

-P-

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

**Dossier :** 06 03 07

**Date :** 30 mars 2007

**Commissaire :** M<sup>e</sup> Guylaine Henri

X

Demandeur

c.

**SOCIÉTÉ DES ALCOOLS DU QUÉBEC**

Organisme

---

**DÉCISION**

---

**OBJET**

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

[1] Le 16 janvier 2006, le demandeur, chef de division à La Presse Affaires, s'adresse à l'organisme afin d'obtenir les documents suivants :

[...]

1-Pour l'ensemble de l'année 2005, le détail des remboursements de dépenses des membres actuels de la haute direction de la SAQ. Pour les hauts dirigeants entrés

---

<sup>1</sup> L.R.Q., c. A-2.1, la Loi sur l'accès.

en fonction au cours de 2005, prière de fournir les documents depuis leur arrivée en poste. Pour éviter tout malentendu, nous définissons «haute direction» comme l'ensemble des cadres supérieurs actuellement en poste à la SAQ. Uniquement à titre informatif, en date du 26 mars dernier, la SAQ en comptait 135, selon votre rapport annuel.

2-Pour les trois dernières années, soit de 2003 à 2005 inclusivement, le détail de la rémunération de ces mêmes cadres supérieurs. Ce détail devra comprendre, et de façon non limitative, les éléments suivants : le salaire de base, les primes au rendement de même que toute autre forme de rémunération ainsi que les critères qui ont permis de fixer ces primes et autre forme de rémunération pour chacune des trois années. Encore une fois, prière d'inclure tous les cadres supérieurs, même ceux qui ont été à l'emploi de la Société que pendant une fraction de ces trois années.

[2] Le 16 février 2006, la responsable de l'accès aux documents de l'organisme, M<sup>me</sup> Suzanne Paquin, répond au demandeur :

[...] nous ne pouvons vous communiquer en totalité les documents expliquant le détail des remboursements de dépenses des cadres supérieurs de la SAQ.

En effet, le détail des comptes de dépenses (avec ventilation des dépenses selon le type) contient des renseignements personnels, nominatifs et confidentiels au sens des articles 53, 54, 56 et 59 de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels* et il est impossible, en l'absence du consentement de la ou des personnes concernées, d'en permettre l'accès. En outre, toute interprétation large et non restrictive de l'article 57 de cette Loi, qui aurait pour effet de rendre publics ces renseignements personnels et nominatifs, porterait atteinte aux droits et libertés fondamentaux de cette ou ces personnes consacrés par les Chartes, notamment leur droit à la vie privée.

Par contre, nous vous transmettons, en annexe « A », un tableau présentant les dépenses par catégories. Nous portons cependant à votre attention que des

dépensés n'ont pas été catégorisées. Ces montants sont regroupés dans la colonne «Autres».

Également, la corrélation des dépenses du mois de décembre n'étant pas terminée, nous ne pouvons à ce stade-ci vous les transmettre. Par conséquent, les deux derniers éléments mentionnés précédemment vous seront acheminés ultérieurement.

En ce qui a trait au point 2 de votre demande, les annexes « B », « C » et « D » comprennent les salaires de même que les montants des bonis accordés aux cadres supérieurs pour les années financières 2002-2003, 2003-2004 et 2004-2005 et par le fait même, nous vous joignons les différents programmes de bonification pour ces mêmes années qui y précisent les paramètres de rémunération qui y sont applicables.

[...]

[3] Le 20 février 2006, le demandeur s'adresse à la Commission d'accès à l'information (la Commission) afin qu'elle révisé cette décision.

[4] Des audiences sont tenues les 7 juillet et 11 septembre 2006 à Montréal.

### **AUDIENCE**

[5] Les parties informent la Commission que l'organisme a répondu, à la satisfaction du demandeur, au second volet de sa demande d'accès concernant la rémunération des cadres supérieurs (les cadres) de l'organisme.

[6] Quant au premier volet de la demande d'accès, l'organisme explique qu'il a fourni au demandeur un tableau présentant les remboursements des dépenses des cadres par catégorie.

[7] De l'avis de l'organisme, la question en litige est celle de déterminer s'il doit donner accès aux pièces justificatives des comptes de dépenses de ses cadres. Le demandeur précise qu'il désire les pièces justificatives ou le détail des remboursements.

[8] L'organisme annonce qu'outre les motifs de refus allégués dans la réponse du 16 février 2006, il formule une requête en vertu des 1<sup>er</sup> et 2<sup>e</sup> alinéas de l'article 126 de la Loi sur l'accès. D'une part, il demande à la Commission de l'autoriser à

ne pas tenir compte des demandes d'accès du demandeur, parce que les documents requis comportent des renseignements personnels et que les fournir irait à l'encontre de l'objet de la Loi sur l'accès concernant les renseignements personnels, contrairement au second alinéa de l'article 126 de cette loi. D'autre part, il allègue que, la demande visant une dizaine de milliers de documents, elle est abusive au sens du premier alinéa de l'article 126 de la Loi sur l'accès.

## PREUVE

### DE L'ORGANISME

- [9] L'organisme dépose tous les documents qu'il a transmis au demandeur :
- Annexe A (O-1) : *Sommaire – Dépenses – Cadres supérieurs – Janvier 2005 à décembre 2005*. Tableau des dépenses des cadres regroupées par catégorie;
  - Annexes B (O-2), C (O-3) et D (O-4) : *Salaires et bonis – cadres supérieurs*. Tableaux contenant les informations relatives aux salaires et bonis versés en vertu du programme de bonification des cadres pour les années 2002-2003 (Annexe B), 2003-2004 (Annexe C) et 2004-2005 (Annexe D);
  - *Directive portant sur les frais de déplacement, de séjour et de repas en temps supplémentaire ou lors d'un déplacement (la Directive)* (O-5), transmise au demandeur par lettre, le 22 février 2006;
  - *Sommaire - Dépenses totales des Cadres supérieurs – Janvier 2005 à décembre 2005 (2<sup>e</sup> envoi au demandeur)* (O-6), transmis au demandeur le 12 avril 2006 et qui remplace le premier tableau de février 2006 (Annexe A, O-1).
- [10] L'organisme produit, sous pli confidentiel et à titre d'exemple, le dossier d'un cadre de l'organisme comportant le détail des remboursements de ses dépenses pour l'année 2005. Un soulignement de couleur indique ce qui devrait être masqué si la Commission concluait que ces documents doivent être communiqués au demandeur.
- [11] L'organisme fait d'abord entendre M. Richard Décary, chef de la rémunération et des avantages sociaux de l'organisme. Il occupe des fonctions en matière de rémunération au sein de l'organisme depuis 1985.

