

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

Dossier : 06 07 65

Date : Le 12 octobre 2007

Commissaire : M^e Christiane Constant

X

Demandeur

c.

**MINISTÈRE DES RESSOURCES
NATURELLES ET DE LA FAUNE**

Organisme

DÉCISION

LE LITIGE

DEMANDE DE RÉVISION EN MATIÈRE D'ACCÈS À DES RENSEIGNEMENTS PERSONNELS, selon les termes 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 demandeur requiert, par l'entremise de M^e Raynold Langlois du cabinet d'avocats Langlois Kronström Desjardins, le 14 mars 2006, de M. Pierre Corbeil, ministre des Ressources naturelles et de la Faune (l'Organisme), une :

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

[...] copie de la lettre que vous aviez en votre possession à cette date dont l'auteur était M. André Caillé alors président et directeur général d'Hydro-Québec. Cette lettre concerne la conduite [du demandeur] et ses relations avec la haute direction de la société en sa qualité de président du conseil d'Hydro-Québec.

[2] Le 3 avril 2006, M^e Line Drouin, responsable de l'accès à l'information au sein de l'Organisme, refuse de transmettre au demandeur copie de cette lettre, invoquant à cet effet l'article 34 de la Loi sur l'accès ajoutant qu'« un document du cabinet d'un ministre visé dans l'article 11.5 de la *Loi sur l'exécutif*² » est inaccessible.

[3] Le 3 mai 2006, M^e Langlois sollicite, pour le demandeur, l'intervention de la Commission d'accès à l'information (la Commission) afin que soit révisée la décision de l'Organisme.

L'AUDIENCE

[4] L'audience de la présente cause se tient le 19 juillet 2007 à Montréal. M^e Langlois, procureur du demandeur, et M^e Jean-Yves Bernard du cabinet d'avocats Bernard Roy (Justice-Québec) accompagné de M^e Sophie Primeau pour l'Organisme, sont présents.

PRÉCISIONS

[5] Afin d'écourter le débat devant la Commission, les procureurs ci-dessus mentionnés font conjointement, au nom des parties, des admissions qu'ils produisent en preuve relativement à la situation qui prévalait alors que le demandeur était président du conseil d'administration d'Hydro-Québec. Ce document fait état notamment de sa rencontre avec M. Pierre Corbeil et M. Jacques Dupuis, alors vice-premier ministre et ministre de la Sécurité publique, du déroulement des événements, de la demande verbale du demandeur afin d'obtenir une copie de la lettre faisant l'objet du présent litige et de sa démission publiée dans la Gazette officielle du Québec (O-1).

² L.R.Q., c. E-18.

[6] M^e Langlois produit en preuve les documents suivants qu'il entend utiliser au cours de l'audience :

Pièce P-1 : Décret concernant l'adoption de politiques relatives à la gestion de titulaires d'un emploi supérieur nommés à la prérogative du gouvernement (1488-96, 4 décembre 1996), tel que modifié par le décret concernant une modification des politiques relatives à la gestion de titulaires d'un emploi supérieur nommés à la prérogative du gouvernement (718-2000, 15 juin 2000).

Pièce P-2 : Décret concernant la nomination de monsieur André Bourbeau comme membre et président du conseil d'administration d'Hydro-Québec (1087-2003, 15 octobre 2003).

Pièce P-3 : Document intitulé « Postes, membres et fonctions de la haute direction »; en date du 26 janvier 2004.

Pièce P-4 : Transcription du point de presse du 6 avril 2005 de M. Corbeil à l'Assemblée nationale.

Pièce P-5 : Décret concernant monsieur André Bourbeau (299-2005, 6 avril 2005).

Pièce P-6 : Lettre datée du 14 mars 2006 de Me Langlois et destinée à M. Corbeil.

Pièce P-7 : Lettre datée du 3 avril 2006 de Me Drouin et destinée à Me Langlois.

Pièce P-8 : Règlement sur l'éthique et la déontologie des administrateurs publics.

[7] M^e Bernard signale l'importance de se rappeler si le ministre de l'Organisme a des motifs de refuser de donner au demandeur accès à la lettre en question, laquelle représente un document de son cabinet, visé à l'article 11.5 de la *Loi sur l'exécutif*. M. Corbeil, ministre de l'Organisme et chargé de l'application de la *Loi sur Hydro-Québec*³, n'a pas jugé opportun de la rendre accessible au demandeur.

