

01 09 01

MICHEL LYONS,

demandeur,

c.

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION,

organisme public.

L'OBJET DU LITIGE

M. Michel Lyons, coauteur d'un manuel scolaire intitulé « Défi mathématique », s'adresse à M. Roger Vézina, Direction des ressources didactiques au ministère de l'Éducation (le « Ministère »), le 26 mars 2001, pour obtenir les documents suivants :

- les rapports des évaluateurs à l'origine de la décision du CERD¹;
- toute correspondance interne ou externe relative à ce dossier et nous désignant nommément ou *Défi mathématique*;
- tout autre document touchant au litige qui oppose depuis décembre dernier les auteurs et l'Éditeur de *Défi mathématique* à l'exception des rapports ayant déjà été expédiés à l'Éditeur.

Le 25 avril 2001, le Ministère lui fait parvenir les documents ci-après identifiés, masqués des renseignements nominatifs qui s'y trouvent :

- a) Une note du Bureau d'approbation du matériel didactique (BAMD), datée du 23 novembre 2000;
- b) Trois notes du BAMD, datées du 11 septembre 2000;
- c) Une lettre de l'éditeur adressée au BAMD, datée du 1^{er} septembre 2000;
- d) Deux lettres du BAMD, datées respectivement des 7 septembre et 1^{er} décembre 2000;

¹ Comité d'évaluation des ressources didactiques.

- e) Un courriel adressé au BAMD en date du 11 janvier 2001;
- f) Une lettre du Bureau d'accès à l'information, datée du 25 janvier 2001;
- g) Une lettre adressée au BAMD, datée du 29 janvier 2001.

Le Ministère avise M. Lyons, selon les termes de l'article 48 de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*² (la « Loi »), de communiquer avec le Comité d'évaluation des ressources didactiques (le « Comité ») pour obtenir les lettres du 14 décembre 2000 et des 12 janvier et 23 février 2001 échangées entre le Comité et l'éditeur.

Le Ministère complète sa réponse à M. Lyons en l'informant qu'il ne détient aucun document « touchant au litige qui oppose depuis décembre dernier les auteurs et l'Éditeur de *Défi mathématiques* à l'exception des rapports ayant déjà été expédiés à l'Éditeur. »

Le 7 mai 2001, le Ministère écrit à M. Lyons ce qui suit :

À la révision du dossier, nous avons constaté qu'une partie du texte de notre lettre a été échappée par mégarde. [...] [...] Nous vous faisons parvenir, avec la présente, un texte original complet de notre réponse.

Le Ministère invoque donc les articles 37 et 39 de la Loi pour lui refuser l'accès aux rapports.

Le 23 mai 2001, le procureur de M. Lyons dépose une requête pour que la Commission d'accès à l'information (la « Commission ») révise la décision rendue par le Ministère.

² L.R.Q., c. A-2.1.

L'audience fixée pour le 28 février 2002 est remise de consentement au 23 mai 2002.

LA PREUVE

Les parties confirment que l'objet du litige ne porte que sur les rapports réalisés par chacun des trois évaluateurs et que M. Lyons ne veut pas obtenir le nom des ceux-ci. Il est déposé de consentement la grille des évaluations utilisée par le Bureau d'approbation du matériel didactique (le « Bureau ») (pièce D-1 en liasse).

M. Gilles Allen est, à l'époque de la demande, coordonnateur au Bureau et secrétaire du Comité. Il explique le processus suivi pour l'approbation du matériel didactique qui est soumis au Ministère :

- 1) Le ministre détermine la liste du matériel didactique;
- 2) La maison d'édition soumet un projet au Bureau;
- 3) Le Bureau est responsable de l'évaluation du matériel déposé;
- 4) Le rapport synthèse d'évaluation préparé par le Bureau est déposé au Comité;
- 5) Le Comité émet un avis au ministre;
- 6) Le ministre délègue au sous-ministre le soin d'informer la maison d'édition;
- 7) Le sous-ministre avise la maison d'édition de la décision prise.

