cinq jours, à compter du 27 avril 2020. Le second réitère cette décision, après certaines démarches des requérants.

[3] Selon les requérants, qui auraient souhaité que leur demande en rejet (avec son volet déclinatoire) soit débattue et tranchée en premier lieu, distinctement du fond de l'affaire, ces deux jugements seraient erronés et contraires aux principes directeurs de la procédure.

[4] Y a-t-il lieu d'accorder la permission que sollicitent les requérants?

[5] La requête pour permission d'appeler est en l'espèce régie par l'art. 32 *C.p.c.*, qui interdit ordinairement l'appel des décisions relatives à la gestion des instances, ce que sont sans nul doute les deux jugements dont les requérants désirent interjeter appel. Par exception, de tels jugements sont appelables s'ils paraissent déraisonnables au regard des principes directeurs de la procédure, c'est-à-dire s'ils enfreignent l'un des principes fondamentaux que consacrent notamment les art. 17 à 24 *C.p.c.* et l'art. 23 de la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec. Il va sans dire que le meilleur intérêt de la justice (confirmé par l'art. 9 *C.p.c.*) et le souci de la bonne administration de celle-ci sont au nombre de ces principes directeurs. Cela sous-tend, entre autres, que nulle permission ne saurait être accordée en vertu de l'art. 32 si la partie qui demande la permission d'appeler ne peut en outre établir le préjudice important que lui cause la décision contestée⁴.

¹ Cette demande a initialement pris la forme d'une demande reconventionnelle opposée à une requête en désaveu dont les requérants se sont ultérieurement désistés.

² Il peut être utile de mentionner que les requérants sont les anciens clients de l'intimé, qui leur réclame le paiement des honoraires professionnels qui lui seraient dus.

³ RLRQ, c. C-27.

⁴ Sur l'interprétation et l'application de l'art. 32 *C.p.c.*, voir par ex. : *Bombardier inc., société en commandite Avions C Series c. Honeywell International inc.*, 2019 QCCA 1554; *Habitations Mont-Royal inc. c. Idrissi*, 2019 QCCA 1127 (j. unique); *Stelpro Design inc. c. Thermolec ltée*, 2019 QCCA 764 (j. unique); *Corporation Steckmar c. Abandonato*, 2018 QCCA 1580 (j. unique); *Ravary c. Fonds mutuels CI inc.*, 2018 QCCA 606 (demande de permission d'appeler à la Cour suprême rejetée, 11

[6] En l'occurrence, les décisions contestées ont pour effet de priver les requérants de la possibilité de faire valoir un moyen déclinatoire qui, à première vue, considérant la jurisprudence pertinente, ne paraît pas frivole⁵ : la demande de l'intimé serait, allèguent-ils, irrecevable parce qu'elle enfreint l'art. 88 du *Code des professions*⁶ et parce qu'elle relève par ailleurs du processus de conciliation et d'arbitrage prévu par le *Règlement sur la procédure de conciliation et d'arbitrage des comptes des avocats*⁷.

[7] Le fait d'obliger des parties à procéder sur le fond d'une affaire devant un tribunal judiciaire dont la compétence *ratione materiae* est sérieusement remise en doute (que ce soit par le véhicule procédural du moyen déclinatoire prévu par l'art. 167 ou de l'irrecevabilité prévue par l'art. 168 *C.p.c.*) n'est généralement pas considéré comme étant une mesure raisonnable favorisant l'intérêt de la justice, car elle cause un préjudice à l'instance (quant ce n'est pas à la partie requérante elle-même). Il importe en effet, en principe, de statuer le plus tôt possible (*in limine litis*) sur un tel moyen⁸. Pareillement, à moins de circonstances particulières, le juge saisi d'une requête en irrecevabilité ne soulevant que des questions de droit ne doit en principe pas déférer la demande au juge du fond⁹.

[8] Notons à cet égard que, dans le plan d'argumentation présenté au soutien de leur contestation de la requête pour permission d'appeler, l'intimé fait valoir que la situation ne causerait en l'espèce aucun préjudice aux requérants, puisque :

7. The Emile Group's argument that the Decisions will necessitate and added expense to prepare for the trial and therefore cause them prejudice is, quite frankly, frivolous. The Emile Group just received \$46 million for their shares in the settlement of the Oppression Lawsuit which was negotiated on their behalf by Kugler Kandestin, Any added expense is not a serious and irremediable prejudice within Article 32 CCP.

avril 2019, n° 38171); *Droit de la famille — 17502*, 2017 QCCA 425 (j. unique); *Google Canada Corp. c. Elkoby*, 2016 QCCA 1171 (j. unique).

⁵ Voir par ex. : *Conseil d'arbitrage des comptes des avocats du Barreau du Québec c. Marquis*, 2011 QCCA 133 (demande d'autorisation d'appel à la Cour suprême rejetée, 28 juillet 2011, n° 34174), paragr. 8, 17 et 24; *Miller c. Conseil d'arbitrage du Barreau du Québec*, B.E. 2002BE-366, paragr. 1. Sur la vaste compétence dévolue aux instances prévues par le *Règlement sur la procédure de conciliation et d'arbitrage des comptes des avocats*, compétence qui ne se limite pas aux questions de *quantum*, voir notamment : *Conseil d'arbitrage des comptes des avocats du Barreau du Québec c. De Grandpré Chait*, 2016 QCCA 363, paragr. 21;

⁶ L'intimé reconnaît d'ailleurs ne s'être pas conformé à cette disposition dont il prétend être exempté en raison des circonstances. Voir le paragr. 18 de sa *Modified Cross-Demand* :

18. Given the foregoing and the specific circumstances of this case, the process set out at article 88 al. 7 of the *Code des professions* clearly does not apply.

⁷ RLRQ, c. B-1, r. 17.

⁸ Voir par ex. : *Syndicat de l'industrie du journal de Québec inc. c. Lepage*, 2011 QCCA 952, paragr. 39 (motifs majoritaires du j. Doyon); *Interinvest (Bermuda) Ltd. c. Herzog*, 2009 QCCA 317 (j. unique), paragr. 6. Voir généralement : André Rochon, avec la collab. de Frédérique Le Colletter, *Guide des requêtes devant le juge unique de la Cour d'appel*. Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2013, p. 77.

⁹ Voir à ce propos, par ex. : *Société canadienne des postes c. Rippeur*, 2013 QCCA 1893, paragr. 15; *Canada (Procureur général) c. Imperial Tobacco Ltd.*, 2012 QCCA 2034, paragr. 91. Voir aussi, plus généralement : *Canada (Procureur général) c. Confédération des syndicats nationaux*, [2014] 2 R.C.S. 477, notamment au paragr. 15-16.

[9] En tout respect, cet argument ne saurait tenir : il n'y a pas de raison d'obérer les ressources en effet limitées de la Cour supérieure en obligeant celle-ci à entendre pendant cinq jours une affaire qui pourrait être résolue en une demi-journée, pour la seule raison que les parties en ont les moyens financiers et ont ceux de se préparer à un tel procès.

[10] Par ailleurs, on peut s'interroger également sur le fait que la demande de l'intimé s'est amorcée par la voie d'une demande reconventionnelle instituée à l'encontre de la demande de désaveu présentée par les requérants (et dont ces derniers se sont désistés¹⁰), ce qui peut étonner à première vue, considérant l'art. 172, al. 1 C.p.c.

[11] Bien sûr, la soussignée n'est pas insensible au fait que si elle accorde la permission d'appeler (ce qui engendrera aussi des coûts importants), la Cour ne sera évidemment pas en mesure d'entendre l'appel dans les prochains jours, de sorte que le débat entre les parties ne fera que traîner davantage. Ne serait-il pas plus sage, vu le passage du temps, de refuser la permission d'appeler? Après tout, les requérants, dont le comportement n'est pas exempt de tout reproche, ne sont pas privés de faire valoir leur demande en rejet et ils pourraient même avoir gain de cause.

[12] Tout bien considéré, il paraît cependant que la permission d'appeler doit être accordée. Cela étant, il y aura lieu de suspendre l'instance pendante devant la Cour supérieure. Il conviendra également de gérer le pourvoi, conformément à l'art. 37 du *Règlement de procédure civile (Cour d'appel)* :

37. *Sur permission d'appeler (art. 357) d'un jugement en cours d'instance (art. 31).* Le juge qui permet l'appel d'un jugement rendu en cours d'instance fixe la date de l'audience, la durée de l'audition et il établit le calendrier pour le dépôt des exposés à moins que, pour ce faire, il ne renvoie les parties devant le greffier (art. 368 et 374).

37. *Leave to Appeal from a Judgment in the Course of a Proceeding (Art. 31).* A judge who grants leave to appeal from a judgment rendered in the course of proceedings shall establish the date and duration of hearing and establish a timetable for the filing of memoranda unless, for such purpose, the judge refers the matter to the Clerk (Art. 368 and 374).

POUR CES MOTIFS, LA SOUSSIGNÉE :

[13] **ACCUEILLE** la requête pour permission d'appeler et **ACCORDE** aux requérants la permission d'appeler des jugements du 5 décembre 2019 (prononcé par l'honorable Martin Castonguay) et du 17 décembre 2019 (prononcé par l'honorable Louis J. Guoin);

[14] **ORDONNE** la suspension des procédures de première instance jusqu'à l'arrêt de la Cour;

¹⁰ Désistement dont il a été donné acte par jugement de la Cour supérieure, le 30 octobre 2019 (j. Louis J. Guoin).

[15] **FIXE** le pourvoi pour une audition le **3 avril 2020**, en salle **Antonio-Lamer**, à 9 h 30, pour une durée de **70 minutes** (à raison de 35 minutes par partie);

[16] **ORDONNE** à la partie appelante, après en avoir notifié copie à la partie intimée, de déposer au greffe, au plus tard le **14 février 2020**, cinq exemplaires d'une argumentation n'excédant pas **15 pages**. Tous les documents nécessaires pour statuer sur l'appel (*jugement attaqué, actes de procédure, pièces, extraits de dépositions...*) doivent y être joints;

[17] **ORDONNE** à la partie intimée, après en avoir notifié copie à la partie appelante, de déposer au greffe, au plus tard le **6 mars 2020**, cinq exemplaires d'une argumentation n'excédant pas **15 pages** et, s'il y a lieu, d'un complément de documentation;

[18] **RAPPELLE** aux parties les articles 376 *C.p.c.* et 55 du *Règlement de procédure civile* :

376. L'appel devient caduc lorsque l'appelant n'a pas déposé son mémoire ou son exposé avant l'expiration des délais impartis pour ce dépôt. Le greffier délivre un constat de caducité, à moins qu'un juge ne soit saisi d'une demande de prolongation.

L'intimé ou toute autre partie qui ne respecte pas les délais pour le dépôt de son mémoire ou de son exposé est forclos de le faire; de plus, il ne peut être entendu à l'audience, à moins que la Cour d'appel ne l'autorise.

55. *Présentation.* L'exposé comporte une page de présentation, une table des matières et une pagination continue.

