



DOSSIER N°: 85 02 11

MINVILLE, Pierre

Ci-après appelé "le demandeur"

c.

VILLE DE STE-FOY

Ci-après appelée "l'organisme"
ou "la Ville"

DÉCISION PRÉLIMINAIRE

OBJET DU LITIGE

Au cours du mois de juin 1984, le demandeur posait sa candidature à un poste de policier-pompier ouvert par la Ville de Ste-Foy. Le 29 mars 1985, il était avisé par la Ville que suite à l'enquête policière à laquelle son dossier avait été soumis, sa candidature n'était pas retenue.

Le 16 avril 1985, le demandeur adressait à la Ville une demande d'accès à son dossier et le 16 mai 1985, la Ville de Ste-Foy répondait à cette demande dans les termes suivants:

"Monsieur,
Pour faire suite à votre demande,
nous avons le regret de vous informer
que nous ne pouvons confirmer
l'existence des renseignements que
vous demandez.

En effet, la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels permet à notre organisme d'évaluer les implications que pourraient entraîner la divulgation ou la non divulgation d'un renseignement, et de prendre en conséquence les décisions qui s'imposent au nom de l'intérêt général.

Dans le cas présent, le fait même de vous confirmer l'existence des renseignements que vous souhaiteriez consulter aurait:

- Des incidences sur l'administration de la justice et de la sécurité publique. En effet, l'article 28 du texte de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels prévoit qu'un organisme public n'est pas tenu de divulguer des informations de nature policière".

Le 10 juin 1985, le demandeur contestait cette décision auprès de la Commission et le 22 octobre 1985, une audition était tenue à Québec pour entendre les parties à ce litige. Le demandeur était présent personnellement. L'organisme était représenté par Me Serge Giasson, procureur, et Monsieur Pierre-André Thomas, responsable de l'accès au sein de l'organisme.

S'appuyant sur le privilège d'indicateur de police reconnu en Common Law et confirmé par la Cour Suprême dans les affaires Bisailon c. Keable (1), et Solliciteur général du Canada c. la Commission Royale d'enquête sur la confidentialité des dossiers de santé en Ontario (2), le procureur de l'organisme a refusé de produire à la Commission les documents en litige.

(1) (1983) 2 R.C.S. 60

(2) (1981) 2 R.C.S. 494

Il a soutenu que ce privilège n'est pas incompatible avec la Loi sur l'accès. Au contraire, a-t-il soumis, l'article 28(3) de la Loi sur l'accès vient confirmer ce privilège et doit être interprété en s'y référant. Ceci étant, le procureur n'a pas nié la juridiction de la Commission et a procédé à une preuve testimoniale pour expliquer la teneur générale des documents en litige et le contexte dans lequel ils avaient été confectionnés. Il s'est dit d'avis que la Commission serait en mesure de statuer sur la demande sans devoir consulter les documents et a donc invité la Commission à agir en ce sens.

Il y a donc lieu de disposer tout d'abord de cette question et de l'objection à la communication du document à la Commission.

Le privilège d'indicateur de police et le droit de la Commission de prendre connaissance du document

La Commission reconnaît, et la jurisprudence citée par le procureur de l'organisme l'établit on ne peu plus clairement, que le privilège d'indicateur de police, s'il est applicable, peut lui être opposé et l'empêcher d'avoir accès au document en litige. Ce qu'il faut se demander, c'est si ce privilège trouve application ici. Ce privilège est invoqué pour protéger un rapport d'enquête effectué par le Service de Police dans le cadre d'une procédure d'embauche de policiers. Cette enquête est prévue expressément par la Loi de Police et par son Règlement sur les normes d'embauche de policiers (3) qui prévoit que:

(3) L.R.Q., chap. P-13, art. 3 b); R.R.Q., chap. P-13, r.14, art. 2 b)

"2. Une personne doit pour devenir agent ou cadet de la Sûreté ou d'un corps de police municipal:

(...)

b) être de bonne moeurs selon les conclusions d'une enquête qui doit être faite en utilisant la formule prescrite à cette fin par la Commission, en particulier quant aux antécédents familiaux, sociaux, financiers et judiciaires du candidat;

(...)"

