

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

Dossier : 04 03 00

Date : 26 avril 2005

Commissaire : M^e Hélène Grenier

X

Demandeur

c.

**MINISTÈRE DES RELATIONS AVEC
LES CITOYENS ET DE
L'IMMIGRATION**

Organisme

DÉCISION

OBJET

DEMANDE DE RÉVISION EN MATIÈRE D'ACCÈS

[1] La demande d'accès porte la date du 26 janvier 2004; la décision qui la refuse porte celle du 12 février suivant.

[2] La responsable appuie son refus de fournir copie du document demandé, soit le « *rapport intérimaire du groupe de travail interministériel sur la citoyenneté* », sur les articles 14, 19, 31, 34, 37 et 39 de la *Loi sur l'accès*¹ de même que sur l'article 9 de la *Charte des droits et libertés de la personne* (L.R.Q., c. C-12).

¹ L.R.Q., c. A-2.1.

[3] Le demandeur requiert la révision de ce refus dans un écrit daté du 20 février 2004; il soutient alors que le rapport intérimaire en litige est d'intérêt public.

PREUVE

i) de l'organisme

Témoignage de M. Gilles Deschamps :

[4] M. Gilles Deschamps témoigne sous serment. Il a pris part au traitement de la demande d'accès dans l'exercice de sa fonction de responsable adjoint de l'accès et de la protection des renseignements personnels. Il analyse, depuis 1997 et en vertu de la *Loi sur l'accès*, les demandes d'accès qui sont adressées à l'organisme. Il comprend l'application de cette loi. Il connaît, de façon générale, la mission ainsi que les attributions de l'organisme de même que les questions susceptibles d'interférer dans le cadre des relations fédérales-provinciales.

[5] M. Deschamps a analysé le « *rapport intérimaire du groupe de travail interministériel sur la citoyenneté* » qui est en litige et qui avait été présenté à M. Joseph Facal lorsqu'il était ministre des Relations avec les citoyens et de l'Immigration. M. Deschamps a proposé les restrictions à l'accès applicables à ce document avec un projet de décision; la responsable s'est fiée à ce projet et elle a refusé l'accès au rapport intérimaire. M. Deschamps ignore si la responsable a, par ailleurs, effectué d'autres démarches avant de prendre sa décision.

[6] Le rapport intérimaire en litige porte la date du 6 novembre 2001; il inclut le mandat clair que le ministre Joseph Facal avait confié à un groupe de travail interministériel. À la connaissance de M. Deschamps, ce rapport a été remis au ministre et il n'est jamais formellement sorti de son cabinet; à sa connaissance également, le ministre n'a pas pris de décision concernant ce rapport et il n'a jamais indiqué qu'il jugeait opportun que ce document soit accessible. M. Deschamps n'a pas consulté M. Facal aux fins du traitement de la demande d'accès. Selon M. Deschamps, l'article 34 de la *Loi sur l'accès* s'applique au rapport en litige :

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.

[7] La lecture du rapport révèle que ses auteurs ont expressément recommandé qu'il soit traité de façon confidentielle pour les raisons qu'ils ont exprimées (page 4, note infrapaginale) et qui portent sur les incidences de sa divulgation sur les relations entre les gouvernements du Québec et du Canada. Selon M. Deschamps, l'article 19 de cette loi appuie également le refus de la responsable :

19. Un organisme public peut refuser de communiquer un renseignement lorsque sa divulgation porterait vraisemblablement préjudice à la conduite des relations entre le gouvernement du Québec et un autre gouvernement ou une organisation internationale.

[8] À la connaissance de M. Deschamps, le rapport en litige traite de questions constitutionnelles, entre autres de citoyenneté et d'immigration. Ce document comprend des analyses, des avis et des recommandations; des opinions juridiques préparées par des experts sont aussi produites en annexe. Les articles 31, 37 et 39 de la *Loi sur l'accès* sont donc également invoqués au soutien du refus de la responsable avec l'article 9 de la *Charte des droits et libertés de la personne* relatif au droit au respect du secret professionnel :

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.