De plus, les dispositions relatives aux mémoires (*incluant les mentions finales de l'auteur*) s'appliquent aux exposés en faisant les adaptations nécessaires.

[19] **RAPPELLE** aux parties la Directive G-3 du greffier (dernière modification : 27 février 2017) qui les encourage fortement à joindre une version technologique du mémoire ou de l'exposé et du cahier de sources à chacun des exemplaires de la version papier de ces documents. Cette version technologique doit être confectionnée en format Word et/ou PDF (si disponible, la version Word est recommandée) permettant la recherche par mots-clés et être enregistrée sur un support matériel. La clé USB est le format privilégié par la Cour, mais les CD/DVD-ROM sont également acceptés;

[20] **LE TOUT**, frais de justice à suivre.

MARIE-FRANCE BICH, J.C.A.

COUR D'APPEL

CANADA
PROVINCE DE QUÉBEC
GREFFE DE MONTRÉAL

N°: 500-09-001731-942
(500-05-002806-949)

DATE: 7 MARS 2000

EN PRÉSENCE DE: LES HONORABLES LOUIS LEBEL J.C.A.
JEAN-LOUIS BAUDOIN J.C.A.
JACQUES PHILIPPON J.C.A. (AD HOC)

CONSEIL DE LA MAGISTRATURE DU QUÉBEC,
APPELANT - (requérant)

c.

COMMISSION D'ACCÈS À L'INFORMATION

et

PIERRE CYR, ès qualités de commissaire de la Commission d'accès à l'information,
INTIMÉS - (intimés)

et

GEORGES ROBERT

et

ANDRÉ LAFOND

et

PROCUREUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC,
MIS EN CAUSE - (mis en cause)

ARRÊT DE CORRECTION

[1] **CONSIDÉRANT** qu'une erreur d'écriture s'est glissée dans l'opinion du juge Jean-Louis Baudouin à la page 27 et dans l'arrêt du 24 février 2000 à la page 2;

[2] **RECTIFIE** le dispositif de l'arrêt de façon à ce que le second paragraphe de la page 2 se lise de la façon suivante:

DÉCLARE inopérant, à l'égard des activités déontologiques du Conseil de la magistrature du Québec, l'article 4 de la **Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels**.

AUTHENTIFICATION = WC73ZSMGDN1

et

[3] **SUBSTITUE** dans l'opinion du juge Baudouin à la page 27, second paragraphe, 2^e ligne, l'article 4 à l'article 6.

LOUIS LABEL J.C.A.

JEAN-LOUIS BAUDOIN J.C.A.

JACQUES PHILIPPON J.C.A. (AD
HOC)

Me François Charette

Me Raymond Doray
(LAVERY de BILLY)
Avocats de l'appelant

Me André F. Rochon
(OUIMET BERGERON)
Avocat des intimés

Georges Robert
(Personnellement)

André Lafond
(Personnellement)

Me Benoit Belleau
(BERNARD ROY)
Avocat du mis en cause, Proc. gén. du Québec

Date d'audience: 2 décembre 1999
Domaine du droit: CONSTITUTIONNEL (DROIT)
ADMINISTRATIF (DROIT)

AUTHENTIFICATION = WC73ZSMGDN1

COUR D'APPEL

CANADA
PROVINCE DE QUÉBEC
GREFFE DE MONTRÉAL

N°: 500-09-001731-942
(500-05-002806-949)

DATE: 24 FÉVRIER 2000

EN PRÉSENCE DE: LES HONORABLES LOUIS LEBEL J.C.A.
JEAN-LOUIS BAUDOIN J.C.A.
JACQUES PHILIPPON J.C.A. (AD HOC)

CONSEIL DE LA MAGISTRATURE DU QUÉBEC,
APPELANT - (requérant)

c.

COMMISSION D'ACCÈS À L'INFORMATION

Et

PIERRE CYR, ès qualités de commissaire de la Commission d'accès à l'information,
INTIMÉS - (intimés)

Et

GEORGES ROBERT

Et

ANDRÉ LAFOND

Et

PROCUREUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC,
MIS EN CAUSE - (mis en cause)

ARRÊT

[1] **LA COUR**, statuant sur un pourvoi contre un jugement de la Cour supérieure du district de Montréal, rendu le 17 octobre 1994 par l'honorable Roland Tremblay, rejetant avec dépens la requête en révision judiciaire de l'appelant;

[2] Après étude, audition et délibéré;

[3] Pour les motifs apparaissant dans l'opinion du juge Jean-Louis Baudouin dont copie est déposée avec les présentes et à laquelle souscrivent les juges Louis LeBel et Jacques Philippon;

AUTHENTIFICATION = 08MYENCQPHL1

[4] **ACCUEILLE** le pourvoi;

[5] **DÉCLARE** inopérant, à l'égard des activités déontologiques du Conseil de la magistrature du Québec, l'article 6 de la **Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels**;

[6] **DÉCLARE** la Commission d'accès à l'information sans compétence à l'égard des activités déontologiques du Conseil de la magistrature du Québec;

[7] **CONDAMNE** la Commission d'accès à l'information et le Procureur général du Québec aux dépens devant les deux cours;

[8] **ORDONNE** au Procureur général du Québec de payer, dans un délai de trente jours du présent jugement et nonobstant tout pourvoi, à chacun des mis en cause, Georges Robert et André Lafond, une somme de 15 000 \$.

LOUIS LEBEL J.C.A.

JEAN-LOUIS BAUDOIN J.C.A.

JACQUES PHILIPPON J.C.A. (AD
HOC)

Me François Charette

Me Raymond Doray
(LAVERY de BILLY)
Avocats de l'appelant

Me André F. Rochon
(OUMET BERGERON)
Avocat des intimés

Georges Robert
(Personnellement)

AUTHENTIFICATION = 08MYENCQPHL1

André Lafond
(Personnellement)

Me Benoit Belleau
(BERNARD ROY)
Avocat du mis en cause, Proc. gén. du Québec

Date d'audience: 2 décembre 1999
Domaine du droit: CONSTITUTIONNEL (DROIT)
ADMINISTRATIF (DROIT)

OPINION DU JUGE BAUDOIN

[9] Ce pourvoi met en cause la constitutionnalité de l'assujettissement du Conseil de la magistrature du Québec (ci-après le Conseil) aux dispositions de la **Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels**, L.R.Q., c. A-2.1 (ci-après: **Loi sur l'accès à l'information**).

I. LES FAITS

A. Les plaintes

[10] Deux citoyens, les mis en cause (André Lafond et Georges Robert) ont porté plainte auprès du Conseil contre le juge Jean-Pierre Bonin, juge en chef adjoint de la Chambre criminelle et pénale de la Cour du Québec. Le premier, le 8 novembre 1991, aux motifs que ce magistrat, contrairement au **Code de déontologie de la magistrature** (décret 643-82 du 17 mars 1982, 114 G.O. 2, 1648, ci-après le Code de déontologie), aurait illégalement rejeté les dénonciations qu'il avait présentées contre un notaire, et aussi pour avoir directement communiqué avec ce dernier sans l'en prévenir, pour ne pas l'avoir entendu et enfin, pour avoir fait preuve de partialité à son endroit. Le second, le 7 novembre 1991, pour avoir refusé d'émettre des sommations à l'encontre de certaines personnes qui l'auraient fraudé, pour avoir communiqué avec celles-ci sans l'en prévenir et pour lui avoir refusé le droit d'être entendu.

B. Le traitement des plaintes

[11] Le Conseil ayant jugé, **prima facie**, que ces plaintes étaient recevables a, selon la **Loi sur les tribunaux judiciaires**, L.R.Q., c. T-16, art. 265, mandaté le juge Yvon Mercier de la Cour du Québec et membre du Conseil, pour examiner le dossier. Le juge Mercier a donc effectué une préenquête et, pour ce faire, a rencontré les deux plaignants et le juge Bonin. Ce dernier a rédigé à son attention un document dans lequel il explique sa décision, rend compte de son délibéré et de sa perception des dossiers et des plaignants.

[12] Le juge Mercier a ensuite remis deux rapports au Conseil qui, à sa séance du 18 décembre 1991, a statué que les deux plaintes étaient irrecevables au motif qu'elles n'étaient pas fondées et que rien au dossier ne permettait de conclure à un manquement quelconque du juge Bonin au Code de déontologie. Insatisfaits de cette décision, les deux mis en cause se sont alors adressés au Conseil pour obtenir copies des trois documents qui sont au centre du litige, soit:

- 1] Une copie des notes sténographiques du témoignage du juge Bonin.

- 2] Une copie des deux rapports soumis par le juge Mercier au Conseil le 18 décembre 1991.
- 3] Une copie des notes sténographiques de l'audition du 18 décembre 1991 devant le Conseil.

[13] Le Conseil, le 29 janvier 1992, a refusé de leur communiquer ces documents au motif qu'ils touchaient des délibérations protégées par le secret, parce que tenues à huis clos. L'article 252 de la **Loi sur les tribunaux judiciaires** prévoit, en effet, que le Conseil se réunit sur convocation de son président et peut siéger à huis clos.

C. La procédure devant la Commission d'accès à l'information

[14] À la suite de ce refus, les deux mis en cause se sont alors adressés à la Commission d'accès à l'information (ci-après la Commission) en se basant sur l'article 135 de la **Loi sur l'accès à l'information** dont le premier alinéa se lit comme suit:

Art. 135. Une personne dont la demande écrite a été refusée en tout ou en partie par le responsable de l'accès aux documents peut demander à la Commission de réviser cette décision.

[15] Devant le Commissaire Pierre Cyr, le Conseil, par l'intermédiaire de son avocat, a soulevé le moyen constitutionnel préliminaire suivant: la **Loi d'accès à l'information** est constitutionnellement inopérante à l'endroit du Conseil, parce qu'elle porte atteinte au principe fondamental de l'indépendance de la magistrature.

[16] Le Procureur général du Québec a alors plaidé que cette question ne pouvait être débattue et tranchée à ce stade préliminaire et qu'il convenait, au contraire, d'attendre pour en disposer, que la Commission se prononce sur le bien-fondé de la requête des deux mis en cause. La **Loi d'accès à l'information** prévoyant, en effet, certaines exceptions à la communication de documents par ailleurs normalement accessibles, il restait fort possible que les pièces demandées ou, du moins, certaines d'entre elles, tombent sous le coup de ces dérogations.

[17] Le Commissaire, Me Pierre Cyr, a toutefois décidé de trancher la question constitutionnelle préalable, au motif que certains documents ou certaines parties d'entre eux risquaient, en effet, de demeurer accessibles aux termes de la loi. Une requête en mandamus de la part de Georges Robert pour obliger la Commission à se prononcer sur le bien-fondé de sa requête sans aborder la question constitutionnelle fut rejetée par mon collègue André Forget, siégeant alors à la Cour supérieure, le 24 septembre 1992.

