

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

Dossier : 05 11 12

Date : 27 avril 2006

Commissaire : M^e Michel Laporte

NICOLAS COURCY

Demandeur

c.

MINISTÈRE DU CONSEIL EXÉCUTIF

Organisme

-et-

BOMBARDIER INC.

Tierce partie

DÉCISION

L'OBJET

[1] Le 25 mai 2005, M^e Nicolas Courcy s'adresse au ministère du Conseil exécutif (le « Ministère ») à la suite de l'entente intervenue le 13 mai 2005 entre Bombardier inc. et le gouvernement du Québec (le « Gouvernement ») pour implanter la chaîne d'assemblage de la nouvelle gamme d'appareils de la Série C. Il veut obtenir tous les documents concernant « [...] toute forme d'aide [...] » offerte à Bombardier inc. ou ses filiales à ce sujet. Plus spécifiquement :

- 1) Tout document relatif à la nature et l'étendue de l'aide financière prévue dans le cadre de l'entente du 13 mai 2005 et, plus particulièrement, tout document concernant et détaillant l'aide de 118 000 000 \$ consentie à titre de prêt remboursable avec intérêts qui sera consacré au développement des appareils de la Série C;
- 2) Tout document relatif au consortium qui sera mis en place afin de soutenir la construction de l'usine d'assemblage, son financement, et l'acquisition de l'outillage requis;
- 3) Tout document relatif à la nature et à l'étendue de l'aide financière ou autre consentie par le Gouvernement du Québec quant à sa participation dans le financement de la vente des appareils de la Série C;
- 4) Tout document utilisé, consulté, étudié, rédigé par le ministère du Conseil exécutif ou Bombardier ou échangé entre eux dans le cadre de la préparation et de l'élaboration de l'entente du 13 mai 2005 ou concernant toute aide prévue par cette entente.

[2] Le 7 juin 2005, le Ministère invoque les articles 14, 19, 21, 22, 23, 24, 30, 33, 34 et 37 de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*¹ (la « Loi ») pour lui refuser l'accès aux documents demandés.

[3] Le 16 juin 2005, M^e Courcy soumet une demande de révision à la Commission d'accès à l'information (la « Commission »).

[4] Le 12 avril 2006, une audience se tient à Montréal.

L'AUDIENCE

A) LE LITIGE

[5] Le procureur de Bombardier inc., M^e François Fontaine, signale qu'il ne connaît pas les documents en litige. Il se réserve donc le droit d'intervenir si ces derniers proviennent ou appartiennent à sa cliente.

¹ L.R.Q., c. A-2.1.

B) LA PREUVE

Du Ministère

M. Alain Lauzier

[6] M. Lauzier, secrétaire-adjoint au Secrétariat général et responsable de l'accès, décrit, à l'aide de l'organigramme du Ministère, le processus décisionnel (pièce O-1) :

- Un mémoire ou une note est soumis par un ministre lorsque celui-ci veut proposer un projet ou une politique nécessitant une décision du Conseil des ministres;
- Le mémoire est remis au Secrétaire général, accompagné des documents pertinents;
- Le Secrétaire général achemine le mémoire à la secrétaire adjointe responsable du Sous-comité de ministres concerné devant l'étudier, soit le Comité à la prospérité économique et du développement durable au cas sous étude (le « Comité ministériel »);
- Le Comité ministériel reçoit le mémoire une semaine avant la tenue du Conseil des ministres et soumet à ce dernier ses avis et ses recommandations;
- Le Comité ministériel peut exiger un avis de la part d'un ministère précis;
- Le Conseil des ministres statue sur l'objet du mémoire.

[7] M. Lauzier remet à la Commission, sous pli confidentiel, les quatre documents en litige liés à la demande d'accès du 25 mai 2005. Il s'agit :

1) Le mémoire au Conseil des ministres

[8] M. Lauzier invoque le 2^e paragraphe de l'article 33 de la Loi pour en refuser l'accès.

2) La lettre remise par un organisme public au Secrétaire général

[9] M. Lauzier signale que cette lettre a été préparée par un organisme public, à la requête de M^e Yves Pleau, responsable de la réception et confection des documents nécessaires au Conseil des ministres pour prendre une décision. Il soumet que cette lettre a été confectionnée pour le compte des ministres aux fins de les éclairer dans la prise de décision. Il assure que ce document n'a pas circulé ni été rendu public.

[10] M. Lauzier invoque les articles 34 et 37 de la Loi pour en refuser l'accès.

