

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

Dossier : 05 01 33

Date : Le 12 mai 2005

Commissaire : M^e Michel Laporte

LA TRIBUNE DE HEMMINGFORD

Demanderesse

c.

**MUNICIPALITÉ DU CANTON
DE HEMMINGFORD**

Organisme

DÉCISION

L'OBJET

DEMANDE DE RÉVISION

[1] M. Jean-Pierre Isoré, rédacteur en chef et représentant de La Tribune de Hemmingford, conteste la décision de la Municipalité du Canton de Hemmingford (la « Ville ») refusant l'accès, selon les termes de l'article 9 de la *Charte des droits et libertés de la personne*¹, aux factures émises par la firme d'avocats Dunton Rainville.

[2] Une audience a lieu à Montréal le 16 mars 2005.

¹ L.R.Q., c. C-12.

L'AUDIENCE

A) LA QUESTION PRÉLIMINAIRE

[3] La Commission d'accès à l'information (la « Commission ») statue qu'elle est valablement saisie, 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*² (la « Loi ») et des articles 4 et 6 des *Règles de preuve*³, d'une demande de révision soumise par un représentant de La Tribune de Hemmingford, soit le président et rédacteur en chef, M. Jean-Pierre Isoré (pièce O-2) :

135. Une personne dont la demande écrite a été refusée en tout ou en partie par le responsable de l'accès aux documents ou de la protection des renseignements personnels peut demander à la Commission de réviser cette décision.

Une personne qui a fait une demande en vertu de la présente loi peut demander à la Commission de réviser toute décision du responsable sur le délai de traitement de la demande, sur le mode d'accès à un document ou à un renseignement, sur l'application de l'article 9 ou sur les frais exigibles.

Ces demandes doivent être faites dans les trente jours qui suivent la date de la décision ou de l'expiration du délai accordé par la présente loi au responsable pour répondre à une demande. La Commission peut toutefois, pour un motif raisonnable, relever le requérant du défaut de respecter ce délai.

4. La demande de révision doit contenir les nom, prénom et adresse du requérant et la désignation de l'organisme public concerné. Elle peut exposer brièvement les raisons pour lesquelles la décision du responsable devrait être révisée.

6. La demande de révision doit être signée par le requérant ou, le cas échéant, par son représentant. Elle doit indiquer, dans ce cas, les nom, prénom et adresse du représentant.

² L.R.Q., c. A-2.1.

³ Règlement de preuve et de procédure de la Commission d'accès à l'information, c. A-2.1, r. 2.

[4] La Commission signale cependant à M. Isoré qu'il ne pourra plaider au nom de son entreprise parce que cette responsabilité est du ressort exclusif d'un avocat, selon l'article 128 de la *Loi sur le Barreau*⁴ :

128. 1. Sont du ressort exclusif de l'avocat en exercice ou du conseiller en loi les actes suivants exécutés pour le compte d'autrui:

[...]

2. Sont du ressort exclusif de l'avocat et non du conseiller en loi les actes suivants exécutés pour le compte d'autrui:

a) plaider ou agir devant tout tribunal, sauf devant:

[...]

B) LA PREUVE

De la Ville

M^{me} Margaret Hess

[5] M^{me} Hess, directrice générale, secrétaire-trésorière et responsable de l'accès (pièce O-5), remet à la Commission la correspondance échangée entre les parties (pièces O-1, O-6 et O-7) et, sous pli confidentiel, les documents en litige. Elle confirme avoir avisé la demanderesse du refus de la Ville de lui communiquer les factures du bureau d'avocats, s'agissant de factures détaillées susceptibles de dévoiler la stratégie déployée par les avocats.

[6] M^{me} Hess fait valoir que les élus de la Ville autorisent le paiement des factures à chaque séance du conseil municipal. Elle spécifie qu'un document est remis aux membres du conseil énonçant le montant total à déboursier, accompagné d'une brève description de la facture détaillée. Celle-ci, note-t-elle, n'est jamais déposée au conseil municipal.

La demanderesse

[7] M. Isoré raconte qu'il a déjà été conseiller municipal et qu'à ce titre, les factures détaillées lui étaient accessibles. Il prétend au caractère public des documents en litige. Il ajoute qu'il se satisferait d'une liste des paiements faits par la Ville.