[12] La Directive précise les règles concernant le remboursement des dépenses encourues par un employé ou un cadre de l'organisme dans l'exercice de leurs fonctions.

[13] De l'avis du témoin, le remboursement des frais de déplacement, de séjour ou de repas n'est pas une composante de la rémunération parce qu'il s'agit de remboursement de frais engagés dans le cadre du travail.

[14] L'organisme n'a aucune discrétion pour rembourser une dépense lorsqu'elle est encourue dans le cadre du travail de la personne.

[15] En contre-interrogatoire, l'avocate du demandeur fait remarquer au témoin que la Directive réfère au caractère « raisonnable » des dépenses encourues<sup>2</sup>. Ce dernier précise que les paramètres de ce qui est raisonnable sont déterminés par le secteur « Finances » de l'organisme, responsable de la Directive. Il ignore ces paramètres.

[16] L'organisme fait ensuite entendre M<sup>me</sup> Francine Richard, chef du Service de l'accès à l'information, de la gestion documentaire et de la saisie des boissons alcooliques de l'organisme. Elle a traité la demande d'accès du demandeur.

[17] Le témoin explique que le premier *Sommaire des dépenses* (O-1), transmis en février 2006, comprenait une colonne « Autres », dans laquelle se trouvaient certaines dépenses que son service n'avait pas eu le temps d'identifier. Par la suite, toutes les dépenses ont été inscrites dans l'une des sept autres catégories du tableau, de telle sorte que la catégorie « Autres » est disparue dans le tableau d'avril 2006 qui remplace celui de février 2006, devenu caduc.

[18] Le témoin dépose un extrait du *Manuel des conditions de travail des cadres supérieurs* (O-7). Ce document prévoit que les conditions et les modalités de remboursement des frais de déplacement et de séjour ainsi que les allocations de repas des cadres sont celles prévues dans la Directive.

---

<sup>2</sup> Art. 1 « But » : [...] Pour être remboursables, les frais de déplacement, de repas et de séjour doivent être nécessaires dans le cadre des affaires, *raisonnables* et avoir réellement été encourus. » Art. 4.4.1 « Séjour avec coucher » : [...] les frais de logement *raisonnables* et réellement encourus sont remboursés sur présentation de pièces justificatives. » Art. 4.4.2 « Séjour avec coucher – autres frais » : Pour les séjours comportant un coucher à l'hôtel, les frais suivants sont remboursés : [...] – les pourboires versés de façon *raisonnable*. – tous les autres frais *raisonnables* et directement reliés au déplacement [...]. »

[19] Pour préparer les *Sommaires des dépenses* (O-1 et O-5), l'équipe de M<sup>me</sup> Richard a dû puiser à plusieurs sources : la petite caisse de l'organisme, les formulaires de réclamation utilisés par le personnel et les cartes Affaire SAQ fournies par l'employeur à la plupart des cadres. Les *Sommaires des dépenses* couvrent les dépenses de 160 personnes.

[20] La préparation des Annexes A (O-1) à D (O-4) a nécessité près de 1 225 heures de travail. Le témoin n'a cependant pas comptabilisé le temps requis pour compléter le deuxième envoi, en avril 2006, du *Sommaire des dépenses* (O-6).

[21] Le service dirigé par M<sup>me</sup> Richard compte un total de six employés dédiés à l'accès à l'information et à la gestion de documents. Cependant, en raison des délais de la Loi sur l'accès et du fait qu'à l'époque de la demande d'accès en litige, l'organisme recevait beaucoup de demandes d'accès, huit employés d'un autre service ont complété son équipe, sans qu'ils le fassent à temps complet. Un commis de Québec a également contribué pendant trois jours au traitement de la demande en procédant aux photocopies des pièces justificatives se trouvant à Québec.

[22] M<sup>me</sup> Richard précise que les 1 225 heures travaillées l'ont été exclusivement pour traiter la demande d'accès du demandeur. Les recherches ont débuté le 20 janvier 2006 et le travail a continué pendant la fin de semaine suivante pour se terminer le 16 février 2006, date de la réponse de l'organisme. Bien que, parallèlement à cette demande, l'organisme ait traité d'autres demandes d'accès, une partie du personnel de son service travaillait exclusivement sur la demande d'accès en litige et a préparé les documents transmis au demandeur le 16 février 2006 (Annexes A à D, O-1 à O-4).

[23] L'organisme n'a remis aucune photocopie des formulaires de réclamation de dépenses ni pièces justificatives jointes à ceux-ci, parce qu'il s'agit d'une documentation trop volumineuse et qu'il contiennent, de l'avis de M<sup>me</sup> Richard, des renseignements personnels et confidentiels.

[24] Les comptes de dépenses visent généralement le remboursement des dépenses suivantes :

- Le kilométrage effectué;
- Le remboursement des frais de voyage au Québec et à l'extérieur du Québec tels que frais d'hôtel, d'avion et de repas;
- Les frais de représentation tels que les repas avec invités;
- Les frais de congrès;

- Les cotisations à des clubs sociaux et à diverses associations ainsi que le remboursement de formation de l'employé;
- Les « frais SAQ » qui couvrent habituellement les frais encourus lors de la participation, à titre de représentant de l'organisme, à une soirée ou à un événement commandité par la SAQ.