D. La décision de la Commission

[18] Le 4 février 1994, la Commission rendait sa décision. Il s'agit d'un travail bien fait et bien motivé de quelque 65 pages, où Me Cyr, après avoir procédé à une analyse détaillée de la question constitutionnelle, rejette les arguments du Conseil. En résumé, selon lui, le droit à l'information est un droit fondamental qui doit avoir préséance sur le principe plus général et plus vague de l'indépendance de la magistrature. Autrement, argumente-t-il, l'effet concret serait de priver le citoyen de tout exercice valable de son droit d'être renseigné sur les incartades potentielles de la magistrature. Le Conseil n'est pas, à son avis, un organisme judiciaire, mais, au contraire, un simple organisme administratif relevant donc du pouvoir de l'exécutif. La Commission, pour sa part, jouit de garanties d'indépendance et d'impartialité suffisantes pour pouvoir enquêter sur le Conseil. Elle ne se rattache pas institutionnellement au pouvoir exécutif d'une façon tellement directe que ce rattachement pourrait compromettre son impartialité.

[19] Je me permets de citer deux courts extraits de cette décision, qui résument bien la position de la Commission.

[20] Sur la nature juridique du Conseil, le Commissaire s'exprime ainsi:

Le Conseil, par contre, dans sa quintessence, m'apparaît être un organe administratif exerçant des fonctions exclusivement administratives, même à l'étape judiciaire ou quasi judiciaire du comité d'enquête, puisque le rôle du Conseil se limite alors à entériner les recommandations du comité d'enquête aux termes des articles 278 et 279 de la **Loi sur les tribunaux judiciaires**.

(M.A. p. 177)

[21] Sur l'indépendance de la Commission, il écrit:

A nul autre pareil dans la sphère judiciaire, la Commission est un tribunal dont les membres sont nommés par l'Assemblée nationale alors que d'aucuns, au sein même de la magistrature, réclament comme garantie suprême d'indépendance qu'un juge ne devrait être révoqué que sur adresse du corps législatif. Si cela est vrai pour la révocation d'un juge, on peut présumer que la nomination par l'Assemblée nationale constitue une garantie additionnelle d'indépendance judiciaire qui va au-delà des conditions essentielles et minimales déjà reconnues par les tribunaux.

(M.A. p. 183)

E. Le recours devant la Cour supérieure

[22] Le Conseil s'est alors pourvu, le 8 mars 1994, contre cette décision par voie de requête en révision judiciaire. Le 17 octobre de la même année, le juge Roland Tremblay rejetait les prétentions du Conseil et confirmait ainsi la décision du Commissaire. La Cour supérieure reprend, dans son jugement, les grandes lignes et les arguments du Commissaire Pierre Cyr. Elle est d'avis que, même si l'indépendance de la magistrature reste une valeur fondamentale, il ne convient pas de lui donner une interprétation rigide et stricte excluant le droit à l'information sur des documents semblables à ceux qui font l'objet du litige. En outre, la **Loi sur l'accès à l'information**, prise dans son ensemble, contient, selon la Cour, des dispositions suffisamment protectrices du secret des délibérations du Conseil. Elle note enfin que le principe de l'indépendance de la magistrature ne peut être invoqué comme mesure de protection individuelle des juges. Il s'agit d'un droit plus général dont les justiciables demeurent les créanciers et qui n'a qu'une portée institutionnelle.

[23] En somme, selon la Cour supérieure, la **Loi sur l'accès à l'information** n'affecte pas l'indépendance judiciaire, non plus que le libre exercice de la fonction disciplinaire du conseil.

[24] L'affaire fut portée en appel le 15 novembre 1994.

II. LE POURVOI

A. Les questions en litige

[25] Le pourvoi, tel que formulé par les parties, porte sur deux questions principales qui sont les suivantes:

- 1] La Commission d'accès à l'information avait-elle l'obligation de répondre à la question constitutionnelle préalable ou devait-elle, au contraire, se prononcer sur le fond des requêtes des deux mis en cause?

- 2] Le Conseil de la magistrature est-il soumis aux dispositions de la **Loi d'accès à l'information** et donc comme tout autre organisme administratif assujetti à la juridiction de la Commission?

B. Les questions préliminaires

[26] Avant d'entrer dans le vif du sujet, il y a lieu de disposer tout de suite de certaines questions préliminaires.

1] La norme de contrôle de la décision du Commissaire

[27] Sur cette question, toutes les parties ont convenu qu'eu égard à la jurisprudence actuelle le test était bel et bien celui de l'erreur simple et non celui de l'erreur manifestement déraisonnable. La question en litige est, en effet, d'une part, une question constitutionnelle, donc absolument fondamentale, d'autre part, une question qui ne relève pas du champ d'expertise spécialisé de la Commission et enfin, une question qui touche précisément les limites mêmes de la compétence de la Commission.

[28] Sur le premier point, je renvoie aux arrêts suivants: **Douglas/Kwantlen Faculty Association c. Douglas College**, [1990] 3 R.C.S. 570; **Cuddy Chicks Ltd. c. Ontario**, [1991] 2 R.C.S. 55; **Tétreault-Gadoury c. Canada**, [1991] 2 R.C.S. 22; **Domtar inc. c. Québec**, [1993] 2 R.C.S. 756.

[29] Sur le second point, je réfère simplement à l'arrêt **Domtar inc. c. Québec**, [1993] 2 R.C.S. 756, et à ceux de notre Cour dans **Lagacé c. Union des employés de commerce, local 504**, [1988] R.J.Q. 1791, et **Bell Canada c. Syndicat des travailleurs et travailleuses en communication et en électricité du Canada**, [1990] R.J.Q. 2808.

[30] Sur le troisième point enfin, je citerai, entre autres, les arrêts bien connus **U.E.S. local 298 c. Bibeault**, [1988] 2 R.C.S. 1048; **Caimaw c. Paccar of Canada Ltd.**, [1989] 2 R.C.S. 983, et **Canada c. Alliance de la fonction publique du Canada**, [1993] 1 R.C.S. 941.

[31] Il n'y a donc pas lieu d'épiloguer plus longuement sur cette première question. Le test de contrôle ici est bel et bien celui de l'erreur simple.

2] La demande d'amendement

[32] Au tout début de l'audition, l'avocat de l'appelant nous a verbalement demandé d'amender la deuxième conclusion de son pourvoi qui se lit comme suit:

DECLARER que la Commission d'accès à l'information n'a pas compétence à l'égard d'activités déontologiques du Conseil de la magistrature.

[33] Il entendait par cette demande, élargir le débat et, si son appel était maintenu, que notre Cour décrète un manque de compétence de la Commission à l'égard de l'ensemble des activités du Conseil qui sont énumérées par le législateur à l'article 256 de la **Loi sur les tribunaux judiciaires** et pas seulement à l'endroit des seules activités déontologiques. Rappelons que les fonctions du Conseil, outre l'adoption d'un Code de

déontologie (art. 256b) et la réception et l'examen des plaintes (art. 256c), portent, également, sur l'organisation des programmes de perfectionnement des juges, la promotion de l'efficacité et de l'information de la procédure, (art. 256d) etc.

[34] Comme le litige tel qu'engagé devant la Commission et la Cour supérieure était restreint aux seuls problèmes de la déontologie judiciaire, il nous est apparu, à mes collègues et à moi-même, que cette demande d'extension du débat était inopportune, tardive et devait donc être rejetée, ce qui fut fait séance tenante.

3] Le caractère préliminaire du débat constitutionnel

[35] Tel que mentionné plus haut, tant le Procureur général que la Commission et que le mis en cause Georges Robert dans sa requête en mandamus se sont élevés contre le fait que le débat puisse s'engager immédiatement sur le terrain constitutionnel, avant même que la Commission, saisie du fond du litige et donc de l'interprétation de la loi, n'ait eu la possibilité de décider si, de toute façon, les documents dont la production est recherchée, étaient soumis à la règle générale de divulgation ou, au contraire, en étaient exemptés parce que tombant sous le coup de l'une ou l'autre des exceptions prévues par les textes, notamment par les articles 19.1 et 31.

[36] En d'autres termes et plus succinctement exprimé, y a-t-il lieu pour cette Cour de trancher la question constitutionnelle, alors que la Commission n'a même pas encore statué sur l'accessibilité des documents réclamés au regard de sa loi? Les intimés et les mis en cause plaident la prématurité du débat sur la question constitutionnelle et s'appuient notamment sur les arrêts suivants: **Douglas/Kwantlen Faculty Association c. Douglas College**, [1990] 3 R.C.S. 370; **Cuddy Chicks Ltd. c. Ontario**, [1991] 2 R.C.S. 55; **Tétreault-Gadoury c. Canada**, [1991] 2 R.C.S. 22.

[37] Comme on le sait, la retenue judiciaire impose aux tribunaux de ne pas décider d'arguments d'ordre constitutionnel qui ne sont ni essentiels, ni vraiment nécessaires à la solution d'un litige concrètement engagé devant eux et qui ne sont pas soutenus par un contexte factuel concret. La jurisprudence, sur ce point, est bien connue (**Procureur général du Québec c. Glassco**, [1978] 2 R.C.S. 605; **Procureur général de l'Ontario c. Municipalité régionale de Peel**, [1979] 2 R.C.S. 1134; **La Reine c. Air Canada**, [1980] 2 R.C.S. 303; **Moysa c. Alberta**, [1989] 1 R.C.S. 1572). Comme l'écrivait, dans ce dernier arrêt, le juge Sopinka:

La Cour s'abstiendra généralement de répondre aux questions constitutionnelles, si les faits de la cause ne l'exigent pas.

(p. 1580)

[38] Je ferai trois remarques sur le sujet. La première est que de renvoyer tout simplement le débat à la Commission pour qu'elle se prononce d'abord sur

l'accessibilité des documents, huit ans après les faits qui ont donné naissance au litige et cinq ans après la décision du Commissaire, me paraît, en l'occurrence, une solution bien peu pratique et surtout bien peu économique, vu les coûts de l'opération pour toutes les parties.

[39] La seconde est que le litige est loin d'être purement théorique, puisque les mis en cause ont effectivement demandé l'accès aux documents et qu'il existe donc indéniablement une base factuelle concrète au débat tel qu'engagé.

[40] La troisième, enfin, est que pour pouvoir trancher de l'accessibilité des documents, la Commission aurait dû, de toute façon, prendre connaissance de ceux-ci. Or, si précisément le Conseil n'est pas constitutionnellement assujéti à la **Loi d'accès à l'information** et donc légalement tenu de les lui soumettre, on voit mal le débat ne s'engager que sur l'applicabilité des exceptions législatives, alors que la véritable pomme de discorde porte bien sur la compétence même de la Commission (**Association internationale des travailleurs en pont, en fer structural et ornemental c. Mineault**, [1986] R.J.Q. 1579; **Avon Canada inc. c. Communauté urbaine de Montréal**, [1994] R.J.Q. 1860 (C.A.); **Ménard c. Rivest**, [1997] R.J.Q. 2108 p. 2118 et s. (C.A.)).