⁴ L.R.Q., c. B-1.

C) LES ARGUMENTS

De la Ville

[8] Le procureur de la Ville, M^e Jean-François Coudé, invoque l'article 9 de la Charte pour refuser l'accès aux factures de la firme d'avocats Dunton Rainville à laquelle il appartient :

9. Chacun a droit au respect du secret professionnel.

Toute personne tenue par la loi au secret professionnel et tout prêtre ou autre ministre du culte ne peuvent, même en justice, divulguer les renseignements confidentiels qui leur ont été révélés en raison de leur état ou profession, à moins qu'ils n'y soient autorisés par celui qui leur a fait ces confidences ou par une disposition expresse de la loi.

Le tribunal doit, d'office, assurer le respect du secret professionnel.

[9] M^e Coudé soutient que les factures remises par les avocats à la Ville ne sont pas déposées aux archives. Elles sont détaillées, de nature confidentielle et couvertes par le privilège du secret professionnel liant l'avocat envers son client⁵.

[10] M^e Coudé soumet que les documents en litige n'ont pas un caractère public, bénéficiant par ce fait de la protection reconnue par l'article 9 de la Charte⁶.

DÉCISION

[11] Le soussigné a récemment rendu une décision discutant de l'accès des frais et honoraires professionnels déboursés par un organisme public à des avocats⁷. Il importe de reproduire l'essentiel de cette dernière décision traitant de la Loi et de la Charte, du secret professionnel et des décisions rendues dans les affaires *Maranda c. Richer*⁸, *Descôteaux c. Mierzwinski*⁹, *Smith c. Jones*¹⁰ et *Stevens c. Canada*¹¹.

⁵ *Maranda c. Richer*, [2003] 3 R.C.S. 193.

⁶ *Commission des services juridiques c. Gagnier*, J.E. 2004-1005 (C.Q.).

⁷ *X c. Hydro-Québec*, C.A.I. Montréal, n° 03 14 59, 6 mai 2005, c. Laporte.

⁸ Précitée, note 5.

⁹ [1982] 1 R.C.S. 860.

¹⁰ [1999] 1 R.C.S. 455.

¹¹ [1998] 4 C.F. 89.

La Loi et la Charte

[12] La Loi est une loi prépondérante à caractère quasi constitutionnel consacrant au citoyen, dans une société libre et démocratique, un droit à l'information des activités dans le champ de compétence de l'administration publique tout en le protégeant de l'envahissement de l'État dans sa vie privée¹² :

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.

168. Les dispositions de la présente loi prévalent sur celles d'une loi générale ou spéciale postérieure qui leur seraient contraires, à moins que cette dernière loi n'énonce expressément s'appliquer malgré la présente loi.

[13] La Loi prend source dans la Charte et constitue en fait une loi d'application du droit à la vie privée¹³ (art. 5 de la Charte) et du droit à l'information¹⁴ (art. 44 de la Charte) :

5. Toute personne a droit au respect de sa vie privée.

44. Toute personne a droit à l'information, dans la mesure prévue par la loi.

[14] Ce droit d'accès aux documents détenus par un organisme public vise donc à assurer la transparence de l'exercice de toute fonction à caractère public, condition essentielle au maintien d'un lien de confiance, particulièrement quant à la gestion des fonds publics. Il permet au citoyen de jeter un regard critique et d'accroître son contrôle sur les organismes publics imputables de leur gestion, qu'il est appelé à financer en tant que contribuable.

¹² *Conseil de la magistrature du Québec c. Commission d'accès à l'information*, [2000] C.A.I. 447 (C.A.); *Québec (Procureur général) c. MacDonell*, [2000] C.A.I. 467 (C.A.).

¹³ *McNamara c. St-Lambert (Ville de)*, [1989] C.A.I. 354.

¹⁴ *Aspiros c. Chandler (Ville de)*, [2000] C.A.I. 98.

[15] Le principe général d'accessibilité est toutefois soumis à un certain nombre d'exceptions parfois nécessaires à la préservation d'intérêts publics légitimes, entre autres en ce qui concerne les renseignements ayant des incidences sur les relations intergouvernementales, les négociations entre organismes publics, l'économie, la vérification, l'administration de la justice et de la sécurité publique et les décisions administratives ou politiques (art. 18 à 41 de la Loi).