M. Allen fait valoir qu'il a compris l'actuelle demande d'accès comme étant celle visant à obtenir l'évaluation faite sur les aspects pédagogiques par trois évaluateurs. Il affirme que le matériel didactique complet servant aux évaluations est déposé au Ministère par les éditeurs, et non par les auteurs. Ces derniers ne traitent jamais directement avec le Ministère. Il identifie les sept documents en litige de la façon suivante :

- 1) « Deuxième partie – L'analyse du matériel didactique de base – Les aspects pédagogiques »**

M. Allen indique qu'il s'agit du premier d'une série de trois documents ayant servi à l'évaluateur « A ».

2) « Deuxième partie – L'analyse du matériel didactique de base – Les aspects pédagogiques »

M. Allen indique qu'il s'agit du deuxième de la série de trois documents ayant servi à l'évaluateur « A ».

3) « Troisième partie – La synthèse de l'évaluation – Défi mathématique »

M. Allen indique qu'il s'agit du troisième de la série de trois documents ayant servi à l'évaluateur « A ».

4) « Deuxième partie – L'analyse du matériel didactique de base – Les aspects pédagogiques »

M. Allen indique qu'il s'agit du premier d'une série de deux documents ayant servi à l'évaluateur « B ».

5) « Troisième partie – La synthèse de l'évaluation – Les aspects pédagogiques »

M. Allen indique qu'il s'agit du deuxième de la série de deux documents ayant servi à l'évaluateur « B ».

6) « Deuxième partie – L'analyse du matériel didactique de base – Les aspects pédagogiques – Défi mathématique, 1^{er} cycle 2000 »

M. Allen indique qu'il s'agit du premier d'une série de deux documents ayant servi à l'évaluateur « C ».

7) « Troisième partie – La synthèse de l'évaluation – Les aspects pédagogiques – Défi mathématique, 1^{er} cycle 2000 »

M. Allen indique qu'il s'agit du deuxième de la série de deux documents ayant servi à l'évaluateur « C ».

M^e Saturnino Gennaro Iadeluca, procureur de M. Lyons, signale une réserve des droits de son client à demander ultérieurement des documents autres que ceux en litige.

M. Allen poursuit son témoignage et indique que le mandat des évaluateurs consiste à évaluer les aspects pédagogiques à l'aide d'une grille préalablement confectionnée par le Ministère (pièce D-1 en liasse). Le Ministère choisit trois évaluateurs différents pour obtenir une évaluation la plus objective possible et ceux-ci doivent livrer leur opinion et les motifs à l'appui de celui-ci. Il fait valoir que les évaluations sont très étoffées. Il précise que les évaluateurs sont choisis pour leur expertise à la suite d'un appel de candidatures auprès d'enseignants. En 1998, le Ministère a reçu près de 600 candidatures et n'en a retenu que 40. L'enseignant sélectionné est formé par le Ministère et signe un contrat. Chaque évaluateur travaille individuellement et ne connaît pas les autres.

M. Allen explique qu'une synthèse des opinions émises par les évaluateurs est préparée par un membre de l'équipe du Bureau pour être remis au Comité. Il spécifie que celui-ci ne reçoit pas copie des évaluations faites par les évaluateurs, c'est-à-dire les sept documents en litige. Il certifie que le sous-ministre accorde une grande importance au document synthèse du Bureau. Il mentionne que le rôle du Comité est de faire des recommandations au sous-ministre à la suite de la prise en considération du rapport synthèse. Le Comité l'interroge souvent pour obtenir plus de précisions. Le sous-ministre reçoit les recommandations du Comité et, habituellement, dans 95 % des cas, les entérine. Dans les situations plus litigieuses, le sous-ministre se référera au rapport synthèse des évaluations.

Interrogé par M^e Iadaluca, M. Allen raconte que les évaluateurs sont des enseignants en exercice détenant au moins une scolarité de maîtrise. L'ensemble du matériel didactique soumis au Ministère par les éditeurs est évalué au complet, mais chaque évaluateur n'analyse qu'une partie de ce matériel, soit 40 à 60 %. Il confirme que les évaluations sont faites selon les critères développés par le Ministère, qu'elles sont soumises au Bureau et qu'une synthèse de celles-ci est déposée au Comité. Il reconnaît la pièce D-2 et atteste qu'il est de pratique courante que le Ministère donne à l'éditeur une copie du rapport synthèse réalisé par le Bureau à partir des évaluations. Ce dernier rapport, dit-il, est l'expression d'un jugement de valeur sur le matériel didactique. Il indique que le rapport synthèse peut contenir l'opinion émise par l'évaluateur. Il certifie que le Comité, formé de 13 membres nommés par le Ministre, dont 6 sont des enseignants (art. 477.8 de la *Loi sur l'instruction publique*³), n'est pas lié par les évaluations ou le Bureau, qu'il analyse le rapport synthèse et décide de retenir ou non le matériel pédagogique. Le Comité remet par la suite ses recommandations au Ministre et celui-ci, par délégation de pouvoir au sous-ministre, communique la réponse aux éditeurs (pièce O-2 en liasse).

