

Commission d'accès à l'information

Dossier : 06 02 51

Date : Le 19 juillet 2006

Commissaire : M^e Jean Chartier

X

Demandeur

c.

MINISTÈRE DES TRANSPORTS

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*¹.

[1] En date du 11 janvier 2006, le demandeur faisait une demande à l'organisme en vue d'obtenir :

« l'annexe 1 du mémoire remis au Conseil des ministres concernant l'avenir du Jardin zoologique et de l'Aquarium du Québec. Il s'agit du rapport de la Sépaq préparé entre les mois de février et de novembre 2005. »

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

[2] En date du 16 janvier 2006, le responsable de l'accès aux documents de l'organisme informait le demandeur du refus de transmettre les documents. Une demande de révision en date du 4 février 2006 était faite par ce dernier auprès de la Commission d'accès à l'information (la Commission).

LA PREUVE

i) de l'organisme

[3] Le procureur de l'organisme fait témoigner madame Joyce Gonthier qui a assuré le traitement de la demande d'accès auprès de l'organisme. Elle explique qu'elle a elle-même fait les démarches pour obtenir le rapport auprès du cabinet du ministre des Transports et responsable de la Capitale-Nationale.

[4] Ce rapport, qui accompagnait un mémoire destiné au Conseil des ministres, a été préparé, selon le témoin, à la demande de trois ministres. Le ministre responsable de la Capitale-Nationale en était un des dépositaires. Elle dépose les documents sous le sceau de la confidentialité et elle ajoute que le ministre ne consent pas à ce que le rapport soit communiqué pour les motifs ci-après exposés.

ii) du demandeur

[5] Le demandeur, qui est journaliste auprès du quotidien Le Soleil, soutient qu'il s'agit d'un rapport préparé par la Sépaq (Société des établissements de plein air du Québec). Or, selon ce dernier, la Sépaq est un organisme public financé à même les fonds publics et l'esprit de la Loi sur l'accès milite en faveur de la « transparence gouvernementale » et de la communication dudit rapport au public.

L'ARGUMENTATION

i) de l'organisme

[6] D'abord, le procureur de l'organisme a indiqué qu'il se désistait de l'argument invoqué par le responsable de l'accès fondé sur l'article 20 de la Loi sur l'accès. Par contre, il réitère le refus de l'organisme de transmettre les renseignements en invoquant les articles 21, 33 et 34 de la Loi sur l'accès sur lesquels nous reviendrons. Il explique que le rapport de la Sépaq, dont la communication est réclamée par le demandeur, est un document du cabinet d'un

ministre visé par l'article 11.5 de la *Loi sur l'exécutif*² et qu'à ce titre, il est inaccessible, à moins que le ministre ne le juge opportun, conformément à l'article 34 de la Loi sur l'accès.

[7] L'organisme invoque également l'article 33 de la Loi sur l'accès qui prévoit l'expiration d'un délai de 25 ans avant de donner accès aux communications d'un membre du Conseil exécutif. Enfin, le procureur de l'organisme attire notre attention sur des parties du rapport qui pourraient avoir pour effet de révéler une transaction ou un projet de transaction relatifs à des biens, des services ou des travaux et qui porterait sérieusement atteinte aux intérêts économiques de l'organisme public ou de la collectivité, conformément à l'article 21 de la Loi sur l'accès.

DÉCISION

[8] Sans élaborer sur le contenu des documents qui ont été soumis à la Commission, l'organisme a révélé que les documents réclamés sont constitués d'un mémoire au Conseil des ministres auquel est annexé le rapport requis par le demandeur. Ce rapport a été produit par la Sépaq conformément à un mandat qui lui avait été donné à cet effet par trois membres du Conseil exécutif, et ce, dans le but d'apporter une contribution en vue de la décision du gouvernement au sujet de l'avenir du Jardin zoologique et de l'Aquarium du Québec. Les dispositions pertinentes de la Loi sur l'accès sont les suivantes :

21. Un organisme public peut refuser de confirmer l'existence ou de donner communication d'un renseignement dont la divulgation aurait pour effet de révéler un emprunt, un projet d'emprunt, une transaction ou un projet de transaction relatifs à des biens, des services ou des travaux, un projet de tarification, un projet d'imposition d'une taxe ou d'une redevance ou de modification d'une taxe ou d'une redevance, lorsque, vraisemblablement, une telle divulgation:

1° procurerait un avantage indu à une personne ou lui causerait un préjudice sérieux; ou

2° porterait sérieusement atteinte aux intérêts économiques de l'organisme public ou de la collectivité à l'égard de laquelle il est compétent.