³ L.R.Q., c. H-5, art. 62.

LA PREUVE**DU DEMANDEUR**

[8] Interrogé par M^e Langlois, le demandeur affirme que, le 5 avril 2005, il était président du conseil d'administration d'Hydro-Québec. À cette date, il a été convoqué pour se présenter le lendemain au cabinet du ministre Corbeil à Québec, mais il ignorait le motif de cette convocation.

[9] Il affirme que, le 6 avril 2005, le ministre Corbeil lui a fait prendre connaissance de la lettre en litige le concernant et portant la signature de M. André Caillé, alors président-directeur général d'Hydro-Québec. M. Dupuis participait également à cette rencontre. Ce document traite de fausses allégations à son égard. Il a donc demandé la tenue d'une enquête, ce qui fut refusé par le ministre Corbeil. Il a alors démissionné et s'est rendu au bureau du Secrétariat aux emplois supérieurs pour apposer sa signature aux documents relatifs à sa démission.

[10] Le demandeur tente de produire en preuve un article paru dans un journal afin de démontrer que l'information le concernant était connue du public avant de se rendre à la rencontre à laquelle il avait été convoqué par le ministre de l'Organisme. Le procureur de l'Organisme s'y oppose puisque l'auteur de ce texte est absent de l'audience et qu'il ne peut y être contre-interrogé.

[11] La Commission accorde cette objection à l'Organisme.

CONTRE-INTERROGATOIRE DU DEMANDEUR

[12] Contre-interrogé par M^e Bernard, le demandeur déclare que la rencontre a eu lieu au bureau du ministre Corbeil. À deux reprises, il a pris connaissance du contenu de la lettre le concernant, laquelle comporterait une ou deux pages. Également, à deux reprises, il a demandé d'en avoir une copie, mais sa demande a été refusée par le ministre Corbeil. Il ne se rappelle pas exactement du contenu du document, mais en conserve une impression générale des fausses allégations relatées par M. Caillé.

LES ARGUMENTS

DE L'ORGANISME

[13] M^e Bernard rappelle que, selon les termes de l'article 34 de la Loi sur l'accès, l'Organisme refuse de faire parvenir au demandeur une copie du document en litige.

[14] Se référant à la décision *Macdonell c. Commission d'accès à l'information*⁴, M^e Bernard fait remarquer la distinction que fait la Cour supérieure du Québec voulant que l'article 34 de la Loi sur l'accès protège les documents reliés à la fonction législative d'un député ou d'un ministre par opposition aux fonctions administratives :

Il y a lieu aussi de faire ici la distinction qui s'impose entre la fonction proprement législative de l'Assemblée et des membres qui en font partie (les députés, art. 1, *Loi sur l'Assemblée nationale*) des autres activités accessoires qu'ils peuvent exercer.

[15] M^e Bernard fait de plus remarquer qu'en appel de cette affaire⁵ par le Procureur général du Québec, la Cour d'appel du Québec indique notamment :

[43] En présence d'une loi aussi importante pour la démocratie, la tentation est fort grande de s'écarter du texte pour s'en tenir à ses objectifs puisque, on le sait bien, « la lettre tue et l'esprit vivifie ». Le premier juge n'a pas résisté à cette tentation, d'autant plus qu'il a vu dans les documents dont on requiert l'accès de simples relevés comptables de dépenses encourues à des fins administratives.

[44] À ce sujet, le premier juge a fait une distinction « entre la fonction proprement législative de l'Assemblée et des membres qui en font partie (les députés, art. 1, Loi sur l'Assemblée nationale) des autres activités accessoires qu'ils peuvent exercer »; cette distinction ne se retrouve nulle part à l'article 34 de la Loi sur l'accès.

⁴ [1997] R.J.Q. 132 à 138.

⁵ [2000] R.J.Q. 1674 à 1692.

[16] Le procureur plaide que, dans le présent cas, le ministre pourrait donner au demandeur accès à la lettre en litige, s'il le jugeait opportun. Son consentement est donc nécessaire à la divulgation de ce document, conformément à l'arrêt *MacDonell c. Procureur général et Assemblée nationale*⁶, lorsqu'il souligne :

[...]