M. Michel Lyons relate détenir une maîtrise en mathématiques et en enseignement, avoir été chargé de cours pour cinq universités et donner des cours de formation à des enseignants. Il fait valoir qu'il est coauteur avec son frère de matériel pédagogique soumis au Ministère. Ce matériel touche les mathématiques pour les jeunes du niveau primaire. Il fait remarquer que ce dernier matériel est la troisième édition de l'œuvre déjà utilisé par 500 000 jeunes. Il justifie sa demande d'accès pour obtenir copie des évaluations aux fins de remédier aux lacunes ayant pu être observées, de sa volonté de publier du matériel adéquat et parce que les rapports pourraient l'éclairer. Il se dit actuellement « dans le brouillard sur les motifs de refus ».

³ L.R.Q., c. I-13.3.

Interrogé par M^e Jean Émond, procureur du Ministère, M. Lyons confirme avoir rencontré avec l'éditeur, en février 2001, les fonctionnaires du Ministère, dont

MM. Vézina et Allen. Il indique qu'il s'attendait à parler avec les experts lors de cette rencontre. Il atteste ne pas avoir rencontré personnellement le sous-ministre.

LES ARGUMENTS

M^e Émond rappelle que les personnes choisies pour être évaluateurs sont des enseignants compétents qui doivent individuellement porter un jugement sur le matériel didactique et que les évaluations conséquentes sont des avis au sens énoncé à l'article 37 de la Loi :

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.

M^e Émond fait valoir que les jugements de valeur portés par les évaluateurs ne sont pas des évaluations noyées dans une masse d'autres informations et que leurs avis constitue l'ossature du processus d'évaluation⁴. Il soutient qu'il faut garantir la libre expression des opinions émises par les évaluateurs et retenir le motif de restriction.

M^e Émond signale l'abandon de l'article 39 de la Loi comme motif de refus à la communication des documents en litige.

⁴ *Deslauriers c. Sous-ministre de la Santé et des Services sociaux*, [1991] C.A.I. 311; *Ville de Rimouski c. Syndicat national des employés municipaux (manuels) de Rimouski*, [1998] C.A.I. 525 (C.Q.).

M^e Iadaluca s'interroge si les évaluations en litige sont des « avis » selon l'article 37 de la Loi. Il ne conteste pas que l'opération décisionnelle doive être protégée et les décideurs libres de décider. Il résume la preuve du Ministère de la façon suivante :

- a) les éditeurs déposent le matériel didactique au Bureau;
- b) aucun évaluateur ne statue sur l'œuvre au complet;
- c) les critères sont prédéterminés par le Ministère;
- d) les évaluateurs font un travail préparatoire. Ils évaluent le matériel, mais n'ont pas pour tâche de faire des recommandations;
- e) le Bureau fait le travail synthèse, mais ne formule pas de recommandations;
- f) le Comité soumet des recommandations (art. 477.10 et 477.11 de la *Loi sur l'instruction publique*).

M^e Iadaluca avance que c'est le Comité qui donnent des « avis » et des « recommandations » selon ce qu'en a décidé la jurisprudence sur l'article 37 de la Loi. Il prétend que le rapport synthèse du Bureau est remis couramment aux maisons d'édition et que celui-ci renferme des jugements de valeur basés sur le travail des évaluateurs. Ce rapport synthèse, selon lui, contient plus de jugements de valeur que celui réalisé par les évaluateurs. En conséquence, l'article 37 devant recevoir une interprétation restrictive, les documents en litige doivent être remis à M. Lyons parce qu'il s'agit d'une question d'intérêt général en matière de transparence et que son client doit comprendre les tenants et les aboutissants de la décision prise par le Ministère.

M^e Émond réplique que le Comité est un comité consultatif, se situant dans la chaîne de décisions et devant conseiller le ministre.

APPRÉCIATION

L'article 37 de la Loi permet que soient refusés les avis ou recommandations faits par un organisme. Il est rapporté, dans l'affaire *Deslauriers c. Sous-ministre de la Santé et des Services sociaux*⁵, que :

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».

