

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

Dossier : 03 18 97

Date : Le 9 février 2005

Commissaire : M^e Christiane Constant

X.

Demandeur

C.

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

Organisme public

DÉCISION

L'OBJET DU LITIGE

LA DEMANDE DE RÉVISION EN MATIÈRE D'ACCÈS

[1] Le 11 septembre 2003, le demandeur requiert de M^{me} Michelle Courchesne, Ministre pour le ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration (le « MRCI ») une copie d'un rapport préparé par M^{me} Francine Fournier.

[2] Le 26 septembre suivant, M^{me} Madeleine Rhéaume, attachée politique au MRCI, fait parvenir une lettre au demandeur. Elle lui fait part, entre autres, que le MRCI note les points qu'il soulève en regard de son insatisfaction « [...] quant au déroulement du Programme national de réconciliation avec les orphelins et

orphelines de Duplessis [...] » (le « Programme »). Le MRCI ne répond cependant pas à la demande d'accès.

[3] Le 27 octobre 2003, le demandeur sollicite l'intervention de la Commission d'accès à l'information (la « Commission ») pour que soit révisé le refus présumé du MRCI de lui donner accès au document en litige.

L'AUDIENCE

[4] L'audience de la présente cause se tient à Montréal, le 17 septembre 2004, en présence du demandeur, du procureur du MRCI, M^e Dominique Legault de la firme d'avocats Bernard, Roy (Justice Québec), et de ses témoins.

PRÉCISIONS DU MRCI

[5] M^e Legault informe la Commission que le MRCI entend plaider, comme motif de refus à l'intégralité du document en litige, l'article 34 de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*¹ (la « Loi sur l'accès ») et, subsidiairement, l'article 38. Elle indique de plus qu'elle entend plaider que le MRCI n'est pas forclos d'invoquer, pour la première fois, ces articles à l'audience.

LA PREUVE

A) DU MRCI

[6] M^e Legault fait témoigner, sous serment, M^{me} Charlotte Poirier, secrétaire générale et responsable de l'accès aux documents pour le MRCI. Celle-ci affirme que le demandeur souhaite avoir accès à un rapport provenant du Comité des orphelins et orphelines institutionnalisés de Duplessis (le « Comité »). Elle précise que c'est « un comité multipartite », créé par un décret instituant un programme d'aide financière établi au mois de septembre 2001, afin de venir en aide aux orphelins et orphelines de Duplessis ayant été internés dans une institution psychiatrique entre les 1^{er} janvier 1935 et 31 décembre 1964, alors que « leur séjour n'est vraisemblablement pas justifié ».

[7] Selon M^{me} Poirier, le MRCI n'a pas traité les renseignements recherchés par le demandeur comme une demande d'accès, mais plutôt comme une demande d'information, d'où le motif principal pour lequel il lui a fait parvenir une

¹ L.R.Q., c. A-2.1.

lettre en ce sens le 26 septembre 2003. Par la suite, le MRCI lui remet une copie élaguée du rapport en litige, incluant la partie qui le concerne. Quant aux autres renseignements, telles les conclusions et recommandations formulées dans ce document, la Ministre n'a pas pris de décision finale, d'où le motif pour lequel le MRCI refuse l'accès intégral au rapport exigé par le demandeur.

[8] Selon M^{me} Poirier, le mandat du Comité est, entre autres, d'administrer le Programme, de déterminer les personnes qui y sont admissibles et le montant qui leur serait versé. Le décret prévoit également l'obligation pour le Comité de faire un rapport à la Ministre sur l'administration du Programme. Ce rapport lui a été communiqué le 20 juin 2003. M^{me} Poirier dépose intégralement, sous le sceau de la confidentialité, ce document.

[9] M^{me} Poirier précise que le rapport comprend, entre autres, plusieurs sections et sous-sections, à savoir :

- Un rappel historique de la situation;
- Un développement des revendications (la partie traitant de l'administration du programme se trouve aux parties 4 et 5);
- Une section traitant des personnes qui ne sont pas visées par le Programme, c'est-à-dire celles n'ayant pas été en institution psychiatrique pour la période mentionnée durant son témoignage;
- Des conclusions et des recommandations.

CLARIFICATIONS RECHERCHÉES PAR LE DEMANDEUR

[10] M^{me} Poirier réitère l'essentiel de son témoignage initial. Elle ajoute que le décret décrivant le mandat du Comité a été publié au mois de septembre 2001 dans la Gazette officielle du Québec.

[11] M^{me} Poirier précise que la Ministre s'est servie de son pouvoir discrétionnaire pour ne pas rendre publique l'intégralité du rapport en litige. Elle maintient donc la position du MRCI de ne pas communiquer au demandeur une copie intégrale dudit rapport, et ce, pour les motifs déjà mentionnés.