Il n'y a rien de déraisonnable dans l'interprétation du Commissaire. Le libellé de l'art. 34 ne fait pas de distinction entre les documents purement administratifs et les autres liés au processus décisionnel. Cet article oblige le demandeur d'accès d'obtenir le consentement du député concerné pour tous les documents visés par l'article. Son libellé est précis : il exige seulement de déterminer s'il s'agit d'un document du bureau d'un membre de l'Assemblée nationale ou d'un document produit pour le compte de ce membre par les services de l'Assemblée nationale. La *Loi sur l'accès* s'applique à eux, mais uniquement dans les conditions prévues.

Mes collègues s'appuient entre autres sur le libellé de l'entête de la sous-section 5 de la Loi sur l'accès « Renseignements ayant des incidences sur les décisions administratives ou politiques » pour faire une distinction entre les fonctions proprement législatives ou décisionnelles d'un député et les autres activités accessoires qu'il peut exercer. À mon avis, il est raisonnable d'accorder plus de poids au libellé de la disposition qu'à l'entête de cette sous-section.

[17] Faisant référence au témoignage du demandeur, M^e Bernard fait ressortir que celui-ci reconnaît avoir lu le document en litige, mais qu'à deux reprises, une copie lui a été refusée par le ministre Corbeil. Il ne se souvient pas exactement de son contenu. Le ministre de l'Organisme a conséquemment voulu que ce document demeure confidentiel, il le conserve dans son bureau, tel qu'il est mentionné au paragraphe 12 de la pièce O-1. La confidentialité demeure le principe, alors que la divulgation est l'exception en vertu de l'article 34 de la Loi sur l'accès.

⁶ [2002] 3 R.C.S. 661, 2002 CSC 71.

[18] M^e Bernard argue que le fait de permettre au demandeur de prendre connaissance du document en litige ne veut pas nécessairement dire que le ministre consent à lui en donner une copie. Il ajoute que « le critère d'accessibilité repose sur la discrétion du ministre de donner » au demandeur accès à ce document.

[19] M^e Bernard fait remarquer que la première condition d'application de l'article 34 de la Loi sur l'accès, c'est qu'il doit s'agir d'un document du cabinet d'un ministre. Dans le présent cas, le document en litige est destiné au ministre et il appartient à celui-ci.

[20] M^e Bernard rappelle que, dans le présent cas, la lettre en litige n'est pas connue du public. La preuve démontre que le ministre de l'Organisme a permis au demandeur d'en prendre connaissance, mais qu'il n'a pas jugé opportun de la rendre accessible à celui-ci. Il la conserve sous pli confidentiel dans son cabinet. Il signale que, selon l'article 34 de la Loi sur l'accès, ce document ne devrait être accessible au demandeur qu'avec le consentement du ministre de l'Organisme, conformément à l'affaire *Ricard-Châtelain c. Ministre de la Santé et des Services sociaux*⁷.

[21] Citant un extrait de l'affaire *Procureur général du Québec c. Bayle*⁸, M^e Bernard indique notamment que :

Ce n'est donc pas par l'analyse du contenu d'un document que l'on peut déterminer si celui-ci tombe ou non sous le coup de l'exception créée par l'article 34 de la loi, mais par son rattachement.

[22] M^e Bernard plaide que, dans le présent cas, le législateur prévoit à l'article 34 de la Loi sur l'accès que la confidentialité du document est la règle, sa divulgation avec le consentement du ministre de l'Organisme étant l'exception. Or, le demandeur a indiqué qu'à deux reprises, le ministre a refusé de lui en fournir une copie.

DU DEMANDEUR

[23] M^e Langlois plaide que le droit du demandeur de recevoir communication d'un renseignement le concernant est visé par l'article 84 de la Loi sur l'accès, en ce que l'Organisme devrait lui permettre d'avoir accès à la lettre en litige qui le concerne.

⁷ C.Q. n° 500-80-003677-045, 15 décembre 2006, j. Lachance.

⁸ [1991] C.A.I. pp. 306 et 307.