² L.R.Q., c. E-18.

33. Ne peuvent être communiqués avant l'expiration d'un délai de vingt-cinq ans de leur date:

1° les communications du Conseil exécutif à l'un de ses membres, au Conseil du trésor ou à un comité ministériel, à moins que le Conseil exécutif n'en décide autrement;

2° les communications d'un membre du Conseil exécutif à un autre membre de ce conseil, à moins que l'auteur n'en décide autrement;

3° les recommandations du Conseil du trésor ou d'un comité ministériel au Conseil exécutif, à moins que l'auteur ou le destinataire n'en décide autrement;

4° les recommandations d'un membre du Conseil exécutif au Conseil exécutif, au Conseil du trésor ou à un comité ministériel, à moins que l'auteur ou le destinataire n'en décide autrement;

5° les analyses effectuées au sein du ministère du Conseil exécutif ou du secrétariat du Conseil du trésor et portant sur une recommandation ou une demande faite par un ministre, un comité ministériel ou un organisme public, ou sur un document visé dans l'article 36;

6° les mémoires ou les comptes rendus des délibérations du Conseil exécutif ou d'un comité ministériel;

7° une liste de titres de documents comportant des recommandations au Conseil exécutif ou au Conseil du trésor;

8° l'ordre du jour d'une réunion du Conseil du trésor ou d'un comité ministériel.

Le premier alinéa s'applique, compte tenu des adaptations nécessaires, aux mémoires des délibérations du comité exécutif d'un organisme municipal, aux recommandations qui lui sont faites par ses membres ainsi qu'aux communications entre ses membres.

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.

[9] À la lecture de l'article 34 précité et devant la preuve qui a été faite devant la Commission, le document en litige doit-il être considéré comme un document du « cabinet d'un ministre » (ce que soutient le procureur de l'organisme) ou doit-il être considéré comme un document « de l'administration du ministère » (par conséquent, accessible, selon le demandeur) ?

[10] La Commission s'est déjà penchée sur une telle situation dans *Marois c. Ministère de la Santé et des Services sociaux*³. Le demandeur tentait alors d'obtenir copie d'un rapport d'un comité portant sur la problématique des personnes âgées dans les CHSLD de la région de la Beauce-Amiante. Ce rapport avait été constitué suite à une demande de la ministre à cet effet.

[11] La Commission devait décider s'il s'agissait d'un document du cabinet du ministre de la Santé et des Services sociaux ou s'il s'agissait d'un document détenu au sens de l'article 1 de la Loi sur l'accès :

« [26] Le ministre est donc entouré de deux équipes distinctes qui produisent des documents ou à qui on en adresse : l'administration d'un Ministère d'un côté et le cabinet du ministre de l'autre. La Loi prévoit un traitement différent selon que le document est un document de l'administration du Ministère ou un document du cabinet du ministre.

[27] Il ressort des textes précités que pour être assujéti aux dispositions générales de la Loi, le document doit être rattaché à l'action de l'administration du Ministère sous l'égide de sa plus haute autorité, le ministre, aidé de ses sous-ministres: le document qui en émane est un document rattaché à l'exercice du Pouvoir exécutif de l'État par le ministre.