[12] Par ailleurs, M^{me} Poirier signale que le chapitre 8 du rapport ne concerne pas les orphelins et orphelines de Duplessis, mais traite plutôt des personnes qui ne sont pas visées par le Programme et contient des recommandations les concernant.

[13] M^{me} Poirier indique que, dans l'éventualité où la Ministre décide de rendre public le rapport dans son intégralité, le demandeur pourra en obtenir une copie comme tout autre citoyen qui en ferait la demande.

B) DU DEMANDEUR

[14] Le demandeur affirme solennellement qu'il souhaite obtenir une copie intégrale du rapport en litige, étant l'une des personnes directement visées par ce document. De plus, il croit nécessaire d'informer la Commission d'une rencontre tenue entre lui-même, M^{me} Fournier, membre du Comité et M. S.L. qu'il identifie comme son ami. Il signale que le MRCI est tenu de respecter les dispositions prévues au décret.

C) DE M. S.L., TÉMOIN DU DEMANDEUR

[15] M. S.L. affirme solennellement qu'il est un ami du demandeur. Il prétend que celui-ci devrait avoir accès au rapport intégralement, ce dernier ayant été conçu par les deniers publics.

LES ARGUMENTS

DU MRCI SUR LA FORCLUSION

[16] Faisant une comparaison avec l'article 31 de la Loi sur l'accès traitant d'une « opinion juridique », M^e Legault plaide que le MRCI n'est pas forclos d'invoquer l'article 34 de ladite loi, parce que, d'une part, celui-ci a traité la demande du demandeur comme une demande d'information et que, d'autre part, il peut invoquer tardivement cet article à l'audience, lequel revêt un caractère impératif. Pour appuyer son argumentation, elle cite les décisions *Ministère de la Justice c. Schulze*² et *Ministère de la Sécurité publique c. Joncas*³. Dans cette dernière, la Cour du Québec indique notamment :

[...]

Aucune disposition de la *Loi sur l'accès* ne permet à la Commission de déclarer un organisme forclos de soulever un article de *Loi*. Aucune forclusion n'ayant été créée par le législateur, l'organisme peut soulever une restriction prévue par la *Loi* en tout temps.

² [2000] C.A.I. 413 (C.Q.).

³ J.E. 99-1653 (C.Q.).

La Commission devrait même soulever d'office la restriction prévue à l'article 31 de la *Loi* lorsqu'il est mis en preuve qu'une opinion juridique est considérée par l'organisme comme étant une opinion à caractère confidentiel.

Tel que prévu à l'article 141 de la *Loi*, la Commission a tous les pouvoirs nécessaires à l'exercice de sa juridiction; elle peut rendre toute ordonnance qu'elle estime propre à sauvegarder les droits des parties et décider de toute question de faits ou de droit.

[...]

[17] Quant à l'article 38 de la Loi sur l'accès, M^e Legault informe la Commission que le MRCI renonce à invoquer cet article.

SUR LE FOND DU LITIGE

[18] M^e Legault argue qu'il est à bon droit pour le MRCI de refuser l'accès intégral au rapport exigé par le demandeur, car la Ministre, membre de l'Assemblée nationale au sens de l'article 34 de la Loi sur l'accès, n'a pas pris de décision eu égard aux recommandations qu'a formulées le Comité dans ce document.

[19] Elle argue de plus que M^{me} Poirier a fait ressortir, au cours de son témoignage, que la Ministre ne consent pas à la communication intégrale du document en litige, n'ayant pas pris de décision finale à cet égard. De plus, la preuve a démontré que le MRCI a transmis au demandeur une copie élaguée dudit document, incluant les sections qui le concernent.

LA DÉCISION

[20] Il est opportun de préciser que le demandeur a adressé sa demande à la personne ayant la plus haute autorité, soit la Ministre pour le MRCI le 11 septembre 2003. Cette personne peut désigner un membre de l'organisme comme responsable de l'accès aux documents, au sens de l'article 8 de la Loi sur l'accès.

8. La personne ayant la plus haute autorité au sein d'un organisme public exerce les fonctions que la présente loi confère à la personne responsable de l'accès aux documents ou de la protection des renseignements personnels.

Toutefois, cette personne peut désigner comme responsable un membre de l'organisme public ou de son conseil d'administration, selon le cas, ou un membre de son personnel de direction et lui déléguer tout ou partie de ses fonctions.

Cette délégation doit être faite par écrit. Celui qui la fait doit en donner publiquement avis.

[21] La Commission constate toutefois que la demande n'a pas été adressée à la personne désignée comme responsable de l'accès aux documents, M^{me}Charlotte Poirier, mais plutôt à la Ministre. L'attachée politique de cette dernière y a donné suite, en fournissant au demandeur, entre autres, des explications relatives au Programme.