[16] La Commission a déjà reconnu que la Loi, postérieure à la Charte, n'a pas préséance sur cette dernière¹⁵. L'article 9 de la Charte s'applique et doit donc s'arrimer, selon les termes des articles 53 et 54, dans le sens indiqué par celle-ci, particulièrement au cas sous étude, de ma compréhension, en tenant compte de l'article 9.1 :

53. Si un doute surgit dans l'interprétation d'une disposition de la loi, il est tranché dans le sens indiqué par la Charte.

54. La Charte lie l'État.

9.1. Les libertés et droits fondamentaux s'exercent dans le respect des valeurs démocratiques, de l'ordre public et du bien-être général des citoyens du Québec.

La loi peut, à cet égard, en fixer la portée et en aménager l'exercice.

Le secret professionnel

[17] Le secret professionnel s'applique habituellement aux professionnels liés par leur code des professions si les règles de déontologie le prévoient¹⁶. Il s'étend au rapport requis et préparé à l'intention de l'avocat à l'occasion d'une consultation juridique. Ainsi, les communications, écrites ou orales, de l'expert à l'avocat sont couvertes par le secret professionnel¹⁷.

[18] Le secret professionnel, règle de droit positif, vise à conserver le lien de confiance entre le client et l'avocat. Il doit s'agir d'une consultation avec un avocat, voulue confidentielle, dans la recherche d'une opinion en sa qualité d'avocat. La relation de confiance s'étend à la facturation, les avocats étant obligés de

¹⁵ *Perrault c. Ste-Adèle (Ville de)*, [1993] C.A.I. 290.

¹⁶ *Revere, compagnie d'assurance-vie c. Chaîné*, C.Q. Montréal, n° 500-02-068439-988, 27 avril 2000, j. Pauzé, p. 8.

¹⁷ *Poulin c. Prat*, [1994] R.D.J. 301, 307 (C.A.).

« préparer des notes d'honoraires détaillées »¹⁸. Le privilège s'appliquera ou non selon le contexte, la nature de la relation et l'objet de l'avis¹⁹. Le privilège protège le contenu de la communication et non la connaissance acquise de façon indépendante des faits ayant pu être communiqués, soit dans la mesure où la communication est confidentielle²⁰.

[19] Au coeur de ce privilège se trouve la notion selon laquelle une personne doit pouvoir parler franchement à son avocat pour qu'il soit en mesure de pleinement la représenter²¹. L'on précise que le privilège ne s'étend pas aux communications :

- 1) qui n'ont pas trait à la consultation juridique ni à l'avis donné;
- 2) qui ne sont pas sensées être confidentielles; ou
- 3) qui visent à faciliter un comportement illégal.

[20] Qu'en est-il des documents en litige dans le cadre de l'analyse des principales décisions discutant de ce sujet?

L'affaire *Maranda c. Richer*²²

[21] Il s'agit d'une requête en *certiorari* visant à faire casser un mandat de perquisition exécuté au cabinet d'avocats de M^e Maranda. L'honorable juge Louis Lebel, au nom de la majorité, a déclaré nuls et abusifs le mode, la perquisition et la saisie du 11 septembre 1996.

[22] Dans cette affaire, on cherchait à prouver, par le montant des honoraires déboursés à M^e Maranda, qu'une personne accusée de trafic de stupéfiants sur une grande échelle ait eu des dépenses incompatibles avec ses revenus déclarés.

[23] La Cour a identifié trois questions devant être discutées :

- 1) Les conditions régissant la délivrance et l'exécution des mandats de perquisition dans les cabinets d'avocats;

¹⁸ Précitée, note 6.

¹⁹ *R. c. Campbell*, [1999] 1 R.C.S. 565.

²⁰ Précitée, note 5.

²¹ *Pritchard c. Commission ontarienne des droits*, [2004] 1 R.C.S. 809.

²² Précitée, note 5.

- 2) Le caractère privilégié des informations contenues dans les notes d'honoraires des avocats;
- 3) L'exception dite de crime.

[24] Le juge Lebel a fait valoir que l'affidavit pour perquisitionner ne comporte aucune allégation de participation de M^e Maranda aux infractions reprochées à son client. Il n'y a pas eu d'avis préalable à l'avocat ni de démonstration que les informations pouvaient être raisonnablement obtenues autrement.

