

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

Dossier : 06 01 98

Date : 19 juin 2006

Commissaire : M^e Guylaine Henri

MICHEL CORBEIL

Demandeur

c.

ASSEMBLÉE NATIONALE

Organisme

DÉCISION

L'OBJET DU LITIGE

DEMANDE DE RÉVISION EN MATIÈRE D'ACCÈS

[1] Le demandeur s'adresse à l'organisme, le 8 décembre 2005, pour obtenir des précisions sur le « [...] débat juridique qui a opposé l'Action démocratique du Québec à l'Assemblée nationale. » Faisant référence au litige concernant le « [...] droit de parole et [les] budgets de recherche de la formation politique [...] », il désire connaître les sommes versées à un avocat qu'il identifie, la période durant laquelle elles l'ont été et si ce procureur était le seul avocat de pratique privée dans ce dossier.

[2] Le 19 décembre 2005, le responsable de l'accès aux documents de l'organisme refuse d'acquiescer à cette demande parce qu'il s'agit de documents du cabinet du président de l'Assemblée nationale visés par l'article 34 de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*¹ (la Loi sur l'accès) et que le président de l'Assemblée nationale, M. Michel Bissonnet, n'a pas jugé opportun de lui donner accès à ces documents. Il ajoute que les documents recherchés sont également protégés par le secret professionnel de l'avocat².

[3] Le 19 janvier 2006, le demandeur s'adresse à la Commission d'accès à l'information (la Commission) afin que celle-ci révisé cette décision.

[4] Une audience est tenue à Québec le 5 mai 2006.

LA PREUVE

DE L'ORGANISME

i) Témoignage de M. René Chrétien

[5] M. Chrétien témoigne sous serment. Il est le directeur des affaires juridiques et législatives et le responsable de l'accès et de la protection des renseignements personnels à l'Assemblée nationale du Québec.

[6] M. Chrétien résume le contexte du mandat donné à une firme d'avocats par le président de l'Assemblée nationale comme suit.

[7] M. Chrétien explique que la demande d'accès vise les frais engagés par le procureur qui a représenté le président de l'Assemblée nationale, M. Michel Bissonnet, dans une instance intentée contre lui devant la Cour supérieure par un membre de l'Assemblée nationale, M. Marc Picard. Même si le recours était intenté contre M. Bissonnet personnellement, c'est en sa qualité de président de l'Assemblée nationale que ce dernier était poursuivi.

¹ L.R.Q., c. A-2.1.

² Selon l'article 9 de la *Charte des droits et libertés de la personne*, L.R.Q., c. C-12, et l'article 131 de la *Loi sur le Barreau*, L.R.Q., c. B-1. Lors de l'audience, l'organisme n'a pas invoqué ces dispositions.

[8] L'Assemblée nationale, qui est formée des 125 députés, n'a pas le pouvoir d'ester en justice. Par conséquent, lorsque l'Assemblée nationale est impliquée dans un litige, c'est le président qui doit personnellement agir.

[9] Dans le dossier qui intéresse le demandeur, on comprend, du témoignage de M. Chrétien, que M. Picard contestait l'article 13 du *Règlement de l'Assemblée nationale*³, par suite d'une décision rendue par le président en application de cette disposition.

[10] M. Chrétien explique que l'article 13, qui définit les groupes parlementaires, a été adopté en vertu des articles 9 et 42 de la *Loi sur l'Assemblée nationale*⁴. Ces dispositions, qui accordent à l'Assemblée nationale le pouvoir d'adopter des règles de régie interne sans ingérence extérieure, codifient un privilège constitutionnel reconnu par la Cour suprême du Canada.

[11] Lorsque les députés élisent un président, ils lui confient le rôle d'interpréter le *Règlement de l'Assemblée nationale* et de rendre une décision qui est finale, sans appel et à l'abri du contrôle judiciaire. Et lorsqu'on attaque un article du *Règlement de l'Assemblée nationale* devant les cours de justice, on attaque le privilège constitutionnel de l'Assemblée de régir ses affaires internes sans ingérence extérieure.

[12] De plus, en vertu du *Règlement de l'Assemblée nationale*, le président a la responsabilité de s'assurer du « [...] maintien des droits et privilèges de l'Assemblée et de ses membres »⁵ et donc de se défendre à l'encontre de ce type de recours.