[22] Le demandeur cherche à obtenir l'intégralité du rapport rédigé par le « Comité multipartite ». Il est établi à l'audience que le mandat de ce comité provient d'un décret gouvernemental publié dans la Gazette officielle du Québec au mois de septembre 2001. Conformément au Décret, ce rapport a été soumis, le 20 juin 2003, à la Ministre.

[23] Il est admis en preuve que le demandeur est directement visé par ce document, puisqu'il est l'une des personnes connues sous l'appellation « les orphelins de Duplessis ». Le MRCI lui en a communiqué une copie élaguée, ainsi que la partie le concernant personnellement, et ce, conformément à l'article 83 de la Loi sur l'accès :

83. Toute personne a le droit d'être informée de l'existence, dans un fichier de renseignements personnels, d'un renseignement nominatif la concernant.

Elle a le droit de recevoir communication de tout renseignement nominatif la concernant.

Toutefois, un mineur de moins de quatorze ans n'a pas le droit d'être informé de l'existence ni de recevoir communication d'un renseignement nominatif de nature médicale ou sociale le concernant, contenu dans le dossier constitué par l'établissement de santé ou de services sociaux visé au deuxième alinéa de l'article 7.

SUR LA FORCLUSION

[24] Comme l'a plaidé M^e Legault à l'audience, la Commission est d'avis que l'article 34 de la Loi sur l'accès revêt un caractère impératif. Il peut être soulevé en dehors des délais prescrits par ladite loi pour donner suite à la demande qu'a

formulée le demandeur afin d'obtenir une copie intégrale du rapport faisant l'objet du présent litige. Cet article peut donc être invoqué en tout temps, et ce, tel qu'il est mentionné dans l'affaire *Marois c. Ministère de la Santé et des Services sociaux*⁴.

[25] Dans *Marchand c. Ville de Québec*⁵, les auteurs Duplessis et Hétu⁶ réfèrent à un extrait de cette décision touchant la disposition législative indiquant que :

L'article 34 de la Loi sur l'accès est une disposition impérative qui doit être considérée par la Commission même si l'organisme le soulève tardivement.

[26] De ce qui précède, la Commission considère que le Ministère n'est pas forclos d'invoquer cet article à l'audience.

SUR LE FOND DU LITIGE

[27] Le demandeur a formulé sa demande pour avoir accès au Programme que le Comité a présenté, le 20 juin 2003, à la Ministre. Ce document (132 pages) existe et est détenu par celui-ci dans l'exercice de ses fonctions selon les termes de l'article 1 de la Loi sur l'accès. Le MRCI le dépose intégralement à l'audience :

1. La présente loi s'applique aux documents détenus par un organisme public dans l'exercice de ses fonctions, que leur conservation soit assurée par l'organisme public ou par un tiers.

Elle s'applique quelle que soit la forme de ces documents: écrite, graphique, sonore, visuelle, informatisée ou autre.

[28] Les documents annexés audit rapport s'intitulent :

Annexe 1 : Décret numéro 1153 – 2001 du gouvernement du Québec concernant le Programme national de réconciliation avec les orphelins et orphelines de Duplessis (3 pages);

Annexe 2 : Programme national de réconciliation avec les orphelins et orphelines de Duplessis (2 pages);

⁴ [2003] C.A.I. 211.

⁵ [1993] C.A.I. 168, J.E. 94-354 (C.Q.).

⁶ Yvon DUPLESSIS et Jean HÉTU, *L'accès à l'information et la protection des renseignements personnels, Loi indexée, commentée et annotée*, Publications CCH ltée, vol. 2, p. 109 901.

Annexe 3 : Mise en place du Programme et fonctionnement du Secrétariat (10 pages);

Annexe 4 : Formulaire de demande d'aide financière et guide du demandeur (14 pages);

Annexe 5 : Quittance présentée aux demandeurs admissibles à l'aide financière (5 pages).

[29] En vertu du décret gouvernemental portant le n^o 1153-2001, un comité multipartite a été créé. Comme l'a indiqué M^{me} Poirier au cours de son témoignage, le Comité avait pour mandat, entre autres, de « déterminer l'admissibilité des personnes et le montant qui leur serait versé ». Il devait, en outre, faire un rapport à la Ministre.

[30] Ce document comprend les sept chapitres suivants plus cinq annexes dont la description est déjà faite au paragraphe 27 :

- Remarques préliminaires;
- Rappel historique;
- Le développement des revendications;
- Mise en œuvre du Programme national de réconciliation avec les orphelins et orphelines de Duplessis;
- Portée du Programme national de réconciliation avec les orphelins et orphelines de Duplessis;
- Données quantitatives;
- Les remerciements.