[41] Le report d'un recours en révision judiciaire, après une décision au fond, risquerait précisément de causer à l'appelant le préjudice qu'il cherche à éviter (**Fraternité des policiers de Rimouski inc. c. Ville de Rimouski**, [1996] R.D.J. 616 (C.A.); **Ville de Mascouche c. Houle**, [1999] R.J.Q. 1894 (C.A.)).

[42] Certes, et j'en conviens aisément, la pratique qui consiste à «constitutionnaliser» artificiellement ou prématurément les débats judiciaires doit être condamnée. Ici, cependant, le débat est réel, concret, fondamental et atteint de plein fouet la compétence même de la Commission à se saisir du litige.

[43] Je suis donc d'avis qu'il n'y a, dans le présent dossier, ni de débat purement théorique, ni entorse du principe de la retenue judiciaire.

4) La définition limitative du débat

[44] Le Procureur général plaide également que la question, telle que posée par l'appelant devant la Commission, la Cour supérieure et notre Cour, est beaucoup trop large. Selon lui, le débat doit être strictement limité et circonscrit à la seule question de savoir si, oui ou non, il y a incompatibilité entre la protection du huis clos entourant les délibérations du Conseil et les dispositions de la **Loi d'accès à l'information**.

[45] Avec respect, cet argument, vu la contestation du caractère constitutionnel de la loi, me paraît aborder le problème par le petit bout de la lorgnette et revenir indirectement à la controverse entourant la prématurité de l'argument constitutionnel dont j'ai déjà traitée.

[46] Je partage donc l'opinion de l'appelant que la question que notre Cour a à débattre et à trancher est la suivante:

Le Conseil de la magistrature est-il exempté de son assujettissement, en matière de déontologie judiciaire, à la **Loi d'accès à l'information**, au motif que celui-ci porte atteinte au principe de l'indépendance de la magistrature?

C. L'analyse

1] L'existence d'un conflit de valeurs

[47] Cette question met en opposition deux grands principes. Le premier est celui du droit à l'information qui est une des bases de notre système démocratique. Tout citoyen, sauf exception caractérisée et motivée par la préservation d'un intérêt supérieur (dont, par exemple, le respect de la vie privée), doit pouvoir avoir accès aux documents détenus par un organisme public. Le gouvernement et ses organismes ne peuvent plus désormais se réfugier derrière le silence administratif ou le droit au secret pour, d'une part, refuser de dévoiler des informations mêmes sensibles et, d'autre part, éviter de subir l'imputabilité de leurs décisions. L'administration de la chose publique doit avoir une grande transparence, garantie, pour le citoyen, de l'exercice démocratique de ses droits. La **Loi sur l'accès à l'information de 1982** représente à cet égard un remarquable pas en avant dans la recherche de la transparence de la gestion et de l'administration publique. Pour une comparaison avec les lois des autres provinces, on pourra consulter l'ouvrage de M.P. Bouchard, «La Loi sur l'accès québécois: principes, structure et recours à la lumière des législations d'autres juridictions provinciales», dans *Développements récents en droit d'accès à l'information*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1991, p. 1.

[48] Il s'agit, en outre, d'une loi quasi constitutionnelle. L'article 168 dispose en effet que

Art. 168. Les dispositions de la présente loi prévalent sur celles d'une loi plus générale ou spéciale postérieure qui leur seraient contraires, à moins que cette dernière loi n'énonce expressément s'appliquer malgré la présente loi.

[49] La doctrine lui reconnaît aisément ce caractère (R. Dussault et L. Borgeat, *Traité de droit administratif*, 2^e éd., Québec, P.U.L., 1986, Vol. II, p. 974 et s.).

[50] La loi, par son rattachement à certains droits fondamentaux protégés par la **Charte québécoise des droits et libertés de la personne**, L.R.Q. c. C-12 (droit à la protection de la vie privée (art. 5); droit à l'information (art. 44)), a donc un caractère législatif fondamental.

[51] Le second principe est celui de l'indépendance de la magistrature. Dans une société libre et démocratique, les juges, donc les tribunaux, sont les derniers remparts du citoyen contre l'arbitraire du pouvoir politique. C'est une valeur fondamentale qui est la conséquence directe d'une règle démocratique de base, celle de la séparation entre les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire.

2] La doctrine de la séparation des pouvoirs

[52] La doctrine de la séparation des pouvoirs, héritée de Montesquieu, de Locke et de Hobbs, est bien reconnue au Canada. La doctrine (Voir entre autres: G. Beaudoin, *La Constitution du Canada*, Montréal, Wilson et Lafleur, 1970, p. 17 et s.; F. Chevrette et H. Marx, *Droit constitutionnel*, Montréal, P.U.M., 1982, p. 113 et s.; K. Benyekhlef, *Les garanties constitutionnelles relatives à l'indépendance du pouvoir judiciaire au Canada*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1988; R.F. Mason, «Judicial Independence and the Separation of Powers: Some Problems Old and New», (1990) 24 U.B.C.L. Rev. 345; G. Pepin, «La jurisprudence relative à l'indépendance judiciaire au Canada depuis l'arrêt Valente», (1995) 55 R. du B. 313; H. Brun et G. Tremblay, *Droit constitutionnel*, 3^e éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1997, p. 761 et s.) en fait état.

[53] La jurisprudence a également avalisé ce principe, vu la nécessité de mettre le pouvoir judiciaire à l'abri de toute interférence des pouvoirs exécutif et législatif. Tout d'abord, c'est, pour ainsi dire assez timidement, que la Cour suprême y a fait allusion en 1985 dans l'arrêt **Fraser c. Commission des relations de travail dans la Fonction publique**, [1985] 2 R.C.S. 455. Le juge en chef Dickson écrivait alors:

Il existe au Canada une séparation des pouvoirs entre les trois branches de gouvernement, le législatif, l'exécutif et le judiciaire.

(p. 469-470)

[54] Puis dans **R. c. Beauregard**, [1986] 2 R.C.S. 56, le juge en chef Dickson affirmait, d'une manière plus ferme, l'importance de ce principe:

Le rôle des tribunaux en tant qu'arbitres des litiges, interprètes du droit et défenseurs de la Constitution, exige qu'ils soient complètement séparés sur le plan des pouvoirs et des fonctions de tous les autres participants du système judiciaire.

(p. 73)

(Le soulignement n'est pas le mien.)

[55] Enfin en 1989, dans **MacKeigan c. Hickman**, [1989] 2 R.C.S. 796, la juge Beverley McLachlin reprenait la même idée sous la forme suivante:

Comme l'a affirmé le juge en chef Dickson dans l'arrêt **Beauregard c. Canada**, pour jouer le bon rôle constitutionnel, le pouvoir judiciaire doit être complètement séparé, sur le plan des pouvoirs et des fonctions des autres organes du gouvernement.

(p. 830-831)

[56] On retrouve, plus récemment, la même vision dans l'arrêt **Renvoi relatif à la rémunération des juges de la Cour provinciale de l'Île du Prince-Édouard**, [1997] 3 R.C.S. 3. On notera toutefois, d'une part, que le principe de la séparation des pouvoirs ne s'applique véritablement qu'à l'endroit du pouvoir judiciaire et, d'autre part, qu'il n'a évidemment pas un caractère absolu (H. Brun et G. Tremblay, *Droit constitutionnel*, 3^e éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1997, p. 761 et s.).

3] Le concept de l'indépendance judiciaire

[57] L'indépendance judiciaire peut se définir comme une absence d'ingérence extérieure dans le déroulement du processus judiciaire. Les décisions des tribunaux doivent être rendues en fonction du droit existant (rule of law) et non sur la base de l'opinion des pouvoirs exécutif ou législatif, de pressions extérieures, ou même de préjugés personnels. Le juge en chef Dickson écrivait ainsi dans **R. c. Beauregard**, [1986] 2 R.C.S. 56:

Historiquement, ce qui a généralement été accepté comme l'essentiel du principe de l'indépendance judiciaire a été la liberté complète des juges pris individuellement d'instruire et de juger les affaires qui leur sont soumises: personne de l'extérieur – que ce soit un gouvernement, un groupe de pression, un particulier ou même un autre juge – ne doit intervenir en fait, ou tenter d'intervenir, dans la façon dont un juge mène l'affaire et rend sa décision.

(p. 59)

[58] Cet impératif d'indépendance résulte du droit fondamental du justiciable à un procès juste et équitable, droit protégé par les articles 7 et 11 de la **Charte canadienne** et par l'article 23 de la **Charte québécoise**. Sans cette garantie, le public ne pourrait pas avoir confiance dans le système judiciaire, ce qui minerait certainement la légitimité même du processus et ternirait l'image de l'institution. C'est pourquoi la Cour suprême a rattaché ce standard d'indépendance à la perception raisonnable qu'en aurait une personne bien informée. Le juge en chef Lamer résume ainsi la question dans **R. c. Lippé**, [1991] 2 R.C.S. 114:

Comme l'a démontré notre Cour dans l'arrêt *MacKeigan c. Hickman* [...], l'indépendance judiciaire est une condition fondamentale qui contribue à la garantie d'un procès dénué de partialité. [...] La garantie judiciaire d'indépendance vise dans l'ensemble à assurer une perception raisonnable d'impartialité; l'indépendance judiciaire n'est qu'un «moyen» pour atteindre cette «fin». Si les juges pouvaient être perçus comme «impartiaux» sans «l'indépendance» judiciaire, l'exigence «d'indépendance» serait inutile. Cependant, l'indépendance judiciaire est essentielle à la perception d'impartialité qu'a le public. L'indépendance est la pierre angulaire, une condition préalable nécessaire, de l'impartialité judiciaire.

(p. 139)

[59] L'indépendance de la magistrature est donc un des principes fondateurs de la démocratie canadienne. Bien qu'indissociablement liée à une longue tradition philosophique et juridique (W. Lederman, «The Independence of the Judiciary», (1956) 34 R. du B. can. 769), elle ne jouit pas d'une consécration formelle, ni dans la **Loi constitutionnelle de 1867**, ni dans la **Loi constitutionnelle de 1982**. Toutefois, je crois que l'on peut désormais affirmer qu'elle bénéficie d'une reconnaissance implicite au moins partielle, eu égard à certaines dispositions de ces deux textes. On consultera, à cet égard, l'intéressante analyse de Me Gilles Pépin, «La jurisprudence relative à l'indépendance judiciaire au Canada depuis l'arrêt Valente», (1995) 55 R. du B. 313 p. 328 et s., et celle de H. Brun et G. Tremblay, *Droit constitutionnel*, 3^e éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1997, p. 782 et s.

[60] En premier lieu, la protection implicite de l'indépendance des cours supérieures est assurée dans la **Loi constitutionnelle de 1867** par le biais des articles 96 (nomination), 99 (inamovibilité: **MacKeigan c. Hickman**, [1989] 2 R.C.S. 796) et 100 (traitement, salaire, pension: **Beauregard c. R.**, [1986] 2 R.C.S. 56).

