



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

**Siège**  
Bureau 1.10  
575, rue Saint-Amable  
Québec (Québec) G1R 2G4  
Téléphone : 418 528-7741  
Télécopieur : 418 529-3102

**Bureau de Montréal**  
Bureau 18.200  
500, boulevard René-Lévesque Ouest  
Montréal (Québec) H2Z 1W7  
Téléphone : 514 873-4196  
Télécopieur : 514 844-6170

Sans frais : 1 888 528-7741 | [cai.communications@cai.gouv.qc.ca](mailto:cai.communications@cai.gouv.qc.ca) | [www.cai.gouv.qc.ca](http://www.cai.gouv.qc.ca)  
Québec, le 31 octobre 2008

**RECOMMANDÉ**

Monsieur Pierre Dépôt  
20, chemin du Lynx  
Oxford (Québec) J1X 6V7

**OBJET :** Pierre Dépôt  
C.  
Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs  
N/Réf. : 06 17 86

---

Monsieur,

Veillez trouver ci-jointe une copie conforme de la décision de la Commission portant sur l'objet mentionné en rubrique.

Nous portons à votre attention un extrait de l'article 144 de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels* (L.R.Q., c. A-2.1).

144. Une décision de la Commission ayant pour effet d'ordonner à un organisme public de faire quelque chose est exécutoire à l'expiration des trente jours qui suivent la date de sa réception par les parties, à moins qu'un appel n'ait été interjeté en vertu de l'article 147.

Une décision ordonnant à un organisme public de s'abstenir de faire quelque chose est exécutoire dès qu'elle est transmise à l'organisme public.

Nous vous rappelons également qu'une personne directement intéressée peut interjeter appel d'une décision de la Commission devant la Cour du Québec sur toute question de droit ou de compétence. Les modalités pertinentes à cet appel sont rapportées dans l'extrait ci-joint de la *Loi sur l'accès*.

Veillez agréer, Monsieur, l'expression de nos sentiments les meilleurs.

Le secrétaire,

  
Jean-Sébastien Desmeules

p. j. (2)



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

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

**Dossier :** 06 17 86

**Date :** Le 30 octobre 2008

**Commissaire :** M<sup>e</sup> Jacques Saint-Laurent

**PIERRE DÉPÔT**

Demandeur

c.

**MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT  
DURABLE, DE L'ENVIRONNEMENT ET  
DES PARCS**

Organisme

---

**DÉCISION**

---

**OBJET**

DEMANDE DE RÉVISION en vertu de l'article 135 de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> L.R.Q., c. A-2.1, ci-après appelée « Loi sur l'accès ».

[1] Le 1<sup>er</sup> octobre 2006, le demandeur s'adresse à la responsable de l'accès aux documents du ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (l'organisme) en précisant qu'il souhaite recevoir, en vertu de l'article 9 de la Loi sur l'accès, les documents suivants :

- Le rapport de M. Hubert Demard, portant sur les moyens permettant possiblement au gouvernement du Québec d'emboîter le pas au gouvernement fédéral et aux autres provinces canadiennes, dans leurs efforts de protéger les sources d'eau potable.
- Les coordonnées des fonctionnaires du ministère des Affaires municipales et des régions qui seraient impliqués dans le dossier de la protection des sources d'eau.

[2] Le 5 octobre 2006, la responsable de l'accès de l'organisme répond au demandeur en lui précisant qu'il « s'agit d'un document qui n'est pas encore sous sa forme définitive ». Elle ajoute que le document ne peut pas être rendu accessible et s'appuie sur les articles 14, 37 et 39 de la Loi sur l'accès.

[3] Le 13 octobre 2006, le demandeur s'adresse à la Commission d'accès à l'information pour demander, en vertu de l'article 135 de la Loi sur l'accès, la révision de la décision rendue par la responsable de l'accès de l'organisme.