[24] M^e Langlois rappelle les éléments essentiels touchant le *Décret traitant du processus de nomination et de destitution des employés occupant un emploi supérieur au sein du gouvernement*, comme dans le cas du demandeur (P-1). Il fait ressortir par ailleurs que l'article 39 du *Règlement sur l'éthique et la déontologie des administrateurs publics* (P-8) prévoit que, lorsqu'il s'agit d'allégation d'inconduite provenant d'un cadre supérieur, celui-ci possède un droit absolu de prendre connaissance des manquements qui lui sont reprochés, de manière à ce qu'il puisse avoir l'occasion de se défendre, selon les modalités prescrites. De plus, trois décrets concernant le demandeur et deux autres personnes ont été rendus publics par le gouvernement le jour de sa démission, soit le 6 avril 2005.

[25] M^e Langlois indique que l'article 39 du règlement ci-dessus mentionné prévoit un droit d'accès plus élargi à celui indiqué à la Loi sur l'accès. Conséquemment, l'accès au document en litige devrait être accordé au demandeur.

[26] Le procureur signale par ailleurs qu'il ne nie pas que la lettre en litige puisse se trouver au cabinet du ministre de l'Organisme. À son avis, la question est de se demander si ce document provient du cabinet ou s'il émane de M. Caillé qui relevait de ce ministre chargé de l'application de la *Loi sur l'Hydro-Québec*. Ce document contiendrait un avis ou une recommandation formulé par M. Caillé au ministre de l'Organisme au sens de l'article 38 de la Loi sur l'accès. Conséquemment, l'article 34 de la Loi sur l'accès ne trouve pas application.

[27] Il indique qu'il ne suffit pas qu'un document en litige se trouve dans le cabinet d'un député ou d'un ministre pour invoquer l'article 34 de la Loi sur l'accès. Il doit en être un du cabinet du ministre. Comme il est mentionné dans l'affaire *McIntosh c. Hydro-Québec et al⁹*:

Bref, le cabinet n'est pas simplement un lieu physique synonyme de l'endroit où le ministre travaille. Ainsi, dans l'affaire Bayle, déjà citée, la Cour a bien insisté pour dire qu'un document ne tombe pas sous le coup de l'article 34 par le seul fait d'être classé au cabinet. Au contraire, il faut que le document soit un document «du cabinet». Or les lettres HQ-2, HQ-4, HQ-5 et HQ-7 sont des documents d'Hydro. Suivant les principes établis par la Cour du Québec, elles ne sont pas visées par l'article 34.[...]

⁹ [1991] C.A.I. 56 à 61.

RÉPLIQUE

DE L'ORGANISME

[28] M^e Bernard réplique que la Commission n'a pas à se demander si le processus déontologique ou la façon de faire du ministre de l'Organisme quant à l'obtention de la démission du demandeur était approprié. Le fait que trois décrets aient été adoptés le même jour (6 avril 2005) par l'Organisme ne prouve pas que le document ait fait l'objet de diffusion.

[29] Le procureur spécifie qu'il a été établi que le ministre de l'Organisme a permis au demandeur de prendre connaissance du document en litige, mais a refusé de lui en donner une copie, selon les termes de l'article 34 de la Loi sur l'accès. Le demandeur ne peut donc pas y avoir accès.

DÉCISION

[30] Le demandeur est directement visé par le document en litige, s'agissant d'une lettre datée du 4 avril 2005 adressée au ministre de l'Organisme.

[31] Dans ces circonstances, le demandeur a droit d'accès à ce document selon les termes de l'article 83 de la Loi sur l'accès, sous réserve de l'article 34 de la Loi sur l'accès invoqué par l'Organisme comme motif de refus à la communication de ce document :

34. Un document du bureau d'un membre de l'Assemblée nationale ou un document produit pour le compte de ce membre par les services de l'Assemblée n'est pas accessible à moins que le membre ne le juge opportun.

Il en est de même d'un document du cabinet du président de l'Assemblée, d'un membre de celle-ci visé dans le premier alinéa de l'article 124.1 de la Loi sur l'Assemblée nationale (chapitre A-23.1) ou d'un ministre visé dans l'article 11.5 de la Loi sur l'exécutif (chapitre E-18), ainsi que d'un document du cabinet ou du bureau d'un membre d'un organisme municipal ou scolaire.