[25] Il importe de noter dans ce dossier, comme dans celui de la plupart des autres décisions, que nous sommes **dans le contexte particulier du droit pénal et criminel**. Une personne a droit au silence et n'est pas contrainte de témoigner ou de s'incriminer. Le secret professionnel dans cette perspective me semble, *a priori*, très différent des règles régissant un procès de nature civile. Le secret professionnel, en droit pénal, lit-on, ne souffre que d'exceptions limitées :

- 1) Obligation de minimiser (en droit pénal canadien) au même titre que pour l'écoute électronique : pas d'autres solutions, informations à l'avocat et restreindre le plus possible l'atteinte au droit;
- 2) Informations privilégiées : par exemple, les documents en litige permettant à un enquêteur intelligent de reconstruire certaines allégations des allées et venues de clients.

[26] Il m'apparaît difficile de concilier les faits à l'origine de cette affaire avec les obligations de transparence imposées à un organisme public en vertu de la Loi.

L'affaire *Descôteaux c. Mierzwinski*²³

[27] Un requérant aurait prétendument faussement déclaré un revenu inférieur pour être éligible aux services de l'Aide juridique. Il y a eu saisie du formulaire de la demande contenant notamment les renseignements sur l'état financier du requérant. La Cour a statué que le formulaire est protégé par l'article 9 de la Charte, constituant ainsi une communication faite confidentiellement pour obtenir un avis juridique. Il ne s'agissait pas, dans ce cas-ci, d'honoraires professionnels.

[28] Encore une fois, les faits constituant cette affaire se rapportent aux informations données par un client dans le but d'obtenir un service juridique et non aux honoraires réclamés par un professionnel à son client.

²³ Précitée, note 9, 893.

L'affaire *Smith c. Jones*²⁴

[29] Une personne enregistre un plaidoyer de culpabilité pour voies de fait graves à la suite d'une accusation d'agression sexuelle grave à l'endroit d'une prostituée. Il n'y a pas de procès ni de dépôt d'expertise psychiatrique. Le psychiatre ayant réalisé l'expertise de l'accusé pour le compte de la défense demande à la Cour d'intervenir pour qu'il puisse, au nom de l'intérêt public, dévoiler les conclusions de son évaluation. La Cour accède en partie à la requête du psychiatre en signalant que le privilège n'est pas absolu. Elle soumet que trois facteurs liés à l'intérêt public peuvent lever cet interdit et qu'il faut assurer un juste équilibre des droits au nom de l'intérêt public.

[30] Dans cette affaire, il faut relever que le document demandé émane du psychiatre et, à sa face même, renferme des renseignements au sujet de son client. Il ne s'agit pas de ses honoraires comme psychiatre. Malgré cette situation, la Cour réfère aux trois principaux facteurs pouvant potentiellement justifier une levée de l'interdit du secret professionnel.

L'affaire *Stevens c. Canada*²⁵

[31] M. Stevens est un ancien membre du cabinet fédéral faisant l'objet d'une enquête alléguant un conflit d'intérêts (Commission d'enquête Parker). Cette décision mentionne que le privilège de l'avocat remonte au 16^e siècle. Elle aborde les éléments touchant les relevés de services d'un avocat, le secret professionnel et la *Loi sur l'accès à l'information fédérale*²⁶, notamment l'article 41 de cette dernière :

41. La personne qui s'est vu refuser communication totale ou partielle d'un document demandé en vertu de la présente loi et qui a déposé ou fait déposer une plainte à ce sujet devant le Commissaire à l'information peut, dans un délai de quarante-cinq jours suivant le compte rendu du Commissaire prévu au paragraphe 37(2), exercer un recours en révision de la décision de refus devant la Cour. La Cour peut, avant ou après l'expiration du délai, le proroger ou en autoriser la prorogation.

²⁴ Précitée, note 10.

²⁵ Précitée, note 11.

²⁶ L.R.C. (1985), c. A-1.

[32] Il faut constater que M. Stevens a reçu 336 pages de relevés de services d'avocats, de reçus et d'autres pièces connexes (nom de l'avocat, date des services, temps et montants déboursés) touchant les trois conseillers juridiques de la Commission d'enquête Parker. M. Stevens n'a toutefois pas obtenu les 73 pages descriptives de relevés de services visant à obtenir des conseils juridiques.