Suivant la preuve faite, cette enquête fut menée par un policier-pompier, M. Jean-Claude Fortin, suivant une méthode analogue à celle utilisée par les enquêtes policières habituelles, à la différence près, de dire l'enquêteur, "qu'ici ce n'était pas un suspect". L'enquête s'est effectuée à partir d'un plan de travail de 15 points, comprenant une vérification d'identité et d'attestation d'études, l'interrogatoire de voisins et d'employeurs, anciens et actuel, et une vérification du dossier ou de la présence d'un dossier au nom du demandeur dans divers organismes et établissements: le Bureau de Véhicules Automobiles, les corps de police du Québec Métropolitain et la GRC, différentes Cours municipales, le Bureau de crédit et des institutions bancaires, la Commission pour l'information policière internationale Canadienne (CIPIC) et l'Institut de Police du Québec.

Un tel rapport peut-il être refusé à la Commission au motif qu'il serait protégé par le privilège d'informateur de police?

Le Juge Beetz, qui a rendu jugement pour la Cour Suprême, dans l'affaire Bisailon c. Keable précitée, a élaboré longuement

sur la nature et la portée du privilège d'indicateur de police hérité de la Common Law. Rappelant que la Cour Suprême venait de réviser la question dans l'affaire Solliciteur Général du Canada c. Commission Royale d'enquête précitée, le juge a repris l'analyse jurisprudentielle exhaustive qu'avait alors faite la Cour pour établir la portée très large de ce privilège en ce qu'il échappe à tout pouvoir discrétionnaire et qu'il peut être invoqué devant toute instance, tant civile que criminelle.

Cette décision, cependant, et la jurisprudence qu'elle cite abondamment établissent clairement les limites du privilège, quant à ce qu'il couvre. Les deux extraits suivants en témoignent:

"Le principe confère en effet à l'agent de la paix le pouvoir de promettre explicitement ou implicitement le secret à ses indicateurs, avec la garantie sanctionnée par la loi que cette promesse sera tenue même en cour, et de recueillir en contrepartie de cette promesse, des renseignements sans lesquels il lui serait extrêmement difficile d'exercer ses fonctions et de faire respecter le droit criminel." (4)

...

La raison d'être de la règle dans son application aux indicateurs de police est évidente. Si leur identité pouvait être divulguée devant une Cour de justice, ces sources de renseignements tariraient, ce qui entraverait la police dans l'exercice de ses fonctions de prévention et de dépistage du crime."(5)


(4) Page 105.

(5) Page 91.

Le privilège de l'indicateur de police protège les personnes qui fournissent aux autorités policières des informations relatives à la commission de crimes. Ce privilège vise, en outre, l'identité de la source d'information et non le contenu du témoignage et il cesse d'ailleurs d'exister lorsque cette identité est connue. (6)

Dans le présent cas, le contexte ne permet pas de croire que les interlocuteurs de la police aient été des indicateurs de police. L'enquête était une enquête de mœurs sur une personne désireuse de devenir policier et l'enquête ne portait pas sur la commission de crimes. Dans la majorité des cas, l'identité des interlocuteurs est d'ailleurs déjà connue du demandeur puisqu'elle a été révélée en audition en sa présence. Seule celle des voisins ne l'est pas et le demandeur a précisé lors de l'audition ne pas s'intéresser à l'identité de ces personnes mais au contenu des témoignages fournis.

POUR CES RAISONS, la Commission ne croit pas que le privilège d'indicateur de police trouve application dans le présent cas et, partant, ne croit pas que la production des documents en litige puissent lui être refusée à cause de ce privilège. Bien sûr, les documents en litige ne sont pas nécessairement accessibles pour autant et il n'est pas impossible que l'article 28 de la Loi sur l'accès trouve application à leur endroit, du moins partiellement. Pour pouvoir en juger, la Commission doit toutefois prendre connaissance des documents. Elle ordonne donc à l'organisme de lui produire ces documents dans un délai de dix jours de la présente décision.


THERESE GIROUX
Commissaire

Québec, le 25 février 1986

(6) Wigmore on evidence , Vol. 8, p. 761 ss.