39. Un organisme public peut refuser de communiquer une analyse produite à l'occasion d'une recommandation faite dans le cadre d'un processus décisionnel en cours, jusqu'à ce que la recommandation ait fait l'objet d'une décision ou, en l'absence de décision, qu'une période de cinq ans se soit écoulée depuis la date où l'analyse a été faite.

31. Un organisme public peut refuser de communiquer une opinion juridique portant sur l'application du droit à un cas particulier ou sur la constitutionnalité ou la validité d'un texte législatif ou réglementaire, d'une version préliminaire ou d'un projet de texte législatif ou réglementaire.

[9] L'article 14 de la *Loi sur l'accès* est enfin invoqué parce que l'accès à la substance du document peut être refusé en vertu de cette loi :

14. Un organisme public ne peut refuser l'accès à un document pour le seul motif que ce document comporte certains renseignements qu'il doit ou peut refuser de communiquer en vertu de la présente loi.

Si une demande porte sur un document comportant de tels renseignements, l'organisme public peut en refuser l'accès si ces renseignements en forment la substance. Dans les autres cas, l'organisme public doit donner accès au document demandé après en avoir extrait uniquement les renseignements auxquels l'accès n'est pas autorisé.

Contre-interrogatoire de M. Gilles Deschamps

[10] M. Deschamps est sociologue de formation.

[11] À son avis, c'est le 2^e alinéa de l'article 34 de la *Loi sur l'accès* qui s'applique au rapport intérimaire en litige. M. Deschamps ne s'est pas adressé à l'ex-ministre Facal au cours du traitement de la demande d'accès et il ne sait pas si M. Facal s'objecte à la divulgation du rapport ou s'il y consent.

[12] Lorsqu'il a traité la demande d'accès du 26 janvier 2004, M. Deschamps n'a pas consulté la personne qui était alors ministre de l'organisme; il ignore si ce ministre s'objectait à la divulgation du document. La décision de ne pas fournir copie de ce rapport intérimaire a été prise par la responsable de l'accès de l'organisme.

[13] M. Deschamps est également d'avis que l'article 19 de la *Loi sur l'accès* s'applique au contenu du rapport intérimaire; à sa connaissance, la citoyenneté est de compétence fédérale.

[14] Selon M. Deschamps, l'article 31 de la *Loi sur l'accès* ne s'applique pas à toute la substance du rapport intérimaire en litige; il s'applique aux 5 opinions juridiques dont le rapport traite et qui y sont annexées.

[15] M. Deschamps n'a obtenu aucun avis juridique portant sur l'application de l'article 9 de la *Charte des droits et libertés de la personne* à la demande d'accès.

ii) du demandeur

[16] Le demandeur témoigne sous serment. En 2004, il a assisté à une conférence que prononçait M. Joseph Facal, professeur à l'École des hautes études commerciales; au cours de son exposé, M. Facal aurait indiqué que la citoyenneté québécoise n'était pas possible et que l'étude qu'il avait fait préparer alors qu'il était ministre démontrait l'absence d'un intérêt concret pour cette question de même que son impossibilité en droit. M. Facal aurait par la suite refusé de remettre au demandeur copie de cette étude qu'il considérait comme un document privilégié de l'État et il lui aurait suggéré d'adresser une demande d'accès à l'organisme. Le demandeur ne souhaite pas obtenir le nom des

membres du comité interministériel formé pour réaliser le mandat confié par l'ex-ministre Facal.

ARGUMENTATION

i) de l'organisme

[17] La demande de révision porte sur le refus motivé de la responsable de donner communication du « *rapport intérimaire du groupe de travail interministériel sur la citoyenneté* » présenté en novembre 2001 au ministre des Relations avec les citoyens et de l'Immigration, M. Joseph Facal.