[13] Finalement, en vertu du *Règlement sur les services professionnels fournis par un avocat ou un notaire*⁶, le président de l'Assemblée nationale a le pouvoir exclusif de retenir par contrat les services professionnels d'un avocat ou d'un notaire pour les besoins de l'Assemblée et de ses services.

[14] C'est dans ce contexte que le président a confié, par contrat à une firme d'avocats, le mandat de le représenter en sa qualité de président de l'Assemblée nationale dans l'affaire « *Picard* ».

³ Ce règlement a été adopté en vertu de la *Loi sur l'assemblée nationale*, L.R.Q., c. A-23.1.

⁴ L.R.Q., c. A-23.1.

⁵ Précité, note 3, art. 2, par. 8.

⁶ Décision 445 du Bureau de l'Assemblée nationale.

[15] De l'avis de M. Chrétien, les documents et les informations recherchés par le demandeur dans sa demande d'accès découlaient de l'application de ce contrat signé par le président. L'article 34 de la Loi sur l'accès rend ces documents inaccessibles, à moins que le président ne juge opportun de les rendre accessibles.

[16] Le 9 décembre 2005, M. Chrétien a donc écrit à M. Bissonnet pour lui faire part de la demande d'accès et de la teneur de l'article 34 et lui demander s'il désirait exercer sa discrétion de rendre ces documents accessibles. Il concluait cette lettre en informant M. Bissonnet que, sans autorisation écrite expresse de sa part au plus tard le 16 décembre 2005, il présumerait qu'il ne juge pas opportun de donner accès aux documents visés⁷.

[17] M. Bissonnet ne lui ayant pas répondu, M. Chrétien a écrit au demandeur la lettre du 19 décembre 2005.

[18] M. Chrétien a également demandé à M. Denis Leclerc, directeur des ressources financières et des services de l'approvisionnement de l'Assemblée nationale, de lui transmettre les documents en litige, soit le contrat et les frais encourus. Il explique en effet que M. Leclerc détenait ces documents du cabinet du président, aux fins de traitement des demandes de paiement et de vérification de leur légalité. M. Leclerc a transmis ces documents à M. Chrétien.

[19] En réponse à une question du demandeur, M. Chrétien explique que bien que l'Assemblée nationale ne soit pas un organisme « contentieux » comme d'autres ministères, dans les dernières années, les recours se sont multipliés contre l'Assemblée nationale et, par conséquent, les mandats privés également.

ii) Témoignage de M. Denis Leclerc

[20] M. Leclerc témoigne sous serment. Il est le directeur des ressources financières et des services d'approvisionnement à l'Assemblée nationale.

[21] M. Leclerc explique que la Direction des ressources financières et des services d'approvisionnement en est essentiellement de budget et de finances, soit principalement en ce qui concerne la comptabilisation des dépenses, le paiement des factures et la vérification de la conformité de ces dépenses par rapport au cadre réglementaire.

⁷ À la suite d'un engagement pris lors de l'audition du 5 mai, l'organisme a transmis une copie de cette lettre au demandeur, le 13 juin 2006, ainsi qu'une copie à la Commission.

[22] M. Leclerc a eu accès aux comptes d'honoraires de la firme d'avocats retenue par M. Bissonnet ainsi qu'au contrat de services professionnels à l'origine de ces comptes, parce qu'avant d'effectuer le paiement des comptes, sa direction doit s'assurer du respect du cadre défini. À cette fin, il demande les pièces justificatives dont il devient dépositaire pour des fins administratives.

[23] Le demandeur ne présente pas de preuve.

L'ARGUMENTATION

DU DEMANDEUR

[24] Le demandeur explique que ce qu'il recherche, c'est connaître le montant des honoraires versés à l'avocat qui a représenté le président de l'Assemblée nationale. Le nom de l'avocat et celui des parties sont connus; le dossier judiciaire est public. Tout ce qu'il lui manque, c'est le montant des honoraires qui ont été payés à même les deniers publics.

[25] Le demandeur ne comprend pas que ces documents ne soient pas accessibles, d'autant plus que, récemment, il a demandé et obtenu accès au contrat et aux honoraires qui seront versés au nouveau négociateur du Québec avec les Innus.