[28] Par opposition, le document du cabinet du ministre est celui qui est rattaché au caractère politique ou partisan de la fonction de ministre, à l'exercice par lui du Pouvoir législatif de l'État. Cet exercice, il doit pouvoir le faire librement, à l'abri de toute pression extérieure, avec la plus grande discrétion ou latitude possible, devant l'Assemblée nationale. Par définition, le document qui émane de l'exercice de ce pouvoir est un document politique appartenant exclusivement à l'élu à ce titre. C'est un « document du cabinet » au sens du deuxième alinéa de l'article 34 et il n'est pas accessible à moins que le ministre ne le juge opportun. »

³ [2003] C.A.I. 211.

[12] Après avoir pris connaissance du document soumis à la Commission, le soussigné considère qu'il s'agit d'un document « *qui est rattaché au caractère politique ou partisan de la fonction de ministre, à l'exercice par lui du pouvoir législatif de l'État* ». En effet, il trace le portrait des équipements touristiques que sont l'Aquarium et le Jardin zoologique du Québec pour permettre que des décisions soient prises de façon éclairée. Il faut également préciser que ce rapport préparé par la Sépaq ne devient pas « accessible » pour la simple raison qu'il a été préparé par un « organisme public ». Il importe de considérer pour quelles fins le document a été préparé. Dans le cas sous étude, le rapport a un « caractère politique » et il ne relève pas de « l'administration du ministère ». Il suffit pour s'en convaincre de rappeler que le rapport a été demandé par trois ministres, dont le ministre des Transports, également responsable de la région de la Capitale-Nationale.

[13] En somme, comme le dit la commissaire Boissinot dans l'affaire *Marois* précitée : « *Le document qui émane de l'exercice de ce pouvoir est un document politique appartenant exclusivement à l'élu à ce titre. C'est un document du cabinet au sens du deuxième alinéa de l'article 34 et il n'est pas accessible à moins que le ministre ne le juge opportun* ».

[14] Il reste que les derniers mots du premier alinéa de l'article 34 de la Loi sur l'accès attribuent au ministre une discrétion sur l'opportunité de donner accès à un document. Cette discrétion a été maintes fois confirmée par la jurisprudence de la Commission.

« Adoptant l'article 34, le législateur québécois a, entre autres, choisi d'attribuer à un ministre, en l'occurrence au ministre de la Justice, toute la discrétion l'habilitant à rendre accessibles, dans la mesure voulue par lui, les documents de son cabinet, les documents qui, sans le consentement du ministre, ne sont pas accessibles. La Commission ne peut faire obstacle à l'exercice de ce pouvoir discrétionnaire; la responsable de l'accès du ministère non plus. »⁴

[15] Le procureur de l'organisme a affirmé, séance tenante, le refus du ministre d'en donner communication. Il a ensuite fait des représentations quant aux annexes contenues au rapport.

⁴ *Pfeffer c. Québec* [2005] C.A.I. 240; voir au même effet : *Laforest c. Québec* [2004] C.A.I. 212.

[16] Selon l'organisme, l'annexe 5 de ce rapport est sujette à la restriction de l'article 21 de la Loi sur l'accès. Après analyse, le soussigné croit que la communication de cette annexe pourrait effectivement procurer un avantage indu à une personne ou porter sérieusement atteinte aux intérêts économiques de l'organisme public puisque le rapport contient des renseignements d'ordre économique que l'organisme public peut refuser de communiquer⁵.

[17] Enfin, considérant que le rapport a fait l'objet d'une transmission au Conseil exécutif, il ne pouvait être communiqué par l'organisme avant l'expiration d'un délai de 25 ans de sa date, conformément au paragraphe 4 de l'article 33 de la Loi sur l'accès.

[18] Considérant ce qui précède, l'organisme pouvait refuser au demandeur l'accès au rapport de la Sépaq concernant l'avenir du Jardin zoologique et de l'Aquarium du Québec.

POUR CES MOTIFS, LA COMMISSION :

REJETTE la demande de révision du demandeur.

JEAN CHARTIER
Commissaire

M^e Daniel Morin
Procureur de l'organisme

⁵ *Corbeil c. Ville d'Anjou* [1990] C.A.I. 210; *Saladzius c. Hydro-Québec* [2004] C.A.I. 398.