L'application de l'article 34 de la *Loi sur l'accès* :

[18] La responsable a, avec raison, appuyé sa décision sur l'article 34 de la *Loi sur l'accès*. Le rapport intérimaire en litige est rattaché au cabinet du ministre de l'organisme, la preuve démontrant qu'il a été préparé à la demande du ministre et que celui-ci l'a obtenu à ce titre. Seul le ministre Facal avait discrétion pour le rendre accessible alors qu'il était en fonction². Le témoignage du demandeur démontre de plus que M. Facal a refusé de lui donner accès au rapport en litige puisqu'il n'était plus, en 2004, habilité à le rendre accessible. L'actuel ministre de l'organisme ne peut, non plus, divulguer ce document en lieu et place de l'ex-ministre Facal.

[19] Il n'y a pas nécessité d'interpréter l'article 34 dont le libellé est clair; cette disposition ne fait pas de distinction entre les documents purement administratifs et les autres liés au processus décisionnel. Cet article oblige le demandeur d'accès à obtenir le consentement du ministre concerné³.

[20] La nature ou le contenu d'un document ne sont pas déterminants pour considérer l'application de l'article 34. Le rattachement de ce document à l'une ou l'autre des personnes visées par cet article est par ailleurs déterminant à cet effet. Ainsi, tant que le document en est un du cabinet ou du bureau de l'une des personnes nommées à l'article 34, seule cette personne a discrétion pour le rendre accessible ou non.⁴

² *Procureur général du Québec c. Bayle* [1991] CAI 306.

³ *Macdonell c. Procureur général du Québec et Assemblée nationale* [2002] CAI 469.

⁴ *Kaminski c. Justice A.I.E.* 2004AC-63.

[21] La preuve démontre l'absence de diffusion du rapport ainsi que le traitement confidentiel qui lui a été réservé depuis sa création et qui a été recommandé par les auteurs du document. Aucune preuve ne démontre que M. Facal ait divulgué le contenu du rapport.

[22] La preuve démontre que ce document a été préparé aux fins exclusives du ministre Facal alors qu'il dirigeait le ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration; le rapport intérimaire sur la citoyenneté a vraisemblablement été préparé pour le diriger dans l'exercice de ses fonctions. L'article 34 s'applique à l'ensemble du rapport intérimaire en litige qui, en conséquence, ne doit pas être divulgué.

L'application de l'article 19 de la *Loi sur l'accès* :

[23] La preuve démontre que le document en litige est constitué d'avis, de recommandations et de positions sur lesquelles le gouvernement du Québec pourrait s'appuyer en vue de la prise d'une décision dans le cadre de négociations qui pourraient survenir. Il serait préjudiciable au gouvernement de les divulguer alors que, d'une part, aucune décision n'a encore été prise et que, d'autre part, un accord entre les gouvernements du Québec et du Canada reçoit déjà application en matière d'immigration. La preuve démontre également que le responsable adjoint est crédible pour apprécier, de façon générale, le préjudice qui résulterait de la divulgation du rapport intérimaire et qui affecterait la conduite des relations entre ces gouvernements.

L'application de l'article 31 de la *Loi sur l'accès* et de l'article 9 de la *Charte des droits et libertés* :

[24] L'article 9 de la *Charte* protège les opinions juridiques qui constituent une importante partie du rapport en litige puisque le droit au respect du secret professionnel doit être appliqué malgré la préséance de la *Loi sur l'accès*.⁵ Il n'en demeure pas moins que l'article 31 de la *Loi sur l'accès* s'applique à ces opinions juridiques et permet d'en refuser la communication.

⁵ *Gaboriault c. Société québécoise de développement de la main d'œuvre* [1995] CAI 200; *Pouliot c. Ministère de l'Environnement* [1994] CAI 131.

L'application des articles 37 et 39 de la *Loi sur l'accès* :

[25] Le rapport en litige constitue une recommandation assortie d'analyses. La divulgation de ces analyses révélerait le sens de la recommandation.

