

## COUR SUPÉRIEURE

CANADA  
PROVINCE DE QUÉBEC  
DISTRICT DE MONTRÉAL

N° : 500-17-082734-149  
500-17-082735-146  
500-17-082736-144

DATE : Le 7 mai 2015

---

**SOUS LA PRÉSIDENTE DE : L'HONORABLE CAROL COHEN, J.C.S.**

---

**LA PROCUREURE GÉNÉRALE DU QUÉBEC**

Demanderesse

c.

**COUR DU QUÉBEC**

Défenderesse

- et -

**DANIEL TREMBLAY**

et

**LA COMMISSION D'ACCÈS À L'INFORMATION DU QUÉBEC**

Mis en cause

---

JUGEMENT EN RÉVISION JUDICIAIRE

---

[1] Le Tribunal est saisi de 3 demandes de révision judiciaire visant des jugements de la Cour du Québec rendus le 29 avril 2014 dans trois dossiers distincts. Devant la Cour supérieure, les 3 dossiers ont été réunis pour l'audition au fond.

[2] Les jugements de la Cour du Québec visés par les présentes requêtes en révision judiciaire rejetaient des demandes d'appel logées par la Procureure générale du Québec (« PGQ ») à l'encontre de 3 décisions de la Commission d'accès à l'information du Québec (« Commission » ou « CAI »), rendues en 2013.

### **Les faits, procédures et pièces dans les 3 dossiers**

[3] Ce litige se situe dans un contexte de demandes d'accès à l'information de la part du mis en cause Daniel Tremblay, en septembre et octobre 2009, en vertu de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels* (« Loi » ou « Loi sur l'accès »)<sup>1</sup>. M. Tremblay demandait l'accès à de nombreux documents gouvernementaux concernant les Orphelins de Duplessis, pour la période comprise entre 1988 et 2009, auprès de 3 organismes du gouvernement du Québec - le Conseil exécutif, le ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale et le ministère de la Justice.

[4] En septembre et novembre 2009, les demandes d'accès de M. Tremblay ont été refusées par les différents responsables du gouvernement chargés de l'accès à l'information, citant les articles 14, 30, 31, 33, 34 et 37 de la *Loi sur l'accès*, tel qu'il appert des pièces produites dans les dossiers de la Cour supérieure.

[5] En décembre 2009, janvier 2010 et mars 2010, M. Tremblay s'est adressé à la Commission pour une révision de ces refus d'accès aux documents.

[6] Après des auditions de plusieurs jours tenues en 2012, quelques années plus tard, la CAI a accueilli en partie les demandes de révision de M. Tremblay. Elle a rendu 3 décisions, les 12 février, 14 mars et 19 décembre 2013 (« Décisions de la CAI »), et a ordonné aux instances gouvernementales en question de transmettre à M. Tremblay une liasse de documents, y compris plusieurs mémoires du Conseil des ministres. Elle a refusé l'accès à certains autres documents, tel qu'il appert des Décisions de la CAI produites comme pièces devant la soussignée.

[7] Le 19 avril 2013, la PGQ a porté les Décisions de la CAI en appel devant la Cour du Québec, en vertu des articles 147 et suivants de la *Loi sur l'accès*, cités plus loin. La Cour du Québec a entendu ces 3 appels, dans 3 dossiers distincts.

[8] Les appels ont tous été rejetés par la Cour du Québec (« CQ ») par des jugements très similaires, mais non identiques (« Jugements CQ »), tous en date du 29 avril 2014.

---

<sup>1</sup> *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*, RLRQ, c. A-2.1), [*Loi sur l'accès*] ou [*Loi*].

[9] La PGQ a ensuite formulé les 3 demandes de révision judiciaire actuellement devant la soussignée, dans 3 dossiers de la Cour supérieure (« CS ») qui ont été réunis pour audition au fond en novembre 2014, vu l'absence de contestation et vu qu'ils impliquaient les mêmes parties et soulevaient les mêmes questions de droit<sup>2</sup>.

[10] Les 3 dossiers actuellement devant la Cour supérieure se décrivent comme suit.