[25] M<sup>me</sup> Richard explique qu'elle a elle-même préparé le dossier remis sous pli confidentiel. Pour ce faire, elle a choisi un cadre qui, pour l'année 2005, n'a pas, selon son expression, « le plus ni le moins » de pièces justificatives par rapport aux autres cadres.

[26] De façon générale, on trouve les informations suivantes sur les pièces justificatives jointes aux comptes de dépenses :

- Dans le cas de repas : l'endroit où le repas a été pris, ce qui a été consommé (nourriture ou boisson) et, le cas échéant, le nom des invités;
- Dans le cas d'hébergement : le nom de l'hôtel, le coût et le numéro de la chambre, l'occupation simple ou double et, le cas échéant, les consommations et les films loués.

[27] Pour déterminer le nombre de pièces justificatives qu'implique la demande d'accès en litige, le témoin a multiplié les 273 pages du dossier remis sous pli confidentiel par le nombre de 160 cadres de l'organisme et obtenu un résultat d'environ 40 000 pages de pièces justificatives. Il s'agit d'une approximation puisque certains dossiers de comptes de dépenses sont plus volumineux que le dossier remis sous pli confidentiel, alors que d'autres le sont moins.

[28] La préparation du dossier confidentiel a nécessité 4 heures de travail. Repérer les documents a été relativement simple puisque le témoin avait le dossier en sa possession, quoiqu'il ait quand même fallu chercher certains documents manquants. Ces 4 heures comprennent le temps requis pour photocopier les 273 pages du dossier, nécessaire au soulignement des informations confidentielles. Elles impliquent également le temps requis pour dégrafer les pièces justificatives afin d'en faire des photocopies et les agraffer de nouveau.

[29] Comme pour l'estimation du nombre de pages visées par la demande, le témoin a calculé qu'au moins 640 heures seraient nécessaires pour préparer un dossier contenant une copie de l'ensemble des formulaires de réclamation des comptes de dépenses et des pièces justificatives. À raison de 35 heures par

semaine, il en prendrait de 15 à 18 semaines à une personne pour traiter cette demande d'accès.

[30] Le témoin explique que les six employés de son service traitant les demandes d'accès à l'information participent à la recherche de l'information et à la photocopie des documents. Cependant, seules deux personnes ont l'expertise requise pour déterminer ce qui est accessible dans les documents et ce qui ne l'est pas. Les 18 semaines peuvent donc au plus être divisées entre deux personnes.

[31] Habituellement, le traitement des demandes d'accès est plus rapide puisqu'on ne demande pas le détail et que l'organisme n'utilise alors que les formulaires de réclamation de comptes de dépenses. Ainsi, pour la préparation des *Sommaires des dépenses* (O-1 et O-6), le témoin n'a utilisé que les formulaires de réclamation de dépenses, documents distincts des pièces justificatives qui y sont jointes.

[32] Le témoin explique que, si elle devait joindre une copie des pièces justificatives à la suite d'une demande d'accès, elle masquerait tous les renseignements personnels, comme, par exemple :

- Pour les cartes de crédit : le numéro de cette carte, sa date d'expiration, le numéro d'autorisation de la dépense, le nom de l'endroit où le service a été requis et le nom des invités qui accompagnaient le cadre;
- Pour les dépenses d'hébergement : le nom de l'hôtel et les dépenses personnelles telles que minibar.

[33] De l'avis du témoin, si on élague toutes les informations qui constituent des renseignements personnels contenus dans les formulaires et les pièces justificatives, l'information qui subsiste est celle fournie au demandeur, soit les sommes apparaissant sur les *Sommaires des dépenses* (O-1 et O-6).

[34] Dans le document confidentiel déposé à la Commission, ce qui est souligné en jaune constitue ce que le témoin considère être des renseignements personnels.

[35] En contre-interrogatoire, l'avocate du demandeur rappelle à M<sup>me</sup> Richard que le premier envoi transmis au demandeur qui a requis 1 225 heures de travail comprend les Annexes A, B, C et D (O-1 à O-4). Le témoin ne peut préciser quelle portion de ces 1 225 heures a été requise pour préparer le tableau *Sommaire des dépenses* (O-1). Le témoin ne peut préciser non plus le temps requis pour compléter le second tableau transmis au demandeur en avril 2006 (O-6).

[36] Le dossier remis sous pli confidentiel est le seul dossier préparé avec l'ensemble des formulaires et des pièces justificatives afin d'estimer le temps requis pour répondre à la demande d'accès concernant le détail des remboursements des dépenses.

[37] Si elle avait dû masquer les informations personnelles contenues dans le dossier produit sous pli confidentiel, M<sup>me</sup> Richard estime qu'il aurait fallu plus de quatre heures pour préparer ce dossier confidentiel. En effet, il aurait d'abord fallu photocopier le document afin d'obtenir une copie sur laquelle on aurait masqué les informations. Il aurait fallu ensuite refaire deux copies de ce document : la copie de l'organisme et celle transmise au demandeur.

[38] De l'avis du témoin, masquer un document nécessite le double du temps nécessaire pour souligner. Cependant, puisqu'elle n'a pas mesuré le temps nécessaire pour souligner les informations confidentielles, M<sup>me</sup> Richard ne peut estimer le temps requis pour masquer les renseignements personnels du dossier confidentiel.

[39] Les quatre heures de préparation du document remis sous pli confidentiel comprennent le temps requis pour repérer les documents, les souligner et les photocopier.

[40] À la demande de la soussignée, l'organisme lui a transmis, ainsi qu'au demandeur, copie des différents formulaires de réclamation des dépenses utilisés au sein de l'organisme. Il s'agit des formulaires suivants :

- Frais de déplacement et de séjour à l'extérieur du Québec;
- Sommaire – Frais de déplacement et de séjour à l'extérieur du Canada;
- Autorisation de voyage et demande d'avance;
- Demande de paiement;
- Frais de déplacement et de séjour au Québec;
- Frais de déplacement et de séjour au Québec (période de quatre semaines pour les gestionnaires);
- Frais de déplacement et de séjour payés avec la carte Affaire SAQ;
- Document intitulé « Nature des dépenses ».