[...]

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

Elle a le droit de recevoir communication de tout renseignement nominatif 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 nominatif de nature médicale ou sociale le concernant, contenu dans le dossier constitué par l'établissement de santé ou de services sociaux visé au deuxième alinéa de l'article 7.

[32] Le demandeur, pour sa part, prétend que l'article 84 de la Loi sur l'accès s'applique ce qui lui permettrait d'avoir accès au document demandé :

84. L'organisme public donne communication d'un renseignement nominatif à la personne qui a le droit de le recevoir en lui permettant, de prendre connaissance du renseignement sur place pendant les heures habituelles de travail ou à distance et d'en obtenir une copie.

À la demande du requérant, un renseignement nominatif informatisé doit être communiqué sous la forme d'une transcription écrite et intelligible.

[33] Le demandeur affirme à l'audience qu'il a pris connaissance de la teneur de la lettre lors de sa rencontre tenue le 6 avril 2005 en présence de MM. Dupuis et Corbeil. Il en a demandé une copie, ce qui lui fut refusé à deux reprises par le ministre Corbeil.

[34] Je considère que les documents déposés en preuve par le demandeur (les pièces P-1 à P-3) démontrent notamment les fonctions et pouvoirs du demandeur à titre de président du conseil d'administration d'Hydro-Québec et les conditions d'emploi qui le régissent, et ce, jusqu'au décret gouvernemental (P-5) constatant sa démission. De plus, le *Règlement sur l'éthique et la déontologie des administrateurs publics* (P-8), déterminant, entre autres, le processus à suivre lorsqu'il s'agit d'allégation d'inconduite par une personne occupant un emploi supérieur, ne s'applique pas dans la présente cause.

[35] Qu'en est-il de l'article 34 de la Loi sur l'accès? Sur ce point, dans l'affaire *MacDonell c. Procureur général du Québec*, précité, la Cour suprême indique notamment :

[...] l'art. 34 y assujettit les documents du bureau d'un membre de l'Assemblée nationale et les documents produits pour le compte de ce membre par les services de l'Assemblée à condition que le député y consente. Il s'agit d'un régime distinct parallèle à la procédure générale de demande d'accès prévue à l'art. 9. [...]

La loi sur l'accès s'applique donc de manière circonscrite aux documents des députés. L'article 34 a un double objet : donner accès à certains documents des députés et limiter ce droit.

Ce droit d'accès restreint démontre l'intention du législateur de protéger le libre exercice de la fonction parlementaire contre les pressions intempestives et arbitraires en attribuant au député la responsabilité de la non-divulgence et ceci vis-à-vis de l'Assemblée nationale et du public, et en lui aménageant une sphère de confidentialité dans son travail. Le législateur a fait un choix en distinguant ce qui est ouvert à l'accès du public sans restriction et ce qui est assujéti au consentement du député.

[36] Dans le présent cas, je considère que le document en litige, vu la preuve, en est un du cabinet du ministre de l'Organisme et destiné à celui-ci. L'article 34 de la Loi sur l'accès prévoit qu'un document d'un cabinet ministériel visé par l'article 11.5 de la *Loi sur l'exécutif* est inaccessible à un demandeur, à moins que le ministre concerné le juge opportun.

[37] Considérant le refus du ministre de l'Organisme, la Commission ne peut donc pas ordonner à celui-ci de donner au demandeur communication des renseignements personnels le concernant se trouvant dans la lettre en litige. Le responsable de l'accès était justifié de ne pas en transmettre une copie au demandeur.

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

CONSTATE que le responsable de l'accès aux documents au sein de l'Organisme était fondé à refuser de transmettre au demandeur une copie de la lettre en litige;

REJETTE la demande de révision du demandeur contre l'Organisme;

FERME le présent dossier.

CHRISTIANE CONSTANT
Commissaire

Langlois Kronström Desjardins
(M^e Raynold Langlois)
(M. David Drouin-Lee, stagiaire)
Procureurs du demandeur

Bernard Roy (Justice-Québec)
(M^e Sophie Primeau)
(M^e Jean-Yves Bernard)
Procureurs de l'Organisme