[11] Le premier dossier en Cour supérieure, numéro 500-17-082734-149, concerne des demandes d'accès qui ont été accueillies à l'égard de 18 mémoires du Conseil exécutif du gouvernement. Nous référerons à ce dossier comme étant « Dossier Conseil exécutif » ou « Dossier 34 », même en ce qui concerne les procédures devant la CQ et devant la CAI. Donc, le jugement en appel de la Cour du Québec dans le Dossier Conseil exécutif deviendra le Jugement CQ - 34.

[12] Dans son Jugement CQ – 34 traitant du Dossier Conseil exécutif, le juge de la Cour du Québec a formulé les questions en litige devant lui comme suit :

[4] Le Tribunal doit décider si la décision de la C.A.I. doit être renversée et, par voie de conséquence, si l'intimé a le droit d'obtenir les 18 mémoires que la C.A.I. identifie comme étant accessibles à l'intimé. Plus précisément, le Tribunal doit répondre aux deux questions suivantes :

(a) Est-ce que l'article 33 al.1(2) de la Loi sur l'Accès vise seulement les communications d'un membre du Conseil exécutif à un autre membre, ou également celles d'un membre à plus d'un membre du Conseil exécutif, voire à tout le Conseil exécutif?

(b) Est-ce que les mémoires en litige sont des « documents du cabinet » dans le sens du deuxième alinéa de l'article 34 de la Loi sur l'Accès?

[13] Il faut immédiatement souligner que les procureures de la PGQ ont plaidé devant la Cour du Québec que le Dossier 34 concernait non seulement 18 mémoires mais également des avis aux ministres.

[14] Le Tribunal note qu'il n'y a aucune mention de ces avis aux Ministres dans la requête de la PGQ, ni dans le Jugement de la Cour du Québec, bien qu'ils soient mentionnés dans la Décision de la CAI. En conséquence, le Tribunal ne se prononce aucunement sur la question de ces avis, vu l'absence de mention desdits avis dans la procédure devant la Cour supérieure, ni dans les Jugements de la Cour du Québec.

---

<sup>2</sup> Requête du mis en cause Daniel Tremblay en réunion d'actions accueillie le 26 novembre 2014 par le greffier spécial de la Cour supérieure, vu l'absence de contestation.

[15] Le 2<sup>e</sup> dossier de la Cour supérieure, numéro 500-17-082735-146, concernait 2 mémoires du ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (« M.E.S.S. ») et deviendra donc « Dossier M.E.S.S. » ou « Dossier 35 ». Dans le Dossier 35, le juge de la Cour du Québec a formulé les questions en litige devant lui précisément de la même façon, au paragraphe 4 dans son Jugement CQ - 35, sauf pour la mention de 2 mémoires au lieu de 18.

[16] Enfin, le 3<sup>e</sup> dossier de la Cour supérieure, numéro 500-17-082736-144, concernait le Ministère de la Justice (« Dossier Justice » ou « Dossier 36 »). Le juge de la Cour du Québec a formulé les questions devant lui de la même façon dans son Jugement CQ - 36, sauf pour la mention de 2 mémoires au lieu de 18 mémoires.

[17] De consentement avec les procureurs, toutes les citations dans le présent jugement émanent des jugements, décisions, mémoires et requêtes dans le Dossier 34, concernant l'accès aux 18 mémoires du Conseil exécutif. Les différences entre les dossiers et/ou Jugements CQ, si elles sont pertinentes aux fins du présent jugement, seront soulignées plus loin.

### **La législation applicable**

[18] Avant d'entamer la discussion de ces demandes en révision judiciaire, il serait judicieux de citer les articles pertinents de la *Loi sur l'accès* (sans toutefois en alourdir la lecture avec les titres et les années d'adoption, de modification et de mise en vigueur) :

**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. **9.** Toute personne qui en fait la demande a droit d'accès aux documents d'un organisme public.

Ce droit ne s'étend pas aux notes personnelles inscrites sur un document, ni aux esquisses, ébauches, brouillons, notes préparatoires ou autres documents de même nature.