**DÉCISION**

[41] Les parties reconnaissent que l'organisme a répondu de façon satisfaisante au second volet de la demande d'accès concernant la rémunération. Cet aspect n'est donc pas en litige.

[42] Le demandeur désire obtenir « le détail des remboursements des dépenses » des cadres de l'organisme pour l'année 2005.

[43] En réponse à cette demande d'accès, l'organisme a communiqué au demandeur un tableau qu'il a préparé et qui contient le montant annuel des sommes remboursées aux cadres en 2005. Ce tableau présente les remboursements annuels de dépenses regroupés sous l'une des sept rubriques suivantes, soit kilométrage, logement-taxi-stationnement, déplacement hors Québec, frais de représentation, frais SAQ, congrès et cotisations. Ces renseignements ne sont donc pas non plus en litige.

[44] Les parties divergent d'opinion sur le sens du terme « détail des remboursements » utilisé dans la demande d'accès en litige. En début d'audience, l'avocat de l'organisme a affirmé que la question en litige consistait à déterminer si les pièces justificatives des comptes de dépenses des cadres étaient accessibles alors que l'avocate du demandeur a répliqué que le demandeur désirait les pièces justificatives ou le détail.

[45] Cette divergence de vues s'est répétée lors de la seconde journée d'audience, quand l'avocate du demandeur a informé la Commission et l'organisme que le demandeur serait satisfait de la communication d'une copie des formulaires de réclamation remplis pour obtenir un remboursement de dépenses<sup>3</sup>. Les échanges qui ont suivi indiquent que, pour l'organisme, il s'agit d'une nouvelle demande puisque le mot « détail » renvoie, à son avis, aux pièces justificatives alors que, pour le demandeur, ce terme comprend également les formulaires de réclamation de dépenses.

[46] À mon avis, le « détail » des remboursements des dépenses, auquel réfère la demande d'accès, comprend les formulaires de réclamation des dépenses et les pièces justificatives. Le dossier remis sous pli confidentiel contient d'ailleurs ces deux catégories de documents. Je dois donc décider en l'espèce de l'accessibilité tant des formulaires de réclamation de dépenses que des pièces justificatives qui y sont jointes.

<sup>3</sup> C'est sur une suggestion de la soussignée que l'organisme a transmis au demandeur une copie vierge de chacun des huit formulaires de réclamation utilisés au sein de l'organisme. Voir le par. 40 des présentes.

[47] Pour ce faire, je crois d'abord utile de rappeler que la Loi sur l'accès comporte deux volets fondamentaux, soit, d'une part, le régime d'accès aux documents des organismes publics<sup>4</sup> et, d'autre part, la protection des renseignements personnels détenus par un tel organisme<sup>5</sup>. Ces deux volets doivent impérativement être considérés.

[48] Il n'est pas contesté que l'organisme est un organisme public au sens de la Loi sur l'accès et que les membres de sa haute direction sont visés par le 1<sup>er</sup> paragraphe du 1<sup>er</sup> alinéa de l'article 57 de la Loi sur l'accès.

[49] Les documents en litige, étant détenus par un organisme public, sont visés par l'article 9 de la Loi sur l'accès qui énonce la règle générale du droit d'accès aux documents d'un tel organisme :

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.  
[...]

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.

[50] Par contre, le législateur a également affirmé le caractère confidentiel des renseignements qui concernent une personne physique et permettent de l'identifier, à moins qu'ils n'aient un caractère public en vertu de la Loi. L'organisme invoque ces dispositions protégeant la confidentialité des renseignements nominatifs dans la Loi sur l'accès pour refuser de communiquer les renseignements requis par le demandeur :

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

- 1° leur divulgation est autorisée par la personne qu'ils concernent; si cette personne est mineure, l'autorisation peut également être donnée par le titulaire de l'autorité parentale;
- 2° ils portent sur un renseignement obtenu dans l'exercice d'une fonction d'adjudication par un organisme public exerçant des fonctions quasi judiciaires; ils demeurent

<sup>4</sup> Section II de la Loi sur l'accès.

<sup>5</sup> Section III de la Loi sur l'accès.

cependant confidentiels si l'organisme les a obtenus alors qu'il siégeait à huis-clos ou s'ils sont visés par une ordonnance de non-divulgateion, de non-publication ou de non-diffusion.

54. Dans un document, sont nominatifs les renseignements qui concernent une personne physique et permettent de l'identifier.

55. Un renseignement personnel qui a un caractère public en vertu de la loi n'est pas nominatif.

[51] Le demandeur soutient que ces renseignements ont un caractère public par application des paragraphes 1 et 4 du 1<sup>er</sup> alinéa de l'article 57 de la Loi sur l'accès. L'organisme soutient plutôt que cette disposition doit recevoir une interprétation restrictive puisqu'il s'agit d'une exception à la confidentialité des renseignements nominatifs, ce qui exclut le détail des comptes de dépenses.

[52] L'article 57 de la Loi sur l'accès prévoit ce qui suit :

57. Les renseignements suivants ont un caractère public:

1° le nom, le titre, la fonction, la classification, le traitement, l'adresse et le numéro de téléphone du lieu de travail d'un membre d'un organisme public, de son conseil d'administration ou de son personnel de direction et, dans le cas d'un ministère, d'un sous-ministre, de ses adjoints et de son personnel d'encadrement;

2° le nom, le titre, la fonction, l'adresse et le numéro de téléphone du lieu de travail et la classification, y compris l'échelle de traitement rattachée à cette classification, d'un membre du personnel d'un organisme public;

3° un renseignement concernant une personne en sa qualité de partie à un contrat de service conclu avec un organisme public, ainsi que les conditions de ce contrat;

4° le nom et l'adresse d'une personne qui bénéficie d'un avantage économique conféré par un organisme public en vertu d'un pouvoir discrétionnaire et tout renseignement sur la nature de cet avantage.