L'application de l'article 14 de la *Loi sur l'accès* :

[26] Il ne reste, une fois les restrictions à l'accès appliquées, qu'une infime partie du rapport, soit la liste des membres du comité interministériel concerné que le demandeur ne souhaite pas obtenir. L'article 14, de même que l'article 19 précité, habilite l'organisme à ne pas la divulguer :

14. Un organisme public ne peut refuser l'accès à un document pour le seul motif que ce document comporte certains renseignements qu'il doit ou peut refuser de communiquer en vertu de la présente loi.

Si une demande porte sur un document comportant de tels renseignements, l'organisme public peut en refuser l'accès si ces renseignements en forment la substance. Dans les autres cas, l'organisme public doit donner accès au document demandé après en avoir extrait uniquement les renseignements auxquels l'accès n'est pas autorisé.

[27] La demande de révision doit être rejetée, en vertu de l'article 34 notamment. Le rapport intérimaire en litige ne doit pas être divulgué à défaut de l'obtention du consentement de M. Joseph Facal. La preuve, confirmée par le demandeur, démontre que M. Facal a refusé de lui donner accès à ce document.

ii) du demandeur

[28] L'article 31 de la *Loi sur l'accès* ne permet pas de refuser de communiquer les opinions juridiques comprises dans le rapport qui est en litige parce que celles-ci ne portent pas sur l'application du droit à un cas particulier ou sur la constitutionnalité ou la validité d'un texte législatif ou réglementaire, d'une version préliminaire ou d'un rapport de texte législatif ou réglementaire. Le

rapport en litige est constitué de l'analyse d'une question générale sur le concept de citoyenneté.

[29] Le rapport en litige, même s'il émane d'avocats, n'est pas nécessairement visé par le secret professionnel et ne constitue pas nécessairement une opinion juridique.

[30] L'article 9 de la *Charte* s'applique, s'il en est, au droit au respect du secret professionnel de l'ex-ministre Facal. Seul l'ex-ministre Facal peut autoriser la divulgation du rapport et il en a lui-même divulgué l'existence et une partie du contenu dans le cadre d'une conférence prononcée publiquement. L'ex-ministre Facal a erré en indiquant qu'il n'était plus habilité à autoriser la divulgation du rapport en litige.

[31] Il n'y a pas de conflit possible avec le gouvernement du Canada en matière de citoyenneté puisque les provinces ont pleine compétence en cette matière et qu'il n'y a pas de gouvernement possible sans citoyenneté. Il y a lieu de ne pas confondre citoyenneté et nationalité. L'article 19 de la *Loi sur l'accès*, invoqué par la responsable, ne trouve donc pas application.

[32] L'article 34 de la *Loi sur l'accès* ne s'applique pas au rapport qui est en litige parce que la preuve démontre que l'ex-ministre Facal a accepté d'en divulguer une partie et qu'aucune preuve ne démontre que M. Facal en ait refusé la divulgation. Il faut par ailleurs souligner que l'organisme a fait défaut de démontrer que la responsable a consulté l'actuel ministre de l'organisme ou M. Facal ou encore que chacun de ceux-ci a refusé de divulguer ce rapport.

DÉCISION

[33] J'ai pris connaissance du « *Rapport intérimaire du groupe de travail interministériel sur la citoyenneté* » qui est en litige. La page de titre de ce rapport de 51 pages qui porte la date du 6 novembre 2001 indique qu'il s'agit d'un document de travail présenté au ministre des Relations avec les citoyens et de l'Immigration, M. Joseph Facal, qui était alors en poste. La Commission comprend que l'ex-ministre avait confié un mandat précis à groupe de travail interministériel *ad hoc* et que ce groupe de travail a exprimé l'exécution de son mandat en préparant le rapport intérimaire ou document de travail qui est en litige et en le remettant au ministre qui l'avait demandé. Le préambule de ce rapport confirme à cet égard la preuve de l'organisme, en l'occurrence non contredite; le rapport intérimaire confirme le témoignage de M. Deschamps quant à son contenu.

[34] Il faut donner raison à l'avocat de l'organisme lorsqu'il prétend que le 2^e alinéa de l'article 34 s'applique au rapport intérimaire en litige :

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.