[61] En second lieu, les tribunaux siégeant au pénal bénéficient, par le truchement de l'article 11d) de la **Charte canadienne**, d'une protection constitutionnelle indirecte, puisque tout inculpé a le droit d'être entendu par un «tribunal indépendant et impartial...».

[62] Enfin, l'article 7 de la **Charte canadienne** constitutionnalise le principe dit de justice fondamentale, dans la mesure toutefois où la vie, la sécurité ou la liberté de la personne est en jeu (**Ruffo c. Conseil de la magistrature**, [1995] 4 R.C.S. 267).

[63] Aucune de ces garanties ne peut cependant s'appliquer, à première vue, en l'espèce puisque, d'une part, le Conseil n'est pas une cour supérieure, qu'il n'existe pas, d'autre part, en l'instance d'inculpé et, enfin, qu'aucune atteinte au droit à la vie, à la liberté ou à la sécurité d'une personne n'est en cause.

[64] Toutefois, la Cour suprême a récemment fait un pas de plus en consacrant le caractère supra-législatif de l'indépendance judiciaire dans l'arrêt **Renvoi relatif à la rémunération des juges de la Cour provinciale de l'Île du Prince-Édouard**, [1997] 3 R.C.S. 3 (Voir les commentaires de J. Leclair et Y.M. Morissette, (1998) 36 Osg. H. L. J. 485; P. Patenaude, (1998) 29 R.D.U.S. 321; R. Richards, (1998) 61 Sask. L.R. 575 et G. Semiuk, (1998) 77 R. du B. can. 381). Il convient de noter et de souligner d'ailleurs à cet égard que ni le Commissaire, ni le juge de la Cour supérieure n'ont pu, vu la date de l'arrêt, bénéficier de son enseignement.

[...]

Loin d'indiquer que l'indépendance des juges des cours provinciales n'est consacrée dans la Constitution que pour les cas où ces cours exercent une juridiction sur les personnes faisant l'objet d'une inculpation, l'alinéa 11d) atteste l'existence d'un principe général d'indépendance de la magistrature qui s'applique à tous les tribunaux, sans égard au type d'affaires qu'ils entendent.

(p. 77)

[...]

En conclusion, les dispositions expresses de la loi constitutionnelle de 1867 et de la Charte ne codifient pas de manière exhaustive la protection de l'indépendance de la magistrature au Canada. L'indépendance de la magistrature est une norme non écrite, reconnue et confirmée par le préambule, de la Loi constitutionnelle de 1867. En fait c'est dans le préambule, qui constitue le portail de l'édifice constitutionnel, que se trouve la véritable source de notre engagement envers ce principe fondamental.

(p. 77-78)

(Les soulignements sont les miens.)

[65] Sur les principes implicites de la Constitution canadienne, on consultera également l'arrêt: **Renvoi relatif à la sécession du Québec**, [1998] 2 R.C.S. 217.

[66] Si donc, comme semble bien l'avoir tranché la Cour suprême dans cet arrêt de principe, l'indépendance de la magistrature bénéficie d'une protection supra-législative et absolue, confirmée par le Préambule. Le Conseil, me semble-t-il, peut légitimement s'en prévaloir pour invoquer la non-applicabilité de la **Loi sur l'accès à l'information** à son égard.

4] Le contenu juridique du principe de l'indépendance judiciaire

[67] L'indépendance de la magistrature est donc une garantie fondamentale, désormais constitutionnellement reconnue, donnée au justiciable canadien qu'il peut être jugé par un tribunal impartial, imperméable à l'influence du pouvoir législatif et

exécutif, protégé contre toute façon de pressions extérieures, lequel rendra une décision conforme à la loi (**R. c. Généreux**, [1992] 1 R.C.S. 259; **R. c. Forster**, [1992] 1 R.C.S. 339; **Ruffo c. Conseil de la magistrature**, [1995] 4 R.C.S. 267).

[68] Toutefois, ce principe est formé de deux composantes, l'une individuelle et l'autre institutionnelle.

a) L'indépendance individuelle

[69] Avec respect pour l'opinion contraire, je crois qu'on ne peut plus souscrire à l'idée que l'indépendance de la magistrature n'est qu'un concept purement institutionnel, depuis l'arrêt **Renvoi sur les juges de la Cour provinciale**, [1997] 3 R.C.S. 3. D'ailleurs, et de toute façon, à partir du moment où cette indépendance est menacée dans un cas spécifique, c'est-à-dire à propos d'un magistrat en particulier, il m'apparaît que, par ricochet ou par contrecoup, c'est l'institution même qu'il incarne qui est en cause. Je ne veux cependant pas passer pour affirmer qu'un juge pourrait, pour défendre des intérêts purement personnels, revendiquer ce principe et faire ainsi échec au droit à l'information. Il m'apparaît toutefois que tant dans **R. c. Beauregard**, [1986] R.C.S. 56, que dans **MacKeigan c. Hickman**, [1989] 2 R.C.S. 796 p. 830, que dans **R. c. Lippé**, [1991] 2 R.C.S. 114 p. 140, que dans **R. c. Généreux**, [1992] 1 R.C.S. 283 p. 282, la dimension individuelle de l'indépendance judiciaire avait été, au moins implicitement, déjà reconnue (Voir aussi: K. Benyekhlef, op. cit. p. 48 et s.):

L'indépendance individuelle comprend ce qu'il est convenu d'appeler l'indépendance adjudicative du juge. Il s'agit de cette autonomie complète dont doit bénéficier le magistrat lorsqu'il est appelé à rendre une décision dans un litige précis. Cette liberté de conscience ne doit connaître aucune entrave, et doit s'exercer, dans la meilleure des hypothèses, sans crainte ni appréhension. L'indépendance adjudicative constitue l'objectif ultime auquel tend l'indépendance judiciaire.

(K. Benyekhlef, *Les garanties constitutionnelles relatives à l'indépendance du pouvoir judiciaire au Canada*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1988, p. 48)

[70] On doit, je pense, s'attarder maintenant plus particulièrement à ces extraits de l'opinion du juge en chef Lamer dans **Renvoi sur les juges de la Cour provinciale**, [1997] 3 R.C.S. 3, explicitant la portée de l'arrêt **Valente** qui, faut-il le dire, n'était peut-être pas tout à fait concluant à ce propos:

Par contraste, il a été dit que l'indépendance concernait plutôt le statut de la cour ou du tribunal. En particulier, le juge Le Dain a souligné que l'indépendance protégée par l'alinéa 11d) découlait de «la valeur constitutionnelle traditionnelle

qu'est l'indépendance judiciaire», qu'il a définie comme la relation de la cour ou du tribunal «avec autrui, particulièrement avec l'organe exécutif du gouvernement» (page 685). Comme je l'ai expliqué dans *R. c. Lippé*, [1991] 2 R.C.S. 214, l'indépendance protégée par l'alinéa 11d) est l'indépendance de la magistrature par rapport aux autres pouvoirs de l'État et aux organismes qui peuvent exercer des pressions sur les juges en raison de l'autorité dont ils sont investis par l'État. (page 78)

Dans *Valente*, le juge Le Dain a ajouté que l'indépendance reposait sur l'existence d'un ensemble de «conditions ou garanties objectives» (page 685), dont l'absence amènerait à conclure qu'un tribunal ou une cour n'est pas indépendant. Il va de soi que l'existence de garanties objectives découle du fait que l'indépendance est liée au statut: les garanties objectives définissent ce statut (page 79).

Les trois caractéristiques essentielles de l'indépendance de la magistrature – inamovibilité, sécurité financière et indépendance administrative – doivent être distinguées de ce que j'ai appelé les deux dimensions de l'indépendance judiciaire. Dans *Valente*, le juge Le Dain a fait une distinction entre les deux dimensions de l'indépendance judiciaire, l'indépendance individuelle d'un juge et l'indépendance institutionnelle ou collective de la cour ou du tribunal auquel le juge appartient. En d'autres mots, si l'indépendance individuelle s'attache au juge pris individuellement, l'indépendance institutionnelle ou collective s'attache à la cour ou au tribunal en tant qu'entité institutionnelle. Ces deux dimensions différentes de l'indépendance de la magistrature sont liées de la façon suivante (Valente, précité, à la page 687).

Le rapport entre ces deux aspects de l'indépendance judiciaire avec un juge, pris individuellement, peut jouir des conditions essentielles à l'indépendance judiciaire, mais si la cour ou le tribunal qu'il préside n'est pas indépendant des autres organes du gouvernement dans ce qui est essentiel à sa fonction, on ne peut pas dire qu'il constitue un tribunal indépendant.

Il est nécessaire d'expliquer le rapport qui existe entre les trois caractéristiques essentielles de l'indépendance de la magistrature et les deux dimensions de ce principe, parce que l'explication donnée par le juge Le Dain dans *Valente* est incomplète. À titre d'exemple, ce dernier a affirmé que l'inamovibilité se rattachait à l'indépendance individuelle des membres d'une cour ou d'un tribunal, tandis que l'indépendance administrative s'attachait à l'indépendance institutionnelle ou collective de la cour ou du tribunal concerné. Toutefois, les

caractéristiques essentielles de l'indépendance de la magistrature et les dimensions de cette indépendance sont deux concepts très différents. Les caractéristiques essentielles de l'indépendance de la magistrature sont des facettes distinctes de la définition de cette indépendance. L'inamovibilité, la sécurité financière et l'indépendance administrative forment, ensemble, l'indépendance de la magistrature. Par contraste, les dimensions de cette indépendance indiquent lequel – du juge pris individuellement ou de la cour ou du tribunal auquel il appartient – est protégé par une caractéristique essentielle donnée (pages 81-82).

La décision conceptuelle entre les caractéristiques essentielles de l'indépendance de la magistrature et les dimensions de ce principe tend à indiquer qu'il est possible qu'une caractéristique essentielle est à la fois une dimension individuelle et une dimension institutionnelle ou collective. Certes, il est parfois possible qu'une caractéristique essentielle ne s'attache qu'à une dimension particulière de l'indépendance de la magistrature, l'indépendance administrative, par exemple, ne s'attache qu'à la cour en tant qu'institution (quoique parfois cette indépendance peut être exercée par le juge en chef de la cour visée). Toutefois, il n'est pas nécessaire que ce soit toujours le cas. Par exemple, l'inamovibilité peut avoir une dimension collective ou institutionnelle, en ce que seul un organisme composé de juges peut recommander la révocation d'un juge (page 83).

(Je souligne.)