[...]

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 ».

[...] »

(soulignements ajoutés)

L'article 477.8 de la *Loi sur l'instruction publique* prévoit la création du « Comité d'évaluation des ressources didactiques » :

477.8. Est institué le « Comité d'évaluation des ressources didactiques. »

Les articles 477.10 et 477.11 énoncent que ce Comité, dans l'exercice de sa mission, fait des recommandations au ministre et doit lui donner son avis

⁵ Précitée, note 4, 320-321.

relativement à l'évaluation, à l'approbation, à l'implantation et à la révision des ressources didactiques :

477.10. Le Comité a pour mission de conseiller le ministre sur toute question relative aux manuels scolaires, au matériel didactique ou aux catégories de matériel didactique.

Dans l'exercice de sa mission, le Comité recommande au ministre :

1° les critères d'approbation des ressources didactiques ;

2° l'approbation des ressources didactiques.

477.11. Le Comité doit donner son avis au ministre sur toute question qu'il lui soumet relativement à l'évaluation, à l'approbation, à l'implantation et à la révision des ressources didactiques.

La *Loi sur l'instruction publique* ne traite pas de la formation d'équipes d'évaluateurs. La preuve nous apprend que c'est le Bureau qui embauche et forme les évaluateurs. Le Bureau a produit un guide à l'intention des évaluateurs pour les encadrer dans la tâche qu'ils ont à accomplir (pièce D-1 en liasse). Le guide donne des définitions, un cadre d'interprétation et d'analyse général, des critères d'évaluation, des points d'analyse, une échelle d'appréciation qualitative et un espace est réservé à l'évaluateur pour inscrire ses commentaires et justifications. Ce guide est détenu par M. Lyons. Ce dernier détient également le rapport synthèse préparé par le Bureau, ayant été tiré des évaluations faites par les évaluateurs (pièce D-2 en liasse). La preuve révèle que ce rapport synthèse est remis à la maison d'édition ayant présenté un document et qu'il traite des points forts de l'ensemble didactique, des aspects susceptibles d'être améliorés et d'une conclusion.

J'ai examiné les documents en litige. Si l'on retranche les renseignements déjà détenus par M. Lyons (pièces D-1 et D-2 en liasse), les parties qui demeurent en litige sont la cotation donnée par les évaluateurs et les écrits de ceux-ci que nous trouvons à la fin de chaque point devant être analysés sous la rubrique « Commentaires ».

À partir des critères d'évaluation du Ministère, les évaluateurs recensent et commentent les points forts ou faibles du matériel didactique qui leur a été soumis pour analyse par le Bureau. Les évaluateurs terminent cet exercice en inscrivant après chaque critère d'évaluation une cotation de « A » à « D », la lettre « A » étant la note la plus forte.

La Commission est d'avis, vu la preuve, que les parties du document en litige non encore données à M. Lyons sont des « avis » énoncés de façon « à avoir des incidences sur les décisions administratives ou politiques », comme stipulé dans l'affaire *Deslauriers c. Sous-ministre de la Santé et des Services sociaux*⁶. Les informations en litige ainsi portées à la connaissance du décideur constituent le corps même du texte des évaluateurs, lesquelles ne peuvent se voir appliquer l'article 14 de la Loi sans en altérer le sens et la portée :

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.

Le Ministère ayant exercé sa discrétion de ne pas donner les renseignements en litige et satisfait les exigences de l'article 37 de la Loi, M. Lyons ne pourra donc pas les obtenir.

POUR CES MOTIFS, LA COMMISSION :

⁶ Précitée, note 4.

CONSTATE que M. Michel Lyons détient les critères ayant servi au Ministère à évaluer le matériel didactique (pièce D-1 en liasse);

CONSTATE également que le Ministère a remis à M. Lyons le rapport synthèse de l'évaluation préparé par le Bureau (pièce D-2 en liasse);

REJETTE, quant au reste, la demande de révision de M. Lyons pour obtenir copie du rapport des évaluateurs portant sur les aspects pédagogiques.

MICHEL LAPORTE
Commissaire

Montréal, le 18 juillet 2002

Iadeluca & Iadeluca
(M^e Saturnino Gennaro Iadeluca)
Procureurs du demandeur

M^e Jean Émond
Procureur de l'organisme