[4] Le 10 décembre 2007, les parties sont convoquées à une audience devant avoir lieu à Sherbrooke le 19 février 2008.

[5] Le 21 janvier 2008, l'audience du 19 février est remise, le témoin de l'organisme n'étant pas disponible.

[6] Le 16 juin 2008, les parties sont convoquées de nouveau pour une audience devant avoir lieu à Sherbrooke le 1<sup>er</sup> octobre 2008.

[7] Le 22 septembre 2008, la procureure de l'organisme transmet au demandeur « copie du rapport original « L'application du RQEP aux sources de surface protégées d'approvisionnement en eau potable » du 4 septembre 2006. »

[8] La procureure de l'organisme précise au demandeur que « de ce document, nous n'avons élagué que la page B-12, étant donné qu'elle contient, à notre avis, des avis – recommandations au sens de l'article 37 de la Loi d'accès à l'information ».

[9] Le 1<sup>er</sup> octobre 2008, l'audience se tient en présence du demandeur, de la procureure de l'organisme, accompagnée de M. Didier Bicchi, chef du service des eaux municipales auprès de l'organisme. La responsable de l'accès aux documents de l'organisme n'est pas présente.

## **AUDIENCE**

### **A) PREUVE**

[10] M. Didier Bicchi témoigne pour l'organisme, à titre de chef de service depuis plus de 7 ans et membre du personnel de l'organisme depuis 26 ans. La description des responsabilités qu'il assume actuellement me convainc qu'il a une connaissance personnelle des faits pertinents au litige.

[11] Alors que la décision de la responsable de l'accès de l'organisme du 5 octobre 2006 refusait la communication de l'ensemble du document de plus de 200 pages intitulé « L'application du RQEP aux sources de surface protégées d'approvisionnement en eau potable », le témoin se concentre sur la page B-12 de l'annexe B puisque le reste du document a été communiqué au demandeur quelques jours avant l'audience.

[12] Au début du témoignage de M. Bicchi, la procureure de l'organisme remet au soussigné, sous pli confidentiel, la page B-12 qui n'a pas été communiquée au demandeur. Cette page avait été préalablement transmise, de façon confidentielle, au soussigné par la procureure de l'organisme. Cette communication préalable a non seulement permis au soussigné de mieux préparer l'audience mais également de considérer, avec plus de précisions, la nécessité de la présence de certains témoins.

[13] Concernant la page B-12 de l'annexe B, le témoin explique que l'annexe B constitue un résumé de rencontres de travail entre l'organisme et les représentants du Nouveau-Brunswick. L'objectif était de connaître l'expérience de cette province.

[14] Selon le témoin, la page B-12 contient deux parties. La première est une mise en contexte qui a introduit une seconde partie comprenant des recommandations.

[15] Le témoin insiste sur le caractère technique du document en expliquant que les recommandations qu'il contient visent à aider les autorités ministérielles à définir des orientations et, le cas échéant, la prise de décision éventuelle.

[16] Le témoin explique en outre à la Commission que le groupe de personnes qui formule des recommandations est constitué de consultants, de membres du personnel de l'organisme et de membres d'un autre organisme public, à savoir le ministère des Affaires municipales et des Régions.

[17] Le témoin ajoute que le rapport dans lequel se retrouve la page B-12 a été commandé par l'organisme et payé par le ministère des Affaires municipales et des Régions. L'objectif de ce rapport est d'apporter un éclairage technique aux fins de l'application de l'article 5 du Règlement sur la qualité de l'eau potable.

[18] Interrogé par le demandeur, le témoin décrit de nouveau le contenu de la page B-12 en référant à une mise en contexte et à des recommandations devant aider à la prise de décision, en expliquant qu'il s'agit d'un tout duquel il n'est pas possible de communiquer des extraits du texte.

[19] Il précise que les éléments de mise en contexte sont très directement reliés aux recommandations et servent, en pratique, à les introduire.