[71] La dimension individuelle de l'indépendance s'explique par la nécessité que le juge se sente tout à fait libre de rendre ses décisions dans les affaires dont il est saisi, sans pressions autres que sa propre conscience et son sens du devoir. La charge du magistrat doit, en effet, être à l'abri de toute intervention discrétionnaire ou arbitraire de la part de l'exécutif: il ne doit pas craindre d'être révoqué par lui. L'indépendance veut ainsi que son mandat ne puisse être révoqué que pour un motif déterminé, après un examen indépendant, au cours duquel le juge aura eu l'opportunité de se faire entendre (**R. c. Valente**, [1985] R.C.S. 173). L'indépendance exige aussi une sécurité financière: son droit au traitement et à la pension doit être prévu par la loi et ne doit pas être sujet aux ingérences arbitraires de l'exécutif (**R. c. Valente**, [1985] R.C.S. 173; **Renvoi sur les juges de la Cour provinciale**, [1997] 3 R.C.S. 3). Le juge doit, enfin, pouvoir exercer sa profession sans crainte des recours potentiels des parties qu'il peut mécontenter: il est important qu'il soit à l'abri des poursuites d'un justiciable mécontent de sa décision, pour les gestes qu'il pose dans l'exercice de ses fonctions (**Morier c. Rivard**, [1985] 2 R.C.S. 716; **Royer c. Mignault**, [1988] R.J.Q. 670 (C.A.)). Voir aussi: J. Gagné, «Irresponsabilité des juges et indépendance de la magistrature», (1999) 101 R. du N. 169). L'indépendance requiert enfin qu'il ne puisse être contraint de témoigner sur les raisons qui guident ses décisions: le juge ne doit pas, une fois sa décision rendue, être amené à la justifier devant un organe du gouvernement (**MacKeigan c.**

Hickman, [1989] 2 R.C.S. 796). Pour cette raison, le délibéré du juge doit demeurer strictement confidentiel.

b) L'indépendance institutionnelle

[72] L'indépendance institutionnelle, pour sa part, vise un but plus général qui est de s'assurer que les rapports institutionnels ou administratifs de la justice avec les organes exécutifs et législatifs soient réduits au minimum et qu'une certaine distance, pour ne pas dire une étanchéité réelle, les sépare. La chose est importante non seulement au niveau des principes, mais aussi pour éviter la mauvaise image qu'un degré de relation trop intense ou trop grand pourrait donner au justiciable. Comme l'écrivait le juge en chef Lamer dans **R. c. Généreux**, [1992] 1 R.C.S. 259:

L'indépendance du tribunal est une question de statut. Son statut doit garantir qu'il échappe non seulement à l'ingérence des organes exécutif et législatif, mais encore à l'influence de toute force extérieure tels les intérêts d'entreprises ou de sociétés ou d'autres groupes de pression.

(p. 283)

[73] Pour ce faire, un degré d'autonomie de gestion du pouvoir judiciaire sur l'administration des tribunaux (contrôle sur l'assignation des juges aux causes, détermination des séances de la cour, confection des rôles, ainsi que certains domaines connexes tels l'allocation de salles d'audience et la direction du personnel administratif) est indispensable. Dans l'arrêt **MacKeigan**, la juge McLachlin affirme à cet égard:

Il semble tout à fait clair que l'assignation des juges est une question qui relève exclusivement de la Cour. Il serait impensable que le ministre de la Justice ou le procureur général donne au Juge en chef des directives quant à savoir qui doit ou ne doit pas siéger dans une affaire donnée [...] Les enquêtes après coup doivent également être interdites à mon avis. Un juge en chef qui sait qu'il peut être interrogé et contre-interrogé par le pouvoir exécutif ou son représentant quant à savoir pourquoi il a assigné un juge particulier à une affaire donnée peut se sentir obligé, consciemment ou non, de choisir quelqu'un qui plaît au pouvoir exécutif.

(p. 833)

(Nos soulignements.)

[74] Enfin, depuis l'arrêt sur le **Renvoi sur les juges de la Cour provinciale**, [1997] 3 R.C.S. 3, l'indépendance institutionnelle exige également l'établissement de commissions indépendantes, objectives et efficaces pour fixer la rémunération des juges, de façon à ce qu'elle ne puisse être abandonnée à l'arbitraire des politiciens.

[75] L'indépendance de la magistrature est donc une valeur essentielle de notre système de justice et qui doit être préservée tant au niveau institutionnel qu'au niveau individuel.

[76] Les rapports potentiellement conflictuels entre le droit à l'information et le maintien du principe de l'indépendance de la magistrature, fondé sur la séparation des pouvoirs, obligent, dans un premier temps, à rechercher la nature juridique de la Commission (est-elle un organisme vraiment indépendant?) et, dans un second temps, celle du Conseil (se rattache-t-il au pouvoir judiciaire ou au pouvoir exécutif?). En effet, l'assujettissement du Conseil à la **Loi sur l'accès à l'information** et donc à la compétence de la Commission dépend, en partie, de la qualification préalable qu'on peut lui donner.

[77] Le Commissaire et la Cour supérieure ont tous deux décidé d'abord que le Conseil était un organisme du gouvernement, relevant donc de l'exécutif et qu'il ne pouvait être assimilé au pouvoir judiciaire. Ensuite, après avoir étudié le statut de la Commission, ils ont conclu que celle-ci, bien que tributaire du pouvoir exécutif, jouissait d'un haut degré d'indépendance. Ces deux constatations faites ne permettaient donc pas de conclure en l'espèce à une atteinte à l'indépendance judiciaire par l'assujettissement du Conseil à la loi.

5] Le statut juridique de la Commission

[78] La Commission d'accès à l'information est un tribunal administratif au sens généralement donné à cette expression par la doctrine et la jurisprudence. Elle a pour première vocation de décider des demandes de révision d'accès à l'information émanant d'autres organismes gouvernementaux (art. 122 et 135 de la loi). Elle a, comme seconde mission, de surveiller l'application de la loi et de veiller à la confidentialité des renseignements personnels et nominatifs (art. 123 et s. de la loi). Elle assume donc une double fonction adjudicatrice et régulateur.

[79] En tant qu'organisme administratif, elle est reliée au pouvoir exécutif de l'État québécois (**Théberge c. Alcan**, [1966] R.C.S. 379; **S.D.G.M.R. c. Dolphin Delivery Ltd.**, [1986] 2 R.C.S. 573) et est donc soumise à certains mécanismes de contrôle de sa gestion par l'autorité gouvernementale. Elle doit ainsi préparer un rapport annuel de ses activités (art. 118 de la loi), rapport déposé dans les trente jours de sa réception devant l'Assemblée nationale. Tous les cinq ans, elle doit également faire rapport au gouvernement sur la mise en œuvre de la loi (art. 179 de la loi). Elle dépend pour son financement, donc pour son budget, du Conseil du trésor.

[80] Cette qualification et le fait donc qu'elle soit rattachée à l'exécutif ne permettent toutefois pas de tirer nécessairement la conclusion qu'elle n'est, comme l'a prétendu l'appelant, qu'un «bras» du gouvernement et ne jouit pas d'une indépendance institutionnelle par rapport à ce dernier. En effet, on doit souligner que les membres de la Commission qui exercent cette fonction adjudicative sont nommés selon un processus spécial, puisque l'Assemblée nationale doit approuver leur nomination par un vote au moins des 2/3 de ses membres (art. 104). Les membres de la Commission ne peuvent, en outre, être destitués qu'en observant un processus similaire (art. 107). Leur mandat est pour une durée fixe de cinq ans, renouvelable seulement une fois (art. 105). Leur traitement, de même que leurs avantages sociaux et conditions de travail, sont déterminés non par le pouvoir exécutif, mais par l'Assemblée nationale (art. 104).

[81] Cet ensemble de traits particuliers qui se rapproche du schéma adopté pour certaines autres institutions comme celle du Vérificateur général (**Loi sur le vérificateur général**, L.R.Q. c. V-5.01), du Protecteur du citoyen (**Loi sur le protecteur du citoyen**, L.R.Q., c. P-32) et de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (**Charte des droits et libertés de la personne**, L.R.Q., c. C-12) montre le souci du législateur de la placer dans une catégorie à part, et de lui garantir, par contraste avec les autres organismes administratifs, une plus grande indépendance et autonomie vis-à-vis du gouvernement.

[82] Force est donc de constater, même si la Commission reste un organisme administratif et même si elle relève du pouvoir exécutif, qu'elle possède un caractère **sui generis** qui, sur le plan de ses rapports avec ce pouvoir, lui confère un degré d'indépendance particulier et appréciable, même s'il reste relatif. Je suis donc, encore une fois, tout à fait d'accord avec le Commissaire et le juge de la Cour supérieure pour dire qu'on ne peut la qualifier de simple «bras de l'exécutif». Toutefois, un fait reste certain: en tant que tribunal administratif, elle ne jouit pas, comme une véritable et authentique cour de justice, d'une indépendance complète et ce n'est pas parce qu'elle est reliée par certains liens institutionnels à l'Assemblée nationale, donc au pouvoir législatif, qu'elle cesse pour autant de relever de l'exécutif. Je ne veux cependant pas passer pour affirmer ici que, d'une façon générale, un tribunal administratif, malgré certains liens avec le pouvoir exécutif ou législatif, ne pourrait jamais, malgré tout, conserver une indépendance suffisante pour satisfaire les exigences du droit constitutionnel à cet égard.

6] Le statut juridique du Conseil

[83] Plus difficile est l'analyse du statut juridique du Conseil. Celui-ci a été créé en 1978 à la suite de la publication du «Livre blanc sur l'administration de la justice», pour remplir deux grandes fonctions, soit, d'une part, promouvoir et contrôler la déontologie judiciaire et, d'autre part, assurer le respect des conditions essentielles à l'indépendance de la magistrature.

[84] Ces deux missions du Conseil visent évidemment à associer, dans les yeux du public, magistrature québécoise et image d'indépendance institutionnelle.

[85] C'est aux articles 247 et suivants de la **Loi sur les tribunaux judiciaires** qu'il convient de se référer d'abord. L'article 247 énonce (d'une façon peu précise) qu'est constitué un «organisme» formé de quinze membres dont quatre seulement n'appartiennent pas à la magistrature (art. 248). Il s'agit en l'occurrence de deux avocats et de deux membres du public. Ces membres sont nommés par le gouvernement pour un mandat de trois ans (art. 249). À première vue, on retrouve donc, en l'espèce, les caractéristiques communes à un organisme administratif ordinaire émanant du pouvoir exécutif. En outre, le Conseil exerce certaines fonctions qui s'apparentent aussi clairement à des fonctions normalement exercées par ce type d'organisme. Ainsi, comme dans le cas qui nous occupe, le Conseil reçoit les plaintes, les étudie et tient une préenquête (art. 267 et s.). Il s'agit bien là d'un processus administratif, comme en a décidé l'affaire **Ruffo c. Conseil de la magistrature**, [1989] R.J.Q. 2432 (C.S.); J.E. 92-1063 (C.A.), et **Southam Inc. c. Procureur général du Québec**, [1992] R.J.Q. 2374 (C.S.). Enfin, on peut également ajouter un argument plus formel: l'article 1 de la loi qui établit la liste des «tribunaux» du Québec, ne comprend pas le Conseil.

[86] Cette première impression du caractère strictement administratif du Conseil est cependant sujette à nuance et à caution après une lecture plus complète de la loi.