[31] La Commission a comparé le rapport intégral avec celui qui est élagué et en possession du demandeur. La Commission constate que le MRCI lui a communiqué une partie de ce document, à l'exception de renseignements contenus à certains paragraphes. Ces derniers représentent des faits relatés par les orphelins et orphelines de Duplessis, autres que le demandeur, alors qu'ils étaient dans l'une ou l'autre institution psychiatrique ou encore qu'ils vivaient à un autre endroit.

[32] De plus, les renseignements contenus aux chapitres 7 et 8 (les pages 41 à 129) réfèrent à des situations particulières vécues par des personnes dès leur jeune âge. Ces renseignements sont protégés par l'article 53 de la Loi sur l'accès, car ils les concernent personnellement et non le demandeur. Celui-ci ne peut donc pas en obtenir une copie intégrale.

53. Les renseignements nominatifs sont confidentiels sauf dans les cas suivants:

1° leur divulgation est autorisée par la personne qu'ils concernent; si cette personne est mineure, l'autorisation peut également être donnée par le titulaire de l'autorité parentale;

2° ils portent sur un renseignement obtenu dans l'exercice d'une fonction d'adjudication par un organisme public exerçant des fonctions quasi judiciaires; ils demeurent cependant confidentiels si l'organisme les a obtenus alors qu'il siégeait à huis-clos ou s'ils sont visés par une ordonnance de non-divulgation, de non-publication ou de non-diffusion.

[33] De plus, d'autres paragraphes représentent des commentaires ou réflexions émis par les membres de ce comité en regard des renseignements obtenus auprès de ces personnes.

[34] La preuve recueillie à l'audience a clairement démontré que le document faisant l'objet du présent litige a été produit pour le compte de la Ministre, membre de l'Assemblée nationale. Ce document est inaccessible intégralement au demandeur. L'article 34 de la Loi s'applique dans la présente instance.

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] Par ailleurs, en rapport avec cet article, les auteurs Duplessis et Hétu⁷ tirent l'extrait suivant de la décision *Mainguy c. Ville de Québec*⁸, lequel s'applique à la présente cause :

Ce n'est pas par l'analyse du contenu d'un document que l'on peut déterminer si celui-ci tombe ou non sous le coup de l'exception créée par l'article 34 de la loi, mais par son rattachement.

Tant que le document visé en est un du *cabinet* ou du bureau de l'une des personnes nommées à l'article, seule cette personne a discrétion pour le rendre accessible ou non.

[...]

[36] Citant la décision *Marois c. Ministère de la Santé et des Services sociaux*⁹ précitée, la Commission réfère à la décision rendue par la Cour d'appel du Québec dans *Procureur général du Québec c. MacDonell*¹⁰. De plus, dans l'arrêt *MacDonell c. Procureur général du Québec*¹¹, la Cour suprême du Canada indique, entre autres, que :

La Loi sur l'accès s'applique donc de manière circonscrite aux documents des députés. L'article 34 a un double objet : donner accès à certains documents des députés et limiter ce droit.

Ce droit d'accès restreint démontre l'intention du législateur de protéger le libre exercice de la fonction parlementaire contre les pressions intempestives et arbitraires en attribuant au député la responsabilité de la non-divulgence et ceci vis-à-vis de l'Assemblée nationale et du public, et en lui aménageant une sphère de confidentialité dans son travail. [...]

La *Loi sur l'accès* protège et concilie deux principes fondamentaux de notre démocratie : l'accès à l'information et l'indépendance des députés. Le législateur le fait en limitant la portée de chacun. Il faut considérer ces deux

⁷ *Id.*, p. 109 906.

⁸ [1984-86], 1 C.A.I. 13.

⁹ *Id.*, note 4.

¹⁰ [2000] C.A.I. 467 (C.A. n° 500-09-003567-963).

¹¹ [2002] 3 R.C.S. 661.

droits en corrélation sans donner préséance à l'un sur l'autre, à moins d'indication contraire dans la loi, et respecter la volonté du législateur à cet égard.

[37] La Commission est donc d'avis que le MRCI était fondé de ne pas communiquer intégralement le rapport au demandeur.

[38] Par ailleurs, la Commission croit nécessaire d'ordonner la non-divulgence des nom et prénom du demandeur.

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

AUTORISE le ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration à invoquer hors délai l'article 34 de la Loi sur l'accès;

CONSTATE que le MRCI a communiqué au demandeur une copie élaguée du rapport dont origine le litige;

ORDONNE la non-divulgence des noms et prénom du demandeur;

FERME le présent dossier portant le n° 03 18 97.

CHRISTIANE CONSTANT
Commissaire

BERNARD, ROY (JUSTICE-QUÉBEC)
(M^e Dominique Legault)
Procureurs de l'organisme