[26] Comme le demandeur dit connaître le taux horaire de l'avocat retenu par le président de l'Assemblée nationale, il n'en reste plus beaucoup à rendre public. Cela ne viole pas le secret professionnel ni les lois constitutionnelles.

[27] À une question de la soussignée demandant au demandeur s'il retire certains éléments de sa demande d'accès, il précise qu'il maintient sa demande, à savoir le montant des honoraires versés, la période visée et si d'autres procureurs y étaient impliqués.

DE L'ORGANISME

[28] La procureure de l'organisme, M^e Isabelle Demers, souligne que la situation en l'espèce est différente de celle d'un ministère du gouvernement contractant avec un négociateur ou un autre. Nous sommes dans une situation impliquant le président de l'Assemblée nationale et son obligation de s'assurer du maintien des droits et privilèges de l'Assemblée nationale.

[29] M^e Demers soumet, dans un premier temps, que la *Loi sur l'Assemblée nationale* et les règlements adoptés sous son empire confèrent au président de l'Assemblée nationale un pouvoir exclusif de contracter afin de retenir les services d'un avocat.

[30] La *Loi sur l'Assemblée nationale* prévoit que le président de l'Assemblée nationale, lui-même un député⁸, « [...] dirige et administre les services [...] » de l'Assemblée nationale⁹.

[31] De plus, en vertu du *Règlement de l'Assemblée nationale*, le président « [...] exerce les autres pouvoirs nécessaires à l'accomplissement de ses fonctions et au maintien des droits et privilèges de l'Assemblée et de ses membres. »¹⁰

[32] Le président de l'Assemblée nationale est, en vertu de ces dispositions, responsable de la gestion et de l'administration de l'Assemblée nationale et de ses services.

[33] Par ailleurs, le *Règlement sur les services professionnels fournis par un avocat ou un notaire*¹¹ accorde au président de l'Assemblée nationale le pouvoir exclusif de contracter pour retenir les services professionnels d'un avocat ou d'un notaire :

1. Le président de l'Assemblée nationale peut, par contrat, retenir les services professionnels d'un avocat ou d'un notaire pour les besoins de l'Assemblée nationale et de ses services.
[...]

[34] Il ressort de l'ensemble de ces dispositions que c'est en sa qualité de président et gardien des droits et privilèges de cette assemblée que le président est investi de pouvoirs particuliers lui permettant d'assurer son bon fonctionnement. C'est aussi en sa qualité de président et gardien des droits et privilèges de cette Assemblée que le Bureau de l'Assemblée nationale lui a confié le pouvoir exclusif de retenir les services professionnels d'un avocat.

⁸ Précitée, note 4, art. 19.

⁹ Précitée, note 4, art. 115.

¹⁰ Précité, note 3, art. 2, par. 8.

¹¹ Décision 445, Bureau de l'Assemblée nationale. Ce règlement a été adopté par le Bureau de l'Assemblée nationale, dont l'existence et les pouvoirs sont notamment prévus aux articles 86, 87, 99, 100 et 110 à 111 de la *Loi sur l'Assemblée nationale*.

[35] La procureure de l'organisme soutient que, pour ces motifs et en vertu de l'article 34 de la Loi sur l'accès, les documents requis par le demandeur sont inaccessibles.

[36] La Cour suprême a reconnu que cette disposition, combinée à l'article 43 de la *Loi sur l'Assemblée nationale* qui prévoit qu'un « [...] député jouit d'une entière indépendance dans l'exercice de ses fonctions », confirme l'importance que le législateur accorde à l'indépendance des députés et du président de l'Assemblée nationale¹².

[37] La procureure de l'organisme ajoute que pour déterminer si un document est visé par l'article 34 de la Loi sur l'accès, la seule question à se poser est celle de savoir si le document est rattaché aux personnes désignées à cet article¹³.

[38] La Loi sur l'accès prévoit spécifiquement l'inaccessibilité des documents du cabinet du président de l'Assemblée nationale, à moins que ce dernier ne juge opportun de les rendre accessibles, ce qu'il a refusé de faire en l'espèce.