5° le nom et l'adresse d'affaires du titulaire d'un permis délivré par un organisme public et dont la détention est requise en vertu de la loi pour exercer une activité ou une profession ou pour exploiter un commerce.

Toutefois, les renseignements prévus au premier alinéa n'ont pas un caractère public si leur divulgation est de nature à nuire ou à entraver le travail d'une personne qui, en vertu

de la loi, est chargée de prévenir, détecter ou réprimer le crime.

En outre, les renseignements prévus au paragraphe 2° ne peuvent avoir pour effet de révéler le traitement d'un membre du personnel d'un organisme public.

[53] J'ai pris connaissance du dossier remis sous pli confidentiel. Sans en divulguer le contenu, je constate que, comme l'a expliqué M<sup>me</sup> Richard, ce dossier contient les formulaires de réclamation d'un cadre de l'organisme ainsi que les pièces justificatives y afférentes, comme les factures.

[54] Au départ, il est important de souligner que les documents en litige contiennent des renseignements concernant les 160 cadres de l'organisme permettant de les identifier. Par conséquent, ils contiennent des renseignements personnels au sens de l'article 54 de la Loi sur l'accès.

[55] Par ailleurs, aucune preuve n'a été faite que l'une ou l'autre de ces 160 personnes a consenti à la communication de ces renseignements :

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

[...]

[56] Par conséquent, à défaut d'être visés par l'une des exceptions prévues à la section III de la Loi sur l'accès, ces renseignements sont confidentiels et ne peuvent être communiqués au demandeur.

[57] Concernant les exceptions à la confidentialité des renseignements personnels, il faut rappeler qu'il existe une controverse jurisprudentielle portant précisément sur l'interprétation à donner aux termes « fonction » et « traitement » énoncés au 1<sup>er</sup> alinéa du 1<sup>er</sup> paragraphe de l'article 57 de la Loi sur l'accès, et ce, tant à la Commission qu'à la Cour du Québec.

[58] La jurisprudence initiale de la Commission concluait à l'accessibilité des comptes de dépenses des cadres des organismes publics, à l'exception de certains renseignements, en s'appuyant tantôt sur le terme « traitement », tantôt sur celui de « fonction » utilisés à l'article 57 de la Loi sur l'accès<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> La Commission, dans *Trottier c. Loto-Québec*, [1996] C.A.I. 54, en fait une liste assez exhaustive.

[59] Cette interprétation a été remise en question par la Commission, en 1998, dans *Bourque c. St-Romuald (Ville de)*<sup>7</sup> et, en 1999, par la Cour du Québec dans *Lachine (Ville de) c. Leclerc*<sup>8</sup>. En raison d'une interprétation différente donnée aux termes « traitement » et « fonction », ces décisions concluent, quoique par des raisonnements distincts, que le détail des comptes de dépenses n'est pas accessible.

[60] Cependant, en décembre 1999<sup>9</sup>, le juge Lavoie de la Cour du Québec infirme, en toute connaissance de la décision rendue par la Cour du Québec dans *Lachine*, la décision de la Commission rendue dans l'affaire *Bourque*.

[61] Par la suite, les décisions de la Commission ont adopté l'une ou l'autre de ces interprétations, sans qu'aucune ne prévale et sans que la Cour du Québec ne mette fin à cette controverse.

[62] Il m'apparaît que l'article 57 de la Loi sur l'accès, puisqu'il donne, par exception, un caractère public à des renseignements qui, autrement, seraient confidentiels, doit recevoir une interprétation restrictive. Je suis cependant d'avis qu'une interprétation restrictive ne doit pas faire en sorte de donner aux termes de cette disposition une portée qui les prive de leur sens ordinaire.

[63] Dans ce contexte, il m'apparaît pertinent de rappeler les propos de la Cour suprême concernant l'interprétation des termes « antécédents professionnels » utilisés dans la *Loi sur la protection des renseignements personnels* fédérale<sup>10</sup> :

[...] En l'absence d'une intention claire du législateur qu'il en soit autrement, le sens ordinaire de la disposition législative doit prévaloir. Le sens ordinaire de l'expression « antécédents professionnels » englobe non seulement la liste des postes occupés précédemment, le lieu de travail, les tâches exécutées, etc., mais aussi, par exemple, toutes les évaluations personnelles d'un employé effectuées au cours de sa carrière. Une définition aussi large est aussi compatible avec la signification habituellement attribuée à cette expression en milieu de travail. En l'absence d'une intention claire du législateur qu'il en soit autrement, le sens ordinaire de la disposition législative doit prévaloir ».<sup>11</sup>

<sup>7</sup> [1999] C.A.I. 18, ci-après *Bourque*.

<sup>8</sup> *Lachine (Ville de) c. Leclerc*, [1999] C.A.I. 482, ci-après *Lachine*.

<sup>9</sup> *Bourque c. St-Romuald (Ville de)*, [2000] R.J.Q. 546 (C.Q.).

<sup>10</sup> L.R.C. (1985) c. P-21.

<sup>11</sup> *Canada (Commissaire à l'information) c. Canada (Commissaire de la Gendarmerie royale du Canada)*, [2003] 1 R.C.S. 66, par. 25.

[64] Le terme « fonction » est ainsi défini :

**Fonction**

[...] Exercice d'un emploi, d'une charge; par ext., ce que doit accomplir une personne pour jouer son rôle dans la société, dans un groupe social. → Activité, devoir, ministère, mission, occupation, office, rôle, service, tâche, travail. *La fonction, les fonctions d'une charge; de quelqu'un.* [...] <sup>12</sup>

[65] Les dépenses des cadres de l'organisme doivent, pour être remboursées à même les fonds publics, être encourues dans l'exercice de leurs fonctions. C'est, du moins, ce que prévoit la *Directive portant sur les frais de déplacement, de séjour et de repas en temps supplémentaire ou lors d'un déplacement* et le *Manuel des conditions de travail des cadres supérieurs*<sup>13</sup>.