[20] À quelques reprises avant l'audience du 1<sup>er</sup> octobre 2008, le demandeur a communiqué avec la Commission pour demander que M. Hubert Demard, consultant ayant contribué à la rédaction du rapport, soit entendu comme témoin. M. Hubert Demard n'est pas présent à l'audience du 1<sup>er</sup> octobre 2008. Par contre, si cela s'avère nécessaire, il peut être rejoint par téléphone. Il a confirmé sa disponibilité à ce sujet.

[21] Le demandeur réitère sa demande, séance tenante, pour que soit entendu M. Hubert Demard. Avant de communiquer avec celui-ci, les parties sont invitées à soumettre leurs observations au soussigné.

[22] En fait, le demandeur a expliqué qu'il souhaite faire entendre un témoin neutre, pouvant donner son opinion sur la qualification du texte faisant partie de la page B-12.

[23] La procureure de l'organisme s'objecte au témoignage de M. Demard, considérant que la responsabilité de déterminer si un texte constitue un avis ou une recommandation au sens de l'article 37 de la Loi sur l'accès est une responsabilité de la Commission d'accès à l'information.

[24] En l'absence de motifs permettant de considérer qu'une preuve supplémentaire est requise pour assurer une compréhension adéquate du document en litige, la demande pour faire entendre l'auteur du rapport sur la

qualification du texte à titre d'avis ou de recommandation au sens de la Loi sur l'accès est refusée.

## B) QUESTIONS EN LITIGE

[25] Le texte de la page B-12 du rapport « L'application du RQEP aux sources de surface protégées d'approvisionnement en eau potable » constitue-t-il, au sens de l'article 37 de la Loi sur l'accès, un avis ou une recommandation fait depuis moins de dix ans permettant à l'organisme d'en refuser la communication? Le cas échéant, est-il possible de communiquer certaines parties de cette page B-12 en application de l'article 14 de la Loi sur l'accès?

[26] Dans l'ordre correspondant à ces questions, les articles 37 et 14 de la Loi sur l'accès prévoient ce qui suit :

« 37. Un organisme public peut refuser de communiquer un avis ou une recommandation fait 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 fait, à sa demande, depuis moins de dix ans, par un consultant ou un conseiller sur une matière de sa compétence. »

« 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 forme la substance. Dans les autres cas, l'organisme public doit donner accès aux documents demandés après en avoir extrait uniquement les renseignements auxquels l'accès n'est pas autorisé. »

[27] Depuis l'entrée en vigueur de la Loi sur l'accès, ces deux articles ont été abondamment analysés et interprétés par la doctrine et la jurisprudence. Je retiens de ces analyses, plus spécialement de la décision de la Cour du Québec

dans l'affaire Deslauriers<sup>2</sup>, que « le test à suivre, dans l'exercice visant à déterminer s'il s'agit d'un avis au sens de l'article 37 de la Loi, consiste donc à se demander si les informations contenues dans le document en litige peuvent avoir des « incidences » sur une décision administrative ou politique. ».

[28] En fait, je dois examiner la page B-12 en me demandant s'il s'agit d'une opinion ou d'un jugement de valeur concernant l'exercice d'un choix ou ce qui devrait être fait ou décidé.

« À partir du moment où l'organisme, ou quelqu'un pour lui, procède à une évaluation des faits, ou porte sur ceux-ci un jugement de valeur, en fonction de ce qui devrait être fait par le décideur, la loi permet à l'organisme de garder le secret.