[87] Tout d'abord, il se distingue au niveau structurel d'autres organismes administratifs ordinaires par certaines singularités. Ainsi, le vice-président est élu à l'interne (art. 249) et le secrétaire du Conseil (art. 255), nommé par le président n'est pas, dès sa nomination, assujéti à la **Loi de la fonction publique**, L.R.Q. c. F-3.1.1. Ainsi, le budget, au lieu d'être attribué par le Conseil du trésor, est pris à même le Fonds Consolidé (art. 282). Comme le signale Me Louis Borgeat dans son rapport d'expert, cette disposition est importante, puisque les sommes d'argent nécessaires au fonctionnement du Conseil n'ont pas à être votées chaque année par l'Assemblée nationale, mais sont autorisées par elle une fois pour toutes mettant ce dernier à l'abri de l'obligation annuelle de prouver ses besoins financiers. Ainsi, c'est le Conseil lui-même qui fait ses propres règles de régie interne, crée et compose ses propres comités (art. 253) sans interférence de l'exécutif.

[88] Ensuite, et surtout, une différence majeure apparaît lorsque, continuant la lecture de la loi, le lecteur s'attarde aux fonctions mêmes du Conseil. Celui-ci est responsable à la fois du perfectionnement des juges (art. 259) et de la déontologie judiciaire. Cette dernière fonction, qui en fait donc l'organisme de surveillance et de discipline du pouvoir judiciaire, peut se subdiviser à son tour en deux grands volets.

[89] Le premier vise l'adoption par le Conseil d'un **Code de déontologie de la magistrature**. Ce Code de déontologie (1982, 114 G.O. 2, 1648) a été élaboré par le Conseil lui-même. S'il doit, pour entrer en vigueur, être formellement approuvé par le

gouvernement, celui-ci n'en peut modifier ni la teneur, ni le contenu et ne peut ni l'amender, ni le changer, contrairement, par exemple, à ce qu'il peut faire selon l'article 95 du **Code des professions**, L.R.Q., c. C-26. Ce principe a été clairement établi dans **Ruffo c. Conseil de la magistrature**, [1989] R.J.Q. 2432 (C.S.); J.E. 92-1063 (C.A.). On voit donc bien le souci du législateur de s'assurer qu'à la fois la conception et l'application des règles de déontologie judiciaire relèvent des juges eux-mêmes, donc des pairs.

[90] Le second, qui nous occupe plus particulièrement, est la réception et le traitement des plaintes portées par un membre du public, un membre du Conseil ou toute autre personne (par exemple le gouvernement) contre un magistrat. La loi prévoit alors un système (qu'il serait trop long de décrire en détail ici) de réception et de traitement des plaintes qui, comme je l'ai déjà dit, est administratif du moins en apparence (on pourrait, en effet, par analogie, difficilement affirmer qu'une préenquête en matière pénale est un simple acte administratif!). Par la suite, le Conseil fait enquête, entend les parties, leurs avocats et les témoins (art. 269 à 281) et peut même durant cette période suspendre le juge sur lequel l'enquête est faite (art. 276). Enfin, s'il est d'avis que la plainte est bien fondée, le Conseil peut alors (art. 279), soit réprimander le magistrat, soit, dans les cas les plus graves, recommander au ministère de la Justice d'enclencher le processus de destitution du juge laquelle, à son tour, ne peut avoir lieu que sur rapport de notre Cour, après enquête (art. 95). Son rôle est taillé pour assurer une garantie fondamentale d'inamovibilité du magistrat.

[91] Ces éléments permettent, à mon avis, de faire une observation et de tirer une conclusion. L'observation est qu'en matière de déontologie, le Conseil est bel et bien son propre maître et, dans la réalité des choses, agit comme un véritable tribunal judiciaire le ferait, à l'abri de toute influence formelle directe ou indirecte de la part du pouvoir exécutif, tant dans la définition que dans l'application des règles du jeu. La conclusion qui, d'après moi, s'impose est qu'en matière de déontologie, le Conseil exerce donc, tant par ses fonctions que par le type même de litige dont il peut être saisi, un véritable pouvoir judiciaire et que, conséquemment, il ne répond pas aux critères jurisprudentiels permettant de le qualifier de simple organisme administratif.

[92] L'analyse législative, que je viens de faire, me convainc que, dans l'exercice de son pouvoir déontologique et donc disciplinaire, le Conseil, qui fonctionne sur un système d'évaluation par les pairs (11 juges sur 15 membres), basé sur des règles de procédure et de preuve que l'on retrouve dans toutes les instances judiciaires (représentation par avocat, droit d'être entendu, prise de témoignage, etc.), fondé sur un Code de déontologie créé par lui et par lui seul, et mené par enquête garantissant une indépendance complète, constitue un forum judiciaire, au sens donné à ce terme par la jurisprudence, même si, par ailleurs dans d'autres fonctions, il peut aussi exercer des fonctions d'ordre simplement administratif. Face à une plainte retenue lors de la préenquête, le Conseil doit décider si les gestes reprochés l'ont été dans l'exercice de la fonction judiciaire, s'ils contreviennent au **Code de déontologie** et quelle doit alors être

la sanction de ceux-ci. Ces décisions ont un caractère judiciaire. Elles ont un lien direct avec l'inamovibilité du juge.

[93] Je rappelle ici ce passage devenu classique de Wade, *Administrative Law*, 5^e éd., Oxford, Clarendon Press, 1982:

The one distinction which would seem to be clear is that between judicial and administrative functions, a judicial decision is made according to law. An administrative decision is made according to administrative policy. A judge attempts to find what is the correct solution according to legal rules and principles. An administrator attempts to find what is the most expedient and desirable solution in the public interest. It is true, of course, that many decisions of the courts can be said to be made on grounds of legal policy and that the courts sometimes have to choose between alternative solutions with little else than the public interest to guide them. Nevertheless the mental exercises of judge and administrator are fundamentally different. The judge's approach is objective, guided by his idea of the law. The administrator's approach is empirical, guided merely by expediency. Under this analysis, based on the nature of the functions, many so-called administrative tribunals, such as social security and industrial tribunals, have judicial rather than administrative functions, since their sole task is to find facts and apply law objectively.

(p. 44-45)

[94] Le Conseil est donc doté d'une procédure autonome et indépendante pour l'examen des plaintes déontologiques, conforme aux conditions et exigences formulées par le juge Gérard Le Dain dans l'arrêt **Valente c. R.**, [1985] 2 R.C.S. 673, notamment à celle du respect de l'inamovibilité. Il serait alors curieux, à première vue, qu'il ne puisse pas jouir de la protection constitutionnelle précédemment notée, puisqu'il doit nécessairement, dans cette même fonction, être indépendant de la branche exécutive.

[95] Les auteurs Brun et Tremblay, après avoir longuement analysé la procédure du Conseil, concluent d'ailleurs de cette façon:

Nous pensons que cette procédure confère aux juges des cours provinciales l'inamovibilité requise par la Constitution. Nous le pensons, puisqu'au départ ce sont les juges et leurs mandataires, par l'entremise du Conseil de la magistrature qui formulent les règles et qui font enquête, et qu'à l'avant-dernière étape, ce sont encore des juges, ceux de la Cour d'appel cette fois-ci, qui font la recommandation au gouvernement. Il nous semble qu'en définitive, le rôle intermédiaire du ministre de la Justice et le rôle final du gouvernement soient en pratique des rôles restreints.

(H. Brun et G. Tremblay, *Droit constitutionnel*, 3^e éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1997, p. 792)

[96] Dans l'arrêt **Valente**, cité plus haut, le juge Le Dain avait utilisé plusieurs fois dans son opinion l'expression «judicial inquiries» ou «enquêtes judiciaires» (p. 696, 697, 698) pour désigner le type de forum propre à assurer une procédure et une enquête respectueuse de l'indépendance judiciaire et éviter l'intervention de l'exécutif dans le processus de destitution d'un juge.

[97] Comme la jurisprudence subséquente l'a fait remarquer, ce terme ne peut toutefois désigner qu'une enquête menée devant un forum composé lui-même de magistrats. C'est le cas pour le Conseil. Je cite, à cet égard, ce court extrait de l'arrêt de la Cour d'appel de l'Alberta dans **R. c. Campbell**, (1994) 160 A.R. 81:

Not only would it be unlikely that Le Dain J. would use the phrase «judicial inquiries» in any way except its usual meaning – an inquiry by a judge or judges, but the purpose of the inquiry into a judge's conduct as part of the process of deciding whether he or she should be removed from office, is so serious that it would be unacceptable that the inquiry be conducted except by judges.

(p. 63)

[98] Vu la conclusion à laquelle j'arrive sur le caractère judiciaire des fonctions du Conseil en matière de déontologie, la question qui se pose est donc la suivante:

L'assujettissement du Conseil à la **Loi sur l'accès à l'information** et donc aux décisions de la Commission porte-elle atteinte à l'indépendance judiciaire de la magistrature québécoise?

7] Les atteintes potentielles à l'indépendance judiciaire

a] Le témoignage du juge en chef

[99] Selon les dispositions de la **Loi sur l'accès à l'information** (art. 8), c'est le juge en chef de la Cour du Québec en tant que ...«la plus haute autorité au sein d'un organisme public» ... qui serait tenu de répondre pour le Conseil aux demandes d'accès à l'information, puisqu'il est la plus haute autorité de la Cour. Il pourrait, à la suite d'une requête, refuser de donner accès à l'information demandée, mais aux termes de la loi (art. 49 et s.) devrait alors justifier son refus avec motivation (art. 50) dans les délais prescrits par la loi.

[100] Devant la Commission cette fois-ci, il lui appartiendrait de démontrer, preuve à l'appui, que les documents visés par la demande tombent sous le coup de l'une ou l'autre des exceptions prévues par la loi. Le fardeau de la preuve reposerait donc sur lui, la présomption étant que tout document peut et doit, en principe, être divulgué. La preuve qu'il pourrait apporter devrait, en outre, être de nature à convaincre la

Commission du bien-fondé de la demande d'exemption (**Lemoine c. Ville de Québec**, [1987] C.A.I. 54; **Amis de la terre de Portneuf c. Ministère de l'environnement du Québec**, [1992] C.A.I. 118).