[66] Considérant le sens usuel du terme « fonction » et l'exigence que les dépenses soient encourues dans l'exercice des fonctions des cadres, je suis d'avis que le terme « fonction » utilisé à l'article 57 de la Loi sur l'accès comprend les activités accomplies dans l'exercice de ces fonctions et, par conséquent, les informations concernant le détail des dépenses y afférentes. Dans la mesure où les dépenses sont encourues dans le cadre des activités professionnelles des membres de la Direction de l'organisme, les renseignements concernant le détail de ces dépenses sont accessibles.

[67] Il faut maintenant déterminer l'étendue de l'accessibilité de ces renseignements. Pour ce faire, l'arrêt *Dagg c. Canada (Ministère des Finances)*<sup>14</sup> de la Cour suprême du Canada me semble déterminant.

[68] Cet arrêt concernait une demande d'accès visant l'obtention de feuilles de présence contenant les noms d'employés entrés au travail certaines fins de semaine. La Cour devait interpréter l'article 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* fédérale et déterminer si ces renseignements portaient sur le poste ou les fonctions d'un employé, notamment la classification, l'éventail des salaires et les attributions de son poste :

<sup>12</sup> *Le Grand Robert de la langue française*, 2<sup>e</sup> éd., t. IV.

<sup>13</sup> Art. 1 de la *Directive portant sur les frais de déplacement, de séjour et de repas en temps supplémentaire ou lors d'un déplacement* (O-5) et 11 du *Manuel des conditions de travail des cadres supérieurs* (O-7).

<sup>14</sup> [1997] 2 R.C.S. 403 (ci-après l'arrêt *Dagg*).

3. [...] pour l'application des articles 7, 8 et 26, et de l'article 9 de la Loi sur l'accès à l'information, les renseignements personnels ne comprennent pas les renseignements concernant:

[...]

f) un cadre ou employé, actuel ou ancien, d'une institution fédérale et portant sur son poste ou ses fonctions, notamment:

[...]

(iii) la classification, l'éventail des salaires et les attributions de son poste,

[...]

[69] Le juge Cory, écrivant les motifs de la majorité, est d'avis que, contrairement à l'opinion de la minorité, les noms des employés sur les feuilles de présence concernent le poste et ne constituent pas des renseignements personnels :

Le juge La Forest conclut que l'al. 3f) et le sous-al. 3f)(iii) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*

... ont pour objet d'exempter seulement les renseignements relatifs aux postes et non ceux concernant telle ou telle personne. Les renseignements relatifs au poste ne sont donc pas des «renseignements personnels», bien qu'ils puissent incidemment révéler quelque chose au sujet des personnes nommées. *Par contre, les renseignements qui concernent principalement des personnes elles-mêmes ou la manière dont elles choisissent d'accomplir les tâches qui leur sont confiées sont des «renseignements personnels».*

[italique ajouté]

Je suis d'accord. En outre, je conviens avec le juge La Forest qu'«[e]n général, les renseignements concernant le poste [...] sont du genre de ceux qu'on trouve dans la description de travail», telles que «les conditions liées au poste, dont les qualités requises, les attributions, les responsabilités, les heures de travail et l'échelle de traitement».

Toutefois, en appliquant ces considérations aux faits, il conclut que les renseignements demandés par l'appelant ne sont pas des renseignements concernant la nature d'un poste donné. C'est sur ce point que je diverge d'avis.

Le nombre d'heures passées au travail est généralement un renseignement «portant sur» le poste ou les fonctions de l'intéressé, et relève donc de la disposition liminaire de l'al. 3f). [...] Les feuilles de présences fournissent donc des renseignements qui permettraient, à tout le moins, de se faire une idée générale de la quantité de travail requise relativement au poste ou aux fonctions d'un employé donné.<sup>15</sup>

[70] Il m'apparaît que la distinction faite par la Cour suprême entre, d'une part, le poste ou la fonction et, d'autre part, les renseignements concernant la personne elle-même ou la manière dont elle choisit d'accomplir une tâche, s'impose lors de l'interprétation de l'article 57 de la Loi sur l'accès. Les renseignements qui concernent la manière dont les cadres choisissent d'accomplir leur fonction sont donc des renseignements personnels qui sont confidentiels.

[71] Par conséquent, je suis d'avis qu'en l'espèce, de façon générale, les informations telles que le nom et l'adresse des établissements où les dépenses sont encourues de même que le service qui est obtenu sont des renseignements qui relèvent de la manière dont le cadre choisit d'accomplir sa fonction et sont donc des renseignements personnels qui sont confidentiels. Ces renseignements ne doivent pas être communiqués.

[72] J'ai analysé le dossier confidentiel que l'organisme m'a remis. Il contient deux types de documents :

1) Les formulaires de réclamation de dépenses

Ils contiennent les renseignements suivants :

- le numéro matricule, le nom du cadre et la date du formulaire,
- les dates et le montant des dépenses, le nom des invités, la catégorie d'activité de cette dépense, à savoir : kilométrage, logement-taxi-stationnement, déplacement hors Québec, frais de représentation, frais SAQ, congrès et cotisations;
- le montant des dépenses.

---

<sup>15</sup> *Id.*, par. 5-8.

## 2) Les pièces justificatives

Il s'agit généralement de factures qui contiennent les informations suivantes :

- les noms et numéros des cartes de crédit utilisées;
- le nom et l'adresse de l'établissement;
- le service offert ou la consommation.

[73] Outre les informations habituellement soustraites au regard public par la Commission telles que le nom et le numéro d'une carte de crédit et les coordonnées personnelles d'un cadre et son numéro matricule, je suis d'avis que, dans les documents fournis sous pli confidentiel, les noms et adresses des établissements où les dépenses sont encourues, ce qui a été consommé (repas ou breuvage), le numéro de la chambre occupée et le nom des personnes en compagnie desquelles ces dépenses sont encourues sont des renseignements qui concernent la « manière dont [les cadres de l'organisme] choisissent d'accomplir les tâches qui leur sont confiées ». Ils n'ont pas un caractère public. Ce sont donc des renseignements personnels que l'organisme ne doit pas communiquer.