[39] Subsidiairement, la procureure de l'organisme ajoute que l'alinéa 3 de l'article 57 de la Loi sur l'accès ne rend pas les documents accessibles puisqu'il est inapplicable en l'espèce.

[40] La procureure de l'organisme conclut que bien que le demandeur déclare ne pas vouloir obtenir une copie du contrat, il ne peut pas obtenir le montant des honoraires versés. Les honoraires sont les accessoires du contrat. Ils sont rattachés à celui-ci et, par conséquent, si le contrat n'est pas accessible, les honoraires payés en vertu de ce contrat ne le sont pas non plus.

[41] La procureure de l'organisme remet une copie des documents en litige, sous pli confidentiel, à la Commission.

DÉCISION

[42] La Commission a pris connaissance des documents soumis sous pli confidentiel par l'organisme. Il s'agit effectivement d'un contrat mandatant une firme d'avocats pour représenter le président de l'Assemblée nationale dans l'instance mentionnée par M. Chrétien lors son témoignage, soit celle opposant M. Marc Picard à M. Michel Bissonnet, en sa qualité de président de l'Assemblée

¹² *Macdonell c. Québec (Commission d'accès à l'information)*, [2002] 3 R.C.S. 661, par. 14 et 15.

¹³ *Québec (Procureur général) c. Bayle*, [1991] C.A.I. 306, 307 (C.Q.).

nationale, ainsi que les comptes d'honoraires réclamés par la firme d'avocats et les autorisations de paiement en exécution de ce mandat.

[43] La Commission est d'avis que les documents en litige sont des documents du cabinet du président de l'Assemblée nationale et, conformément à l'article 34 de la Loi sur l'accès, à moins d'une autorisation de sa part de les divulguer, ils sont inaccessibles.

[44] L'article 34 de la Loi sur l'accès prévoit ce qui suit :

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.

[45] Comme l'a soutenu la procureure de l'organisme, le président de l'Assemblée nationale, « [...] dirige et administre les services [...] » de l'Assemblée nationale¹⁴ et est responsable de s'assurer du « [...] maintien des droits et privilèges de l'Assemblée et de ses membres. »¹⁵

[46] De plus, l'article 1 du *Règlement sur les services professionnels fournis par un avocat ou un notaire* confie au président de l'Assemblée nationale le pouvoir exclusif de retenir les services professionnels d'un avocat « [...] pour les besoins de l'Assemblée et de ses services. »¹⁶

[47] Du témoignage non contredit de M. René Chrétien, il appert que le contrat en litige a été conclu en vue d'assurer la représentation du président de l'Assemblée nationale dans une affaire où une disposition du *Règlement de l'Assemblée nationale*, règlement qu'il a la responsabilité de faire observer¹⁷, était attaquée.

¹⁴ *Loi sur l'Assemblée nationale*, précitée, note 4, art. 115.

¹⁵ *Règlement de l'Assemblée nationale*, précité, note 3, art. 2, par. 8.

¹⁶ Précité, note 11.

¹⁷ Précité, note 3, art. 2 : « Outre les pouvoirs que la loi lui confère, le Président : [...] 3° fait observer le règlement; ».

[48] De la preuve non contredite, il appert aussi que bien que poursuivi personnellement, c'est en sa qualité de président de l'Assemblée nationale qu'il était défendeur à cette action.

[49] D'une part, l'Assemblée nationale n'a pas le pouvoir d'ester en justice et c'est le président de l'Assemblée nationale qui doit agir. D'autre part, en prenant les dispositions nécessaires pour assurer sa représentation par avocat dans ce dossier, le président assumait l'obligation que le *Règlement de l'Assemblée nationale* lui impose, soit celle de faire respecter les droits et privilèges de l'Assemblée nationale et de ses membres¹⁸. Il agissait alors en sa qualité de président pour les besoins de l'Assemblée et de ses services.

[50] La Cour suprême du Canada a reconnu, dans l'affaire *Macdonell c. Québec (Commission d'accès à l'information)*¹⁹, que l'article 34 ne fait aucune distinction entre les documents purement administratifs et les autres liés au processus décisionnel.

[51] Conformément à la décision rendue dans l'affaire *Québec (Procureur général) c. Bayle*²⁰, la Commission doit déterminer si les documents en litige sont « rattachés » aux personnes nommément désignées dans l'article 34 de la Loi sur l'accès.