3) L'avis du Conseil du trésor

[11] M. Lauzier fait valoir que le Conseil du trésor est composé uniquement de ministres. Il est consulté par le Conseil des ministres lorsqu'il existe des implications financières.

[12] M. Lauzier invoque l'article 30 et le 3^e paragraphe de l'article 33 de la Loi pour en refuser l'accès.

4) La décision du Conseil des ministres

[13] M. Lauzier invoque l'article 30 de la Loi pour en refuser l'accès.

[14] M. Lauzier affirme que le Ministère ne possède pas d'autres documents en lien avec la demande d'accès du 25 mai 2005 que ceux en litige.

[15] Interrogé par le procureur du demandeur, M^e Jean Bazin, M. Lauzier soutient ne pouvoir dévoiler le contenu d'un document en litige, ni le qualifier, ni décrire la nature de celui de nature confidentielle. Il mentionne que les documents liés à une demande pour éclairer la prise de décision du Conseil des ministres transitent par M. Bleau. Il répète que le Conseil du trésor fournit un avis au Conseil des ministres lorsqu'il y a implication financière.

[16] Une audience *ex parte* se tient selon l'article 20 des Règles de procédure de la Commission² :

² Règles de preuve et de procédure de la Commission d'accès à l'information, décret 2058-84.

20. La Commission peut prendre connaissance, en l'absence du requérant et à huis clos, d'un document que l'organisme public ou le tiers prétend devoir être soustrait à l'accès en vertu d'une restriction prévue à la section II de la Loi.

C) LES ARGUMENTS

i) Du Ministère

[17] M^e Dominique Legault soumet que les documents en litige sont au coeur du processus décisionnel du Gouvernement. C'est pourquoi le Ministère maintient les motifs de restrictions des articles 30³, 33⁴, 34 et 37 de la Loi :

30. Le Conseil exécutif peut refuser de confirmer l'existence ou de donner communication d'une décision résultant de ses délibérations ou d'un décret dont la publication est différée en vertu de l'article 11.1 de la Loi sur l'exécutif (chapitre E-18).

De même, le Conseil du trésor peut, sous réserve de la Loi sur l'administration financière (chapitre A-6), refuser de confirmer l'existence ou de donner communication de ses décisions.

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;

³ Raymond DORAY et François CHARETTE, *Accès à l'information, Loi annotée – Jurisprudence – Analyse et commentaires*, vol. I, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2001, p. 30-1.

⁴ *Id.*, p. 33-1.

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.

37. Un organisme public peut refuser de communiquer un avis ou une recommandation faits depuis moins de dix ans, par un de ses membres, un membre de son personnel, un membre d'un autre organisme public ou un membre du personnel de cet autre organisme, dans l'exercice de leurs fonctions.

Il peut également refuser de communiquer un avis ou une recommandation qui lui ont été faits, à sa demande, depuis moins de dix ans, par un consultant ou par un conseiller sur une matière de sa compétence.

ii) Du demandeur

[18] M^e Bazin laisse à la discrétion de la Commission le soin de décider du sort des restrictions s'appliquant aux documents en litige n^{os} 1, 3 et 4.

[19] En ce qui concerne le document en litige n° 2, M^e Bazin conteste la prétention du Ministère que le document est protégé par les articles 34⁵ et 37 de la Loi.

[20] M^e Bazin avance que le Ministère a pris sa décision dans le dossier Bombardier inc. et que le document en litige n° 2 provient d'un autre ministère. Dans ce contexte, les recommandations d'un organisme public à un autre sont plutôt désignées comme avis institutionnel couvert par l'article 38 de la Loi et non par l'article 37⁶ :

38. Un organisme public peut refuser de communiquer un avis ou une recommandation que lui a fait un organisme qui en relève ou qu'il a fait à un autre organisme public, jusqu'à ce que la décision finale sur la matière faisant l'objet de l'avis ou de la recommandation ait été rendue publique par l'autorité compétente.

Il en est de même pour un ministre en ce qui concerne un avis ou une recommandation que lui a fait un organisme qui relève de son autorité.

DÉCISION

[21] J'ai examiné les quatre documents en litige. J'en arrive rapidement à la conclusion, vu la preuve, que :

- le mémoire au Conseil des ministres soumis par un ministre, le document n° 1, est visé par le 2^e paragraphe de l'article 33 de la Loi;
- l'avis formulé par le Conseil du trésor, le document n° 3, est visé par le 3^e paragraphe de l'article 33 de la Loi;
- la décision du Conseil des ministres, le document n° 4, est visée par l'article 30 de la Loi.

