

99 14 73

**MONGEAU HARVEY, avocats,
société en nom collectif**

ci-après appelé « la demanderesse »

c.

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

ci-après appelé « l'organisme »

OBJET

Le 26 juillet 1999, la demanderesse s'adresse à la responsable de l'accès de l'organisme (la responsable) afin que celui-ci lui fasse tenir copie d'un mémoire au bureau des Sous-ministres daté du 31 mai 1999 et émanant de madame Madeleine Gagné et de monsieur Yvan Turcotte concernant le traitement des demandes de candidats investisseurs au service d'immigration du Québec Hong Kong (le SIQ). Le 5 août suivant, la responsable se prévaut de sa faculté de refuser l'accès au document demandé au motif que son contenu est visé par les articles 37 et 39 de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*¹. La demanderesse conteste le bien-fondé de cette décision de la responsable et s'adresse à la Commission afin que celle-ci la révise en vertu de l'article 135 de la Loi.

Après plusieurs remises, une audience se tient aux bureaux de la Commission sis en la ville de Montréal, le 20 février 2002.

¹ L.R.Q., c. A-2.1, ci-après appelée « Loi sur l'accès » ou « la loi ».

L'AUDIENCE

L'organisme dépose, sous le sceau de la confidentialité, le document en litige. Il s'agit d'un document de trois pages intitulé : *MÉMOIRE AU BUREAU DES SOUS-MINISTRES* daté du 31 mai 1999 et émanant de madame Madeleine Gagné, sous-ministre adjointe, Immigration et Établissement et de monsieur Yvan Turcotte, directeur général de l'Immigration. Le sujet qui y est abordé est le *Traitement des demandes de candidats investisseurs au SIQ Hong Kong*. La troisième page contient des données de prévisions budgétaires.

D'emblée, les parties déclarent ce qui suit :

1. L'organisme n'invoque plus l'article 39 de la Loi à l'appui de son refus.
2. La demanderesse déclare avoir reçu de l'organisme copie de la première page, incluant les trois premiers points du sommaire, mais excluant les quatrième et cinquième point du sommaire. Cette partie reçue est déposée par l'organisme sous la cote O-1.
3. La demanderesse renonce à contester la décision de la responsable pour ce qui est du cinquième point du sommaire, incluant chacun de ses 20 sous-paragraphes, acceptant la position de l'organisme que cette partie du texte est constituée de recommandations visées par l'article 37 de la Loi.
4. L'organisme maintient son refus de divulguer le quatrième point du sommaire au motif que ce texte est visé par l'article 37 de la Loi.
5. La demanderesse n'est pas intéressée à obtenir de l'organisme la troisième page du mémoire contenant les données de prévisions budgétaires.

Ne reste donc plus en litige, et les parties le confirment, que les trois lignes constituant le quatrième point du sommaire.

L'avocat de l'organisme appelle, pour témoigner, madame Madeleine Gagné. Madame Gagné est celle dont le nom apparaît au début du mémoire en litige. Elle exerce la fonction de Sous-ministre adjointe, Immigration et Établissement au sein de l'organisme. Elle déclare que monsieur Yvan Turcotte, directeur général de l'Immigration et rédacteur du mémoire qu'elle a endossé, se

rapporte directement à elle pour son travail. Elle est son supérieur hiérarchique.

Le fonctionnement du SIQ Hong Kong tombait dans le cadre de ses responsabilités.

Madame Gagné déclare que le but du mémoire au Bureau des Sous-ministres était d'obtenir une décision de ce Bureau quant à la suppression des retards dans le traitement des dossiers des candidats investisseurs au SIQ.

Le témoin explique ensuite la structure du mémoire.

Le premier point du sommaire constate les faits ayant causé ces retards (affluence significativement accrue des candidatures) avec statistiques à l'appui.

Le deuxième point du sommaire décrit les effets de cette affluence accrue, soit les retards et les plaintes relatives à ces retards.

Le troisième point du sommaire découle de la situation décrite précédemment, évoque la solution pour résoudre le problème, suggère la décision. Elle déclare que c'est l'énonciation de son point de vue.

Le quatrième point, qui n'est pas remis à la demanderesse, ne suit pas l'analyse qui a précédé. Le témoin dit que cette partie du texte est, en fait, une simple opinion ou point de vue, sans aucune relation avec la description factuelle de la situation et les effets de cette situation aux deux premiers points.

Interrogée par la soussignée sur la différence qu'elle fait entre la nature des textes des quatrième et troisième points du sommaire, le témoin répond que l'opinion formulée au quatrième point peut influencer la décision du Bureau des Sous-ministres alors que le point de vue exprimé au troisième point l'est à titre de solution à la situation décrite dans l'analyse qui le précède et amène la décision à faire.

ARGUMENTATION

L'avocat de l'organisme plaide la volonté de protection du processus décisionnel des organismes qui se situe à la base de la rédaction de cette disposition de la Loi et la jurisprudence de la Commission, constante depuis quelques années, au sujet de la notion d'avis et de recommandation. Cette jurisprudence est fondée essentiellement sur le jugement de la Cour du Québec dans l'affaire *Deslauriers c. Québec (Sous-ministre de la Santé et des Services sociaux)*² dans lequel le juge Aubin détermine clairement toutes les conditions d'application de l'article 37:

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.