[52] La Commission est d'avis qu'en l'espèce, les documents en litige sont « rattachés » au président de l'Assemblée nationale et à son cabinet. Que l'on parle du contrat ou des comptes d'honoraires professionnels, il s'agit de documents du cabinet de ce dernier. Même si le demandeur ne réclame pas le contrat, les informations qu'il recherche sont si intimement liées à celui-ci qu'elles sont protégées par la règle de la confidentialité, à moins d'autorisation donnée par le président. Ce dernier n'a pas jugé opportun de le faire en l'espèce.

[53] Par ailleurs, le fait que le contrat et les comptes d'honoraires aient été transmis à la Direction des ressources financières et des services d'approvisionnement de l'Assemblée nationale ne modifie pas leur caractère confidentiel puisqu'ils l'ont été pour paiement et vérification de leur conformité, comme l'ont expliqué les témoins Chrétien et Leclerc²¹.

¹⁸ Précité, note 3, art. 2, par. 8.

¹⁹ Précitée, note 12, par. 16.

²⁰ Précitée, note 13, 307.

²¹ Voir *Macdonell c. Québec (Commission d'accès à l'information)*, précitée, note 12, par. 19 et suiv.

[54] Finalement, la Commission est d'avis que l'article 57 de la Loi sur l'accès, qui prévoit notamment qu'« 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 »²² ont un caractère public, ne rend pas ces documents accessibles. Ni le président de l'Assemblée nationale ni les députés ne sont des organismes publics au sens de l'article 3 de la Loi sur l'accès.

[55] En effet, l'article 3 de la Loi sur l'accès définit ainsi les organismes publics :

3. Sont des organismes publics: le gouvernement, le Conseil exécutif, le Conseil du trésor, les ministères, les organismes gouvernementaux, les organismes municipaux, les organismes scolaires et les établissements de santé ou de services sociaux.

Sont assimilés à des organismes publics, aux fins de la présente loi: le lieutenant-gouverneur, l'Assemblée nationale, un organisme dont celle-ci nomme les membres et une personne qu'elle désigne pour exercer une fonction en relevant, avec le personnel qu'elle dirige.

Les organismes publics ne comprennent pas les tribunaux au sens de la Loi sur les tribunaux judiciaires (chapitre T-16).

[56] Or, la Cour suprême, dans l'affaire *Macdonell c. Québec (Commission d'accès à l'information)* précitée, a confirmé la raisonnable de l'interprétation voulant que les députés ne doivent pas être assimilés à l'Assemblée nationale et que, par conséquent, ils ne sont pas des organismes publics :

Comme je l'ai mentionné, l'art. 34 prévoit une procédure particulière pour les documents des députés. Il est raisonnable de comprendre que ceux-ci sont assujettis à la loi non pas parce qu'ils sont assimilés à un organisme public, mais parce que le législateur a prévu que la *Loi sur l'accès* s'applique à eux dans les limites prévues par cette loi. L'argument de mes collègues selon lequel s'il existait une distinction absolue entre l'Assemblée nationale et ses députés, le premier alinéa de l'art. 34 ne saurait être nécessaire, ne peut donc être retenu. L'article 34 a deux objets : prévoir l'accès à certains documents et l'assujettir au consentement du député.²³

²² Art. 57, al. 1, par. 3.

²³ Précitée, note 12, par. 28. Voir aussi par. 29 et suiv.

[57] Le même raisonnement doit s'appliquer au président de l'Assemblée nationale.

[58] En terminant, même s'il est difficile de commenter les motifs qui ont permis au demandeur d'obtenir les documents qu'il a évoqués et qui concernent le mandat de négociation confié dans le dossier des Innus, la Commission rappelle que l'article 34 de la Loi sur l'accès encadre de façon spécifique l'accès aux documents du cabinet du président de l'Assemblée nationale.

POUR CES MOTIFS, LA COMMISSION :

[59] **REJETTE** la demande de révision du demandeur contre l'Organisme;

[60] **FERME** le présent dossier.

GUYLAINE HENRI
Commissaire

Chamberland, Gagnon (Justice-Québec)
(M^e Isabelle Demers)
Procureurs de l'organisme