[74] Concernant les pièces justificatives contenues dans le dossier remis sous pli confidentiel, je suis d'avis que ces documents sont truffés de ce type de renseignements personnels qui en forment la substance au sens de l'article 14 de la Loi sur l'accès. L'organisme a donc eu raison de ne pas communiquer les pièces justificatives au demandeur :

14. Un organisme public ne peut refuser l'accès à un document pour le seul motif que ce document comporte certains renseignements qu'il doit ou peut refuser de communiquer en vertu de la présente loi.

Si une demande porte sur un document comportant de tels renseignements, l'organisme public peut en refuser l'accès si ces renseignements en forment la substance. Dans les autres cas, l'organisme public doit donner accès au document demandé après en avoir extrait uniquement les renseignements auxquels l'accès n'est pas autorisé.

[75] Quant aux formulaires de réclamation de dépenses remplis par les cadres, ces documents contiennent non seulement des renseignements personnels confidentiels, mais également des renseignements qui sont accessibles, notamment le montant, la nature, la date de la dépense encourue et la date où elle est réclamée. Je suis d'avis que l'organisme aurait dû communiquer ces

renseignements puisqu'il est possible de masquer sur ces formulaires les renseignements personnels qu'ils contiennent.

[76] Le demandeur a soutenu que le terme « traitement » utilisé au 1<sup>er</sup> paragraphe du 1<sup>er</sup> alinéa de l'article 57 rendait également accessible le détail du remboursement des dépenses des cadres. Je crois utile de préciser qu'à mon avis, ce terme ne peut, en l'espèce, permettre la communication des renseignements personnels confidentiels que j'ai précisés plus tôt<sup>16</sup>. Contrairement à la situation qui prévaut en matière municipale<sup>17</sup>, aucune loi-cadre ne définit ce terme pour les cadres de l'organisme. On doit donc retenir le sens usuel de ce terme. Or, le *Grand Robert de la langue française*<sup>18</sup> définit ainsi les termes suivants :

**Traitement**

[...]

2. Rémunération (d'un fonctionnaire). [...]

**Rémunération**

[...]

2. Mod. Argent reçu en récompense, pour prix d'un service. →Avantage, commission, émolument, gain prime, rétribution. [...]

Cour. Salaire, rétribution pour un travail régulier. *La rémunération du personnel*, salaires et charges sociales.

[...]

[77] Le terme « traitement », dans son sens usuel, fait donc plus référence au salaire d'un individu qu'au remboursement de ses dépenses. L'article 8 de la *Loi sur la Société des alcools*<sup>19</sup> confirme, à mon avis, cette interprétation, puisqu'il utilise les termes « rémunérés » et « remboursement des dépenses » dans un contexte qui les oppose. Cet article prévoit ceci :

8. Les membres du conseil d'administration, autres que le président-directeur général, ne sont pas rémunérés, sauf dans les cas, aux conditions et dans la mesure que peut déterminer le gouvernement. Ils ont cependant droit au remboursement des dépenses faites dans l'exercice de

<sup>16</sup> Par. 73-74 des présentes.

<sup>17</sup> C'est en interprétant la *Loi sur le traitement des élus municipaux*, L.R.Q., c. T-11.1, qui prévoit les règles relatives à la rémunération, au remboursement de dépenses encourues et aux allocations de départ et de transition que la Commission, dans *Bourque*, précitée, note 7, 25, concluait que les remboursements des dépenses étaient « constitutifs du traitement ».

<sup>18</sup> Précité, note 12.

<sup>19</sup> L.R.Q., c. S-13.

leurs fonctions, aux conditions et dans la mesure que détermine le gouvernement.

L'article 57 (1) 4 de la Loi sur l'accès

[78] Le demandeur invoque également le 4<sup>e</sup> paragraphe du 1<sup>er</sup> alinéa de l'article 57 de la Loi sur l'accès pour obtenir la communication du détail des remboursements des dépenses.

[79] Cette disposition n'est pas utile en l'espèce. En effet, même si le demandeur démontrait que le remboursement de certaines dépenses relève d'un pouvoir discrétionnaire, il n'aurait droit, en vertu de cette disposition, qu'à la communication de la « nature de l'avantage économique » conféré aux cadres<sup>20</sup>. Or, la « nature » de l'avantage économique, en ce qui a trait au remboursement des dépenses, concerne non pas le « détail » de ces remboursements, mais plutôt le fait que les cadres ont droit au remboursement des dépenses « raisonnables » qu'ils encourent, ce que le demandeur sait déjà.

La requête en vertu de l'article 126 de la Loi sur l'accès

[80] À l'audience, l'organisme a formulé une requête en vertu de l'article 126 pour être autorisé à ne pas tenir compte de la demande d'accès en litige, si la Commission était d'avis que le « détail des dépenses » des cadres de l'organisme a un caractère public. À l'époque pertinente au litige<sup>21</sup>, l'article 126 énonçait ce qui suit :

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.

<sup>20</sup> *Laforest c. Caisse de dépôt et placement du Québec*, [2004] C.A.I. 31.

<sup>21</sup> Depuis l'adoption le 13 juin 2006 et l'entrée en vigueur de l'article 83 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, l'article 126 de la Loi sur l'accès a été abrogé et remplacé par l'article 137.1.

[81] L'organisme soutient d'abord qu'il doit être autorisé à ne pas traiter cette demande d'accès en vertu du second alinéa de l'article 126, parce qu'elle n'est pas conforme à l'objet de la Loi sur l'accès concernant la protection des renseignements personnels.

[82] J'ai déjà décidé qu'en vertu du 1<sup>er</sup> paragraphe du 1<sup>er</sup> alinéa de l'article 57 de la Loi sur l'accès, les formulaires de réclamation de dépenses ont un caractère public<sup>22</sup>. Par conséquent, la demande d'accès ne contrevient pas à l'objet de la Loi sur l'accès concernant la protection des renseignements personnels. La requête faite en vertu du second alinéa de l'article 126 de la Loi sur l'accès doit donc être rejetée.