[101] On remarquera donc immédiatement que le juge en chef, en cette capacité, serait ainsi soumis à l'autorité de la Commission et pourrait donc, en théorie, être contraint de témoigner devant elle pour justifier son refus à propos d'une question touchant l'exercice des fonctions judiciaires, ce qui, de prime abord, me paraît aller à l'encontre des principes établis par l'arrêt **MacKeigan c. Hickman**, [1989] 2 R.C.S. 796, soit celui de l'immunité accordée aux juges de témoigner devant un organisme gouvernemental sur ce qui touche l'exercice de la fonction judiciaire. En outre, le juge en chef qui contesterait la décision de la Commission, pourrait en appeler devant... un de ses collègues de la Cour du Québec (art. 147) qui doit accorder une permission et devrait donc alors donner raison ou tort à un organisme présidé par son propre juge en chef.

b) La prise de connaissance des documents par la Commission

[102] Comme le signale l'appelant, une jurisprudence constante est à l'effet que, pour décider du bien-fondé d'une demande de révision, la Commission a le pouvoir et le droit (bien évidemment cependant sous le sceau de la confidentialité résultant du serment (art. 106)) de prendre connaissance des documents visés. Il en a été ainsi décidé à propos de documents de nature financière ou fiscale (**Montminy c. Commission d'accès à l'information**, [1985] C.S. 140 (C.S.); [1986] C.A.I. 217 (C.A.); **Sous-ministre du Revenu c. Commission d'accès à l'information**, [1986] C.A.I. 433 (C.S.); **Sous-ministre du Revenu c. Commission d'accès à l'information**, [1988] C.A.I. 195 (C.S.); de documents visés par le privilège de l'indicateur de police (**Ville de Ste-Foy c. Drouin**, [1986] C.A.I. 411 (C.P.)); de documents touchant le secret professionnel (**Ville de Westmount c. Commission d'accès à l'information**, [1990] C.A.I. 191 (C.S.)).

[103] Dans **Sous-ministre du Revenu c. Commission d'accès à l'information**, [1990] C.A.I. 270, mon collègue, le juge Chevalier, concluait de la façon suivante:

[...]

Il est clair que le but que la Commission vise en cherchant à prendre connaissance du dossier est d'en examiner le contenu pour déterminer quels en sont les éléments qui, compte tenu des exceptions et restrictions que prévoit la Loi sur l'accès et auxquelles j'ai référé précédemment, devront être communiqués au mis en cause. Le pouvoir de procéder de cette façon me paraît amplement autorisé par l'article 141 et par la relation qu'il a avec l'article 57 de la Loi d'interprétation: «L'autorisation de faire une chose comporte tous les pouvoirs nécessaires à cette fin.»

(p. 278)

[104] La chose est normale et compréhensible, puisque pour pouvoir décider du bien-fondé de la demande d'exemption, encore faut-il que la Commission sache de quoi il s'agit! Ce pouvoir pose problème puisqu'il peut, en théorie, s'appliquer même aux délibérations du Conseil, aux notes du juge et à son délibéré (Sur le secret du délibéré et son origine, voir Y. Ouellette, *Les tribunaux administratifs au Canada: procédure et preuve*, Montréal, Éditions Thémis, 1997, p. 215, qui cite, à cet égard, l'arrêt du Conseil privé, *In re Chien-Sing-Shau*, (1967) 1 W.L.R. 1155 (C.P.)). Il m'apparaît que, même sous le sceau de la confiance, le partage de ces renseignements avec une personne qui, elle, n'est pas juge (sauf évidemment avec les autres personnes, membres du Conseil, tenues au strict secret) est éminemment douteux et susceptible de porter atteinte à l'indépendance de la magistrature en révélant la façon dont les décisions judiciaires sont prises et en brisant la confidentialité qui doit entourer le processus décisionnel tant pour le Conseil en tant que forum judiciaire, que pour un magistrat en particulier.

c] La constitution de fichiers

[105] La **Loi sur l'accès à l'information** contient plusieurs dispositions touchant la création, la gestion, l'entretien de fichiers de renseignements personnels (art. 71 à 79). Une fois constitués, ces fichiers sont sujets, comme le note l'expert Louis Borgeat dans son rapport (M.A. p. 438 et s.), à certains pouvoirs de surveillance et de contrôle de la Commission (art. 123(1), 124 et s.).

[106] La Commission peut ainsi accorder à des tiers le droit de faire des recherches dans ceux-ci et, après enquête, exiger du Conseil qu'il les corrige et aviser le gouvernement si ces exigences ne sont pas respectées (art. 128 à 133). En outre, la loi confère (art. 129) à la Commission tous les pouvoirs à cet égard d'un Commissaire enquêteur (**Loi sur les commissions d'enquête**, L.R.Q., c. C-37). Là encore, en théorie du moins, la potentialité de l'exercice de ces vastes pouvoirs me semble difficilement compatible avec la préservation de l'indépendance judiciaire, telle que définie plus haut.

d] L'intervention gouvernementale

[107] Enfin, l'article 145 de la loi permet au gouvernement d'ordonner, par décret, à un organisme public (donc dans notre cas au Conseil) de surseoir à l'exécution d'une décision de la Commission, ordonnant la communication d'un document ou d'une information. Comme le plaide avec insistance l'appelant, ce texte a virtuellement pour effet que le Conseil pourrait être appelé à négocier avec le gouvernement relativement à la suspension de la décision de la Commission. Dans **Renvoi sur les juges de la Cour provinciale**, [1997] 3 R.C.S. 3, la Cour suprême a interdit la négociation entre pouvoir judiciaire et pouvoir exécutif, relativement cependant à la rémunération des juges. Toutefois, même d'une façon plus étendue, la simple perspective d'amener, sur

la divulgation d'un document, le représentant du pouvoir judiciaire en matière de déontologie et le pouvoir exécutif à discuter et négocier ensemble, me paraît également sujet à caution.

[108] Tous ces divers éléments, parmi d'autres, (je mentionne simplement en passant que théoriquement la Commission a aussi le pouvoir, selon les articles 162 et 164, d'intenter des poursuites pénales contre les membres du Conseil qui refuseraient de respecter une ordonnance de la Commission) me semblent clairement indiquer que, potentiellement du moins, la Commission a juridiquement sur le Conseil et sur ses membres des pouvoirs de contrôle qui, s'ils se comprennent et se conçoivent fort bien à l'endroit de fonctionnaires ou d'organismes de la fonction publique, ne sauraient être admis à l'endroit d'un organisme comme le Conseil ou de ses membres, si l'on entend faire respecter le principe fondamental de l'indépendance de la magistrature. Il y a là une source virtuelle de pression pouvant être exercée par la Commission tant sur l'institution du Conseil que sur ses membres. Je note, enfin, en terminant que la loi exclut formellement de son emprise les corporations professionnelles. Or, le Conseil remplit, à l'endroit des juges, des fonctions tout à fait comparables à celles des comités disciplinaires des diverses professions reconnues par la loi. Il me paraît y avoir là un certain paradoxe.

III. LES CONCLUSIONS

A. À l'égard des intimés

[109] Je suis donc d'avis, plus particulièrement à la lumière de la décision de la Cour suprême dans l'arrêt **Renvoi sur les juges de la Cour provinciale**, [1997] 3 R.C.S. 3, que l'assujettissement du Conseil de la magistrature à la **Loi sur l'accès à l'information** dans l'exercice de ses pouvoirs en matière de déontologie judiciaire, porte atteinte au principe de l'indépendance de la magistrature et, qu'en conséquence, ce dernier ne saurait être soumis, par le biais de l'article 4 de la loi, à la compétence de la Commission d'accès à l'information. Le Conseil doit bénéficier à cet égard d'une protection constitutionnelle en tant qu'organisme à caractère judiciaire.

[110] Il est d'ailleurs particulièrement intéressant de constater que tant la loi fédérale «**Loi sur l'accès à l'information**, L.R.C. (1985) c. A-1, art. 3» que celle de Colombie Britannique, **Freedom of Information and Protection of Privacy Act**, R.S.B.C., 1996, c. 165, art. 3; du Manitoba, **Freedom of Information and Protection of Privacy Act**, 1997, S.M., c. 50, art. 1, 4; du Nouveau-Brunswick, **Right to Information Act**, S.N.B., 1978, c. R-10.3, art. 1; de la Nouvelle-Écosse, **Freedom of Information and Protection of Privacy Act**, S.N.S., 1993, c. 5; art. 3, 4; de l'Ontario, **Freedom of Information and Protection of Privacy Act**, R.S.O., 1990, c. F-31, art. 2; de la Saskatchewan, **Freedom of Information and Protection of Privacy Act**, S.S., 1990-91, c. F-22.01, art. 2, et de Terre-Neuve, **Freedom of Information Act**, R.S.N., 1990, c. F-25, art. 2, ne font pas apparaître les organismes identiques au Conseil québécois sur la liste des organismes gouvernementaux, donc soumis à l'accès à l'information.

B. À l'égard des deux mis en cause, Georges Robert et André Lafond

[111] Pour ces deux citoyens, ces deux justiciables, ce qui devait et aurait pu être un débat judiciaire relativement simple, s'est transformé en un débat de fond qui a complètement dépassé l'enjeu original. Ils ont été, bien malgré eux, entraînés dans une aventure judiciaire complexe, qui dépassait largement leurs demandes et ont finalement dû faire les grands frais d'un débat plus général sur l'indépendance judiciaire. Pourtant, de façon digne, ils ont, malgré les contraintes financières, continué de lutter pour ce qu'ils estimaient devoir être leur droit. Ils nous ont fait état lors de l'audition (l'un d'eux, Georges Robert, qui habite désormais à l'étranger, a même fait le voyage pour venir nous le dire) de leur frustration et de leur perte de confiance en l'administration de la justice devant un débat qui dure depuis presque dix ans. Il faut également constater qu'ils ont été confortés dans leurs convictions et leurs démarches par le langage particulièrement dur et inutilement cinglant utilisé à l'encontre des juges Morand, Bonin et Vaillancourt, par le juge Jean-Guy Boilard dans un jugement sur une requête en mandamus intentée par eux. Cette requête visait à ordonner au juge de paix de continuer l'audition d'une préenquête dans les affaires où les deux intimés s'étaient portés dénonciateurs.

[112] Après l'analyse que je viens de faire, il m'apparaît clair que leurs demandes auprès de la Commission ne pouvaient, sur le plan constitutionnel, être valablement reçues. Je ne puis, malheureusement pour eux, rien y faire.

[113] Par contre, si l'on veut que ces deux citoyens retrouvent une certaine confiance à l'endroit de la justice de leur pays, il m'apparaît que cette Cour se doit de poser un geste. Ce geste, à mon avis, ne peut être que le suivant: ordonner au Procureur général de rembourser à ces deux personnes les dépenses qu'elles ont été obligées d'engloutir pour faire interpréter les textes de loi. Pour éviter toute contestation, j'arbitrerai ceux-ci à une somme de 15 000 \$ pour chacun d'eux, payable dans les trente jours, nonobstant tout appel qui pourrait être porté du présent arrêt.

[114] En conclusion donc, je suis d'avis d'accueillir le pourvoi avec dépens contre l'intimée, la Commission d'accès à l'information, et le mis en cause, le Procureur général du Québec, devant les deux cours, de déclarer que l'article 6 de la **Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels**, L.R.Q., c. A-2.1, est inopérant à l'égard des activités déontologiques du Conseil de la magistrature du Québec; de déclarer la Commission d'accès à l'information sans compétence juridique à l'égard des activités déontologiques dudit Conseil et enfin, d'ordonner au Procureur général de payer dans les trente jours du présent jugement à chacun des mis en cause, Georges Robert et André Lafond, une somme de 15 000 \$, le tout nonobstant tout pourvoi qui pourrait être porté du présent arrêt.

JEAN-LOUIS BAUDOIN J.C.A.