L'avocat de l'organisme plaide qu'il n'y a pas de différence fondamentale entre les troisième et quatrième points du sommaire. Ces deux points débutent de la même façon. Ils constituent tous les deux des avis. Il précise que la remise par l'organisme du texte de l'avis exprimé dans le troisième point ne diminue en rien son droit de retenir celui formulé dans le quatrième. En effet, argue-t-il, l'article 37 de la Loi est une restriction à l'accès que l'organisme peut appliquer selon sa discrétion, pourvu qu'il s'agisse d'un avis ou d'une recommandation, bien sûr et que les autres conditions d'application soient satisfaites. Dans le cas qui nous occupe, l'organisme refuse de remettre l'avis exprimé dans le quatrième point, mais accepte de divulguer celui qui précède.

² [1991] CAI 311 (C.Q.).

L'avocat de la demanderesse s'en remet à l'évaluation de la nature du paragraphe en litige que fera la Commission. Il rappelle cependant que les recommandations se situent au cinquième point et non auparavant et insiste sur l'ambiguïté du témoignage de madame Gagné sur la nature d'*avis* de ce paragraphe et de son effet sur le processus décisionnel.

DÉCISION

J'ai examiné le texte en litige, soit le quatrième point du sommaire et ce, tenant compte de l'ensemble du texte du mémoire.

J'ai retenu, pour déterminer si l'article 37 s'appliquait à ce texte, les critères établis par le juge Aubin de la Cour du Québec dans son jugement dans l'affaire *Deslauriers* plus haut citée. Le juge Sheehan de cette même Cour a aussi fait appel à ces critères dans son jugement dans l'affaire *Rimouski (Ville de) c. Syndicat national des employés municipaux (Manuels) de Rimouski*³.

La preuve et le contenu du mémoire démontrent qu'à l'époque où le responsable répond à la demande d'accès, un processus décisionnel était en cours au sujet du problème des retards dans le traitement des demandes des candidats investisseurs au SIQ Hong Kong. La preuve établit également que les auteurs de ce mémoire sont des membres du personnel de l'organisme et que la préparation de ce mémoire s'inscrivait dans l'exercice de leurs fonctions.

Les deux premiers points du sommaire constituent l'analyse de la situation, dévoilant les faits à l'origine du problème, leur conséquence sur le fonctionnement du traitement des demandes à Hong Kong et l'identification du problème à résoudre, c'est-à-dire ce sur quoi devra porter la décision du Bureau des Sous-ministres.

Le troisième point constitue un *avis* au sens de l'article 37. Il commence par les mots « *Se pose la question...* ». Il y est proposé que soit décidé une accélération du rythme de traitement des dossiers et un relèvement des

³ [1998] CAI 525 (C.Q.).

ressources consacrées à la sélection des candidats par la récupération, à cette fin, d'une partie des recettes supplémentaires générées, justement, par l'accroissement des demandes en cause. Ce troisième point énonce ce qui devrait être fait pour régler le problème et est destiné à influencer la décision. Bien que ce genre de proposition soit protégé par l'article 37, l'organisme a choisi de le dévoiler au demandeur.

Le quatrième point, en litige, débute par les mêmes mots qui sont utilisés pour lancer le troisième point du sommaire: « *Se pose aussi la question...* ». Déjà, cette introduction annonce que le rédacteur est en voie de proposer, encore là, une solution. À mon avis, ce texte vise à influencer la décision à prendre parce qu'il indique, de façon plus précise, comment devrait se réaliser la proposition précédente. Il est vrai que ce texte sous-tend une analyse de faits qui n'apparaissent pas au premier point du sommaire, comme l'a expliqué madame Gagné. La prise en compte de ces nouveaux faits se décèle dans ce texte. Selon la jurisprudence, généralement, les faits et l'analyse de ces faits ne peuvent faire l'objet de retenue par la seule application de l'article 37. Normalement, le demandeur devrait y avoir droit si aucune autre disposition restreignant l'accès n'est invoquée par l'organisme.

Le texte en litige s'étend sur deux lignes et demi seulement. En une phrase, il contient sans contredit une invitation claire, lancée au Bureau des Sous-ministres, à agir d'une certaine façon. Cette incitation à agir est cependant inextricablement liée aux autres éléments de cette phrase qui comprend les nouveaux faits exposés et un embryon d'analyse de ces faits. Il est impossible de dissocier les divers éléments de cette phrase (avis, analyse et faits) sans en altérer complètement le sens. En application de l'article 14 de la Loi, l'organisme peut donc soustraire de l'accès, en même temps que la partie *avis* de ce texte, les *faits* et l'*analyse* qu'on y décèle:

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.
(J'ai souligné)

POUR CES MOTIFS, la Commission,

REJETTE la demande de révision.

Québec, le 25 février 2002.

DIANE BOISSINOT
Commissaire

Avocat de la demanderesse:
M^e Marc C. Lagüe

Avocat de l'organisme:
M^e Jean-François Boulais