Les frais et honoraires payés par un organisme public

[33] Ainsi, pour les mêmes motifs que dans l'affaire *X c. Hydro-Québec*²⁷, j'en arrive à la conclusion que les renseignements ne portant que sur les frais et honoraires engagés par la Ville sont détenus par un organisme public soumis au principe d'accès et de transparence de l'article 9 de la Loi. Il importe de distinguer la relation existant entre l'avocat payé par son client, personne physique, de celle entre l'avocat et un organisme public soumis à la Loi.

[34] Je crois qu'éviter de dévoiler les frais déboursés par la Ville équivaut à créer un déséquilibre des droits, particulièrement celui du citoyen de connaître les montants défrayés en frais professionnels par un organisme public, mettant ainsi au rancart toute une partie de la législation en matière d'accès. La transparence des actions prises par un organisme public, valeur fondamentale servant l'intérêt public consacré par la Loi, doit être préservée.

[34] En outre, à partir du relevé de la jurisprudence, je suis d'avis que la communication des informations spécifiques concernant les frais et honoraires ne divulguerait pas, dans ce cas-ci, la nature, la description, le but et la date des services rendus, ni les communications faites confidentiellement pour obtenir un avis juridique, ni une opinion juridique²⁸, ni un rapport ou un avis d'un expert, ni le relevé de services de l'avocat, ni l'objet et le sujet de la facture, ni les personnes rencontrées, ni la reconstruction de certaines allégations du client ou des experts.

[35] J'estime que les informations en litige ne traduisent que le coût des frais et honoraires défrayés par la Ville. En toute déférence pour l'opinion contraire, je suis d'avis que le client, qui sait que le montant qu'il paiera en honoraires pourrait être divulgué, n'est pas empêché pour autant de se confier en toute liberté à son avocat pour sa défense et d'être assuré du respect de la confidentialité, ne s'agissant pas d'informations sur la nature et la qualité du mandat des avocats.

²⁷ Précitée, note 7.

²⁸ *Fédération des travailleurs et des travailleuses du papier et de la forêt c. Bouchard*, [1998] C.A.I. 453 (C.Q.).

[36] J'observe que la demande d'accès a été soumise à la Ville le 11 janvier 2005. Les factures en litige pour l'année 2005 l'ont été après cette demande d'accès. Ces derniers documents ne sont donc pas visés par la demande.

[37] J'ai vérifié la série de trois documents restant en litige. Il s'agit des factures de la firme Dunton Rainville adressées à la Ville, selon différentes dates, pour chacune des années 2002 à 2004 inclusivement. La première page d'une facture comprend les informations suivantes : le nom de la Ville, la date, le numéro, la période et l'objet de la facture, la facture finale ou intérimaire, le nombre d'heures, les honoraires, les montants de la TPS et de la TVQ, les débours et le total. La deuxième page, et, le cas échéant, les troisième ou quatrième, annexée à la première page, contient la description détaillée des honoraires.

[38] Je considère que les informations ne portant que sur le nom de la Ville, la date, le numéro et la période couverte par la facture, la facture finale ou intérimaire, le nombre d'heures, les honoraires, les montants de la TPS et de la TVQ, les débours et le total apparaissant à la première page de chaque document en litige sont des informations sur les heures travaillées et les honoraires réclamés par un professionnel ne permettant pas, dans ce cas-ci, de dévoiler une confiance du client à son avocat aux termes de l'article 9 de la Charte. Ces derniers renseignements sont donc accessibles au demandeur.

POUR CES MOTIFS, LA COMMISSION :

[39] **ACCUEILLE**, en partie, la demande de révision du demandeur.

[40] **ORDONNE** à la Ville de ne communiquer au demandeur que les renseignements ci-après identifiés se trouvant à la première page de chaque facture soumise à la Ville par la firme Dunton Rainville pour les années 2002, 2003 et 2004 :

- le nom de la Ville;
- la date;
- le numéro de dossier et la période couverte par la facture;
- la facture finale ou intérimaire;
- le nombre d'heures;
- le montant des honoraires;
- les montants de la TPS et de la TVQ;
- les débours;
- le total.

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

MICHEL LAPORTE
Commissaire

Dunton Rainville
(M^e Jean-François Coudé)
Procureurs de l'organisme