Des lors, pour déterminer si un organisme peut refuser de communiquer un document ou partie d'icelui au motif qu'il contient un avis ou une recommandation, le Tribunal doit en venir à la conclusion, à l'examen du document en litige, que celui-ci comporte une évaluation ou un jugement de valeur portant sur les informations qui peuvent faire l'objet d'une décision, évaluation ou jugement de valeur formulés de nature à mettre l'organisme dans une position de choix : agir ou non. Ce n'est donc pas parce qu'un document comporte une classification de l'information ou une analyse de celle-ci qu'il peut être tenu secret. Il faut plutôt s'en remettre au processus décisionnel de l'organisme et distinguer ce qui est préparatoire sans incidence de ce qui se rapporte à l'exercice d'un choix; ce sont ces derniers éléments et ceux-là seuls que le législateur a permis de protéger. Or, ces éléments comportent toujours une évaluation des faits et des alternatives, jugement de valeur émis dans le but d'édicter ce qui devra être fait, un choix ou une incitation à agir.

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.

---

<sup>2</sup> Deslauriers c. Sous-ministre de la Santé et des Services sociaux [1991] C.A.I. 311, 321.

C'est à la lecture et l'analyse exhaustive du document concerné et à son contexte qu'il faut à chaque fois recourir pour conclure s'il comporte des avis ou recommandations au sens de l'article 37 de la loi. Évidemment, lorsqu'on est en présence d'une recommandation, le travail est d'autant simplifié, puisque ce concept, en soi, ne crée aucune difficulté d'application. 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 ». »<sup>3</sup>

## **DÉCISION**

[29] J'ai examiné la page B-12 en fonction de ce test. Une partie du document s'intitule « Recommandations » et comprend quatre paragraphes qui, selon moi, expriment effectivement l'opinion des auteurs sur ce qui devrait être fait ou décidé par l'organisme, dans certaines circonstances.

[30] Même si la première partie du texte ne porte pas le titre « Recommandations », les auteurs portent clairement un jugement de valeur sur ce qui pourrait être fait. Au surplus, ils expriment leur opinion concernant ce qu'ils décrivent. Ils énoncent des choix concernant des décisions qui pourraient être prises pour le futur.

[31] Ainsi, en application de l'article 37 de la Loi sur l'accès, je conclus, à la lecture de la page B-12, qu'il s'agit d'un avis ou d'une recommandation fait depuis moins de dix ans que l'organisme public peut refuser de communiquer.

[32] Toutefois, dans le cadre de l'application de l'article 14 de la Loi sur l'accès, les avis ou recommandations exprimés à la page B-12 forment-ils la substance du document?

[33] J'ai lu et relu la page B-12 pour constater que les différents passages sont intimement liés les uns aux autres. En fait, chaque paragraphe forme un tout. Inévitablement, nous sommes invités par les auteurs à considérer les mêmes

---

<sup>3</sup> ibid



points de vue dans différents paragraphes dans le contexte d'une décision qui pourrait être prise.


[34] À mon avis, la première phrase du deuxième paragraphe de la page B-12 constitue une description factuelle à l'égard de laquelle les restrictions prévues à l'article 37 de la Loi sur l'accès ne peuvent pas s'appliquer. Tenant compte de la décision de la Cour du Québec dans l'affaire Commission scolaire Laureval<sup>4</sup>, il me semble que ce passage factuel de la page B-12 peut être communiqué sans risquer de confondre le demandeur ou de lui donner une information erronée ou partielle.

[35] En fait, sauf à l'égard de la première phrase du deuxième paragraphe de la page B-12, les renseignements dont l'organisme public peut refuser l'accès en vertu de l'article 37 de la Loi sur l'accès forment la substance du document.

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

[37] **ACCUEILLE PARTIELLEMENT** la demande de révision du demandeur, ordonne la communication de la première phrase du deuxième paragraphe de la page B-12 du document « L'application du RQEP aux sources de surface protégées d'approvisionnement en eau potable »;

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

  
**JACQUES SAINT-LAURENT**  
*Président*

M<sup>e</sup> Marie-Josée Bourgeault  
Avocate de l'organisme

**COPIE CONFORME**

  
\_\_\_\_\_  
SECRÉTAIRE

<sup>4</sup> Commission scolaire Laureval c. Mehta, [1990] AZ 90031183 (SOQUIJ) CQ