[35] La preuve démontre que le rapport en litige est un document du cabinet du ministre de l'organisme. La preuve démontre spécifiquement que ce document a été demandé par un ministre de l'organisme, qu'il a été préparé pour lui, à ce titre, et qu'il lui a été remis à ce titre. La preuve non contredite démontre que ce document n'est pas formellement sorti du cabinet du ministre et que l'organisme le conserve toujours comme tel. Le rapport intérimaire en litige n'est donc pas accessible à moins que le ministre de l'organisme ne le juge opportun.

[36] La Commission comprend que le ministre auquel le rapport a été remis à ce titre en 2001 n'était plus en poste à la date de la demande d'accès; cet ex-ministre n'était donc plus habilité à rendre le rapport intérimaire accessible. Ce rapport est un document d'État destiné au ministre de l'organisme, traité au cabinet du ministre de l'organisme et conservé comme tel par l'organisme. Seul un ministre de l'organisme qui est en poste peut décider de rendre ce rapport intérimaire accessible; à défaut d'une décision ministérielle à cet effet, le rapport intérimaire demeure inaccessible en vertu de l'article 34 précité tant et aussi longtemps qu'un ministre de l'organisme ne jugera pas opportun de le rendre accessible dans l'exercice de ses fonctions. Aucune preuve ne démontre qu'un ministre de l'organisme ait jugé opportun de rendre le rapport intérimaire en litige accessible. La preuve non contredite démontre par ailleurs que le contenu politique et administratif de ce document de travail n'a pas connu de suite dans l'appareil étatique.

[37] Le 2^e alinéa de l'article 34, au sujet duquel la Cour suprême ne s'est pas spécifiquement prononcée⁶, n'a pas pour effet de réserver l'exercice du pouvoir discrétionnaire qui y est prévu au ministre qui était en poste lors de la remise du rapport intérimaire; un successeur de ce ministre peut, quant à lui, juger opportun de rendre ce document d'État accessible. La prétention de l'organisme voulant que seul M. Facal pouvait, alors qu'il était ministre de l'organisme, exercer la discrétion prévue par l'article 34, n'est pas retenue parce qu'elle limite l'accessibilité au rapport intérimaire à la personne de M. Facal; l'accessibilité au rapport intérimaire est rattachée au ministre de l'organisme qui est en fonction, non pas à la personne qui l'a été.

[38] Le 2^e alinéa de l'article 34 s'applique à chacune des parties du rapport intérimaire, c'est-à-dire aux analyses, avis, recommandations et opinions juridiques qui en constituent la substance et qui ont été présentés au ministre de l'organisme qui était en poste en 2001; l'article 14 a été adéquatement appliqué par la responsable :

14. Un organisme public ne peut refuser l'accès à un document pour le seul motif que ce document comporte certains renseignements qu'il doit ou peut refuser de communiquer en vertu de la présente loi.

Si une demande porte sur un document comportant de tels renseignements, l'organisme public peut en refuser l'accès si ces renseignements en forment la substance. Dans les autres cas, l'organisme public doit donner accès au document demandé après en avoir extrait uniquement les renseignements auxquels l'accès n'est pas autorisé.

[39] Le rapport intérimaire en litige perdrait la majeure partie de sa substance si les opinions juridiques qui ont été préparées et discutées dans le cadre de l'exécution du mandat confié au groupe de travail par le ministre en étaient retirées. Les questions abordées par le groupe de travail sont, avant tout et pour la plupart, juridiques; elles donnent lieu à des opinions juridiques portant sur des cas particuliers déterminés par le ministre ou le groupe de travail, et l'article 31 peut également être appliqué à ces opinions.

⁶ *Macdonell c. Procureur général du Québec et Assemblée nationale* [2002] CAI 469.

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

REJETTE la demande de révision.

HÉLÈNE GRENIER
Commissaire

M^e Dominique Gilbert
Avocat de l'organisme