[83] L'organisme soutient également que la demande d'accès est abusive en raison du nombre de documents qu'elle implique. Il soutient qu'il n'est pas en mesure de traiter la demande d'accès dans les délais prévus par la Loi sur l'accès et que, pour cette raison, il doit être autorisé à ne pas en tenir compte en vertu du premier alinéa de l'article 126.

[84] Dans l'affaire *Montréal (Ville de) c. Winters*<sup>23</sup>, la Cour du Québec a décidé que, pour obtenir une autorisation de ne pas traiter une demande d'accès, un organisme doit démontrer qu'il est incapable de donner suite à une demande d'accès dans le délai de 20 jours (ou 30 jours s'il a prolongé ce délai) prévu par l'article 47 de la Loi sur l'accès. En l'espèce, l'organisme a répondu à la demande d'accès en litige 30 jours après avoir reçu celle-ci.

[85] M<sup>me</sup> Richard estime à plus de 640 heures le temps requis pour traiter la demande d'accès. Elle obtient ce résultat en extrapolant, pour les 160 cadres de l'organisme, le nombre de pages (273) des documents contenus dans le dossier remis sous pli confidentiel et le temps requis pour le préparer (4 heures). Comme l'a expliqué M<sup>me</sup> Richard, à raison de 35 heures par semaine, il en prendrait de 15 à 18 semaines à une personne pour traiter cette demande.

[86] Je n'ai pas de raison de douter du témoignage non contredit de M<sup>me</sup> Richard. Toutefois, j'ai expliqué plus tôt que ce ne sont pas tous les documents contenus dans le dossier remis sous pli confidentiel qui doivent être communiqués au demandeur. Je suis en effet d'avis que les pièces justificatives ne sont pas accessibles, parce qu'il s'agit de renseignements qui concernent la manière dont une personne choisit d'accomplir sa fonction. Seuls les formulaires de réclamation de dépenses élagués des renseignements confidentiels sont

---

<sup>22</sup> Par. 75 des présentes.

<sup>23</sup> [1991] C.A.I. 359 (C.Q.).

accessibles. Il faut donc procéder à un exercice d'extrapolation des données utilisées par l'organisme pour déterminer si la demande est abusive.

[87] Les formulaires de réclamation de dépenses, contenus dans le dossier remis sous pli confidentiel, totalisent 71 pages. En extrapolant, selon la méthode utilisée par l'organisme, les 4 heures requises pour traiter les 273 pages du dossier confidentiel, il est raisonnable de penser qu'il faudra un peu plus d'1 heure pour préparer un dossier de 71 pages et donc environ 4,75 semaines pour préparer les documents de tous les cadres à une personne qui travaille selon un horaire de travail de 35 heures par semaine et la moitié moins pour deux personnes. M<sup>me</sup> Richard a témoigné que deux personnes ont l'expertise nécessaire, au sein de son service, pour procéder à l'élagage des renseignements personnels. L'organisme est donc en mesure de répondre à la demande d'accès en litige dans le délai prévu par la Loi sur l'accès<sup>24</sup>.

[88] Je dois mentionner que M<sup>me</sup> Richard a précisé qu'il faudrait, pour masquer véritablement les informations confidentielles en cas de communication des documents au demandeur, le double du temps nécessaire au soulignement de ces informations dans le dossier déposé sous pli confidentiel. M<sup>me</sup> Richard ne peut cependant estimer le temps nécessaire pour effectuer cette opération. Ce témoignage ne me convainc pas que cette opération empêche l'organisme de traiter la demande d'accès dans les délais prévus par la Loi sur l'accès.

[89] La requête de l'organisme fondée sur le caractère abusif du second volet de la demande d'accès doit donc être rejetée.

[90] Tous les formulaires de réclamation de dépenses remplis par les membres de la haute direction doivent être communiqués au demandeur sans, toutefois, les renseignements personnels précisés ci-dessous.

#### **POUR CES MOTIFS, LA COMMISSION :**

[91] **REJETTE** les requêtes de l'organisme faites en vertu de l'article 126 (137.1) de la Loi sur l'accès;

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

[93] **ORDONNE** à l'organisme de communiquer au demandeur les formulaires de réclamation de dépenses remplis par les membres de la haute direction de l'organisme suivants :

---

<sup>24</sup> Art. 47 de la Loi sur l'accès.

- Frais de déplacement et de séjour à l'extérieur du Québec;
- Sommaire – Frais de déplacement et de séjour à l'extérieur du Canada;
- Autorisation de voyage et demande d'avance;
- Demande de paiement;
- Frais de déplacement et de séjour au Québec;
- Frais de déplacement et de séjour au Québec (période de quatre semaines pour les gestionnaires);
- Frais de déplacement et de séjour payés avec la carte Affaire SAQ;
- Document intitulé « Nature des dépenses ».

masqués des informations suivantes :

- Le matricule du membre de la haute direction;
- L'adresse personnelle, les numéros de téléphone et d'assurance sociale, le nom de l'institution et le numéro de compte bancaire du membre de la haute direction;
- Le cas échéant, le nom des personnes physiques en compagnie desquelles la dépense a été encourue;
- Le nom et l'adresse des établissements où ces dépenses sont encourues.

Quant au formulaire « Frais de déplacement et de séjour au Québec » du 20-08-05, dans la section « Nom des invités et raisons », l'organisme doit masquer également les informations apparaissant sur les 1<sup>re</sup>, 3<sup>e</sup> et 4<sup>e</sup> lignes de cette section. L'organisme doit masquer ce type d'informations, le cas échéant, si elles apparaissent sur les autres formulaires;

[94] **REJETTE**, quant au reste, la demande de révision.

**GUYLAINE HENRI**  
Commissaire

M<sup>e</sup> Emmanuelle Cartier  
Avocate pour le demandeur

Jolicoeur, Lamarche, Proulx, Durand  
(M<sup>e</sup> Gilles Jolicoeur)  
Avocats pour l'organisme