[22] En ce qui concerne la lettre d'un organisme public constituant le deuxième document en litige, l'article 37 de la Loi prévoit que le Ministère, à sa discrétion, puisse refuser l'accès à un avis ou une recommandation fait depuis moins de dix

⁵ *McIntosh c. Hydro-Québec*, [1991] C.A.I. 56.

⁶ *Gagnon c. Québec (Ministère de la Santé et des Services sociaux)*, [1991] C.A.I. 135; *Venne c. Québec (Sous-ministre de la Santé et des Services sociaux)*, [1999] C.A.I. 26; *Association des cadres de la Sécurité publique du Québec c. Montmagny (Ville de)*, [1996] C.A.I. 76.

ans par un membre d'un autre organisme public dans l'exercice de ses fonctions. La lettre en litige satisfait cette dernière exigence.

[23] S'agit-il d'un avis ou d'une recommandation?

[24] Dans l'affaire *Deslauriers c. Québec (Sous-ministre de la Santé et des Services sociaux)*⁷, M. le juge Aubin signale, au sujet de l'article 37, que :

[...] le législateur, en insérant l'article 37 à titre de restriction au principe général d'accès du citoyen aux documents d'organismes publics, a recherché la protection du processus décisionnel de ces organismes, de prise de décisions politiques et administratives qui peut s'ensuivre conséquemment à un avis ou recommandation d'un « [...] membre d'un autre organisme public [...] ». C'est ainsi que le législateur a voulu assurer aux décideurs une liberté en regard des avis ou recommandations qui leur sont adressés, de les respecter ou non, tout en garantissant, par voie de conséquence, l'expression la plus libre d'opinion de ceux qui doivent les émettre dans le cadre de leurs fonctions ou leurs mandats.

[25] Les avis et recommandations sont définis comme suit⁸ :

Le sens du mot «recommandation» de l'article 37 de la Loi d'accès «ne semble poser aucune difficulté puisqu'il a été défini dans de nombreuses décisions comme étant un énoncé proposant une ligne de conduite». [...]

[...]

Dans cette optique, il importe non pas de se référer précisément à une notion ou définition du dictionnaire, ni de tenter d'enchâsser le concept «avis» dans une définition quelconque, mais de qualifier ce concept dans le contexte qui est le sien en rapport avec les principes générateurs qui ont façonné la Loi d'accès. Il faut rechercher le sens contextuel. À cet égard, au risque de se répéter, il ne faut pas perdre de vue que l'article 37 est une restriction au droit général d'accès à des documents d'organismes publics et que la section à laquelle il appartient en témoigne indubitablement. Par surcroît, la sous-section d'où il provient en dit long quant à l'objet de cette exception: [...]. Voilà le véritable contexte de nature à qualifier le sens du mot «avis».

⁷ [1991] C.A.I. 311, 319 (C.Q.).

⁸ *Id.*, 320-321.

[...]

À partir du moment où l'organisme, ou quelqu'un pour lui, procède à une évaluation des faits, ou porte sur ceux-ci un jugement de valeur, en fonction de ce qui devrait être fait par le décideur, la loi permet à l'organisme de garder le secret.

[...]

Dans ce contexte, les mots «avis» et «recommandation» expriment à des degrés divers une même chose, c'est-à-dire l'énoncé d'un jugement de valeur conditionnant l'exercice d'un choix entre diverses alternatives.

[...] Par contre, pour déterminer s'il s'agit d'un avis, l'étude du document convoité nécessite un exercice intellectuel plus rigoureux, pour percevoir si certaines parties sont articulées de façon à avoir «des incidences sur les décisions administratives ou politiques».

[26] Après avoir lu attentivement le deuxième document en litige, j'en arrive à la conclusion, vu la preuve et le contexte, que celui-ci correspond en tout point aux conditions de l'article 37 de la Loi.

POUR CES MOTIFS, LA COMMISSION :

[27] La Commission **REJETTE** la demande de révision du demandeur.

MICHEL LAPORTE
Commissaire

Fraser Milner Casgrain
(M^e Jean Bazin)
Procureurs du demandeur

Bernard, Roy (Justice-Québec)
(M^e Dominique Legault)
Procureurs de l'organisme

Ogilvy Renault
(M^e François Fontaine)
Procureurs de la tierce partie