**11.** L'accès à un document est gratuit.

**33.** Ne peuvent être communiqués avant l'expiration d'un délai de 25 ans de leur date:

1° les communications du Conseil exécutif à l'un de ses membres, au Conseil du trésor ou à un comité ministériel, à moins que le Conseil exécutif n'en décide autrement;

2° les communications d'un membre du Conseil exécutif à un autre membre de ce conseil, à moins que l'auteur n'en décide autrement;

3° les recommandations du Conseil du trésor ou d'un comité ministériel au Conseil exécutif, à moins que l'auteur ou le destinataire n'en décide autrement;

4° les recommandations d'un membre du Conseil exécutif au Conseil exécutif, au Conseil du trésor ou à un comité ministériel, à moins que l'auteur ou le destinataire n'en décide autrement;

5° les analyses effectuées au sein du ministère du Conseil exécutif ou du secrétariat du Conseil du trésor et portant sur une recommandation ou une demande faite par un ministre, un comité ministériel ou un organisme public, ou sur un document visé dans l'article 36;

6° les mémoires ou les comptes rendus des délibérations du Conseil exécutif ou d'un comité ministériel;

7° une liste de titres de documents comportant des recommandations au Conseil exécutif ou au Conseil du trésor;

8° l'ordre du jour d'une réunion du Conseil exécutif, du Conseil du trésor ou d'un comité ministériel.

[...]

**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.

[...]

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

1° la personne concernée par ces renseignements consent à leur divulgation; si cette personne est mineure, le consentement peut également être donné par le titulaire de l'autorité parentale;

2° ils portent sur un renseignement obtenu par un organisme public dans l'exercice d'une fonction juridictionnelle; 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.

**103.** Est instituée la «Commission d'accès à l'information».

La Commission comporte deux sections: une section de surveillance et une section juridictionnelle.

**114.** Sauf sur une question de compétence, aucun des recours prévus par les articles 33 et 834 à 846 du Code de procédure civile (chapitre C-25) ne peut être exercé, ni aucune injonction accordée contre la Commission ou un de ses membres agissant en sa qualité officielle.

Deux juges de la Cour d'appel peuvent, sur requête, annuler sommairement tout bref délivré et toute ordonnance ou injonction prononcée à l'encontre de la présente loi relativement à un document.

**134.2.** La Commission a pour fonction de décider, à l'exclusion de tout autre tribunal, des demandes de révision faites en vertu de la présente loi et des demandes d'examen de mémoires faites en vertu de la Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé (chapitre P-39.1).

**135.** Une personne dont la demande écrite a été refusée en tout ou en partie par le responsable de l'accès aux documents ou de la protection des renseignements personnels peut demander à la Commission de réviser cette décision. [...]

**147.** Une personne directement intéressée peut interjeter appel sur toute question de droit ou de compétence, devant un juge de la Cour du Québec, de la décision finale de la Commission, y compris une ordonnance de la Commission rendue au terme d'une enquête, ou, sur permission d'un juge de cette Cour, d'une décision interlocutoire à laquelle la décision finale ne pourra remédier.

**148.** La compétence que confère la présente section à un juge de la Cour du Québec est exercée par les seuls juges de cette cour que désigne le juge en chef.

**152.** L'appel est régi par les articles 491 à 524 du Code de procédure civile (chapitre C-25), compte tenu des adaptations nécessaires. Toutefois, les parties ne sont pas tenues de déposer de mémoire de leurs prétentions.

**154.** La décision du juge de la Cour du Québec est sans appel.

### **Les demandes d'accès à l'information à la CAI**

[19] En 2009, dans les Dossiers 34 et 36, le mis en cause Tremblay demandait l'accès aux « *documents, études, mémos, courriels, correspondances, et autres, concernant le dossier des Orphelins de Duplessis* », pour la période comprise entre 1988 à 2009. Dans le Dossier 34, cette demande a été adressée au Secrétariat général du Conseil exécutif du gouvernement du Québec (pièce R-3 CS, Dossier 34). Dans le

Dossier 36, la demande a été adressée au Responsable de l'accès à l'information au ministère de la Justice du Québec (pièce R-3 CS, Dossier 36).

[20] Enfin, dans le Dossier 35, M. Tremblay adresse à la (Sous-ministre) Responsable de l'accès à l'information au M.E.S.S., le 4 septembre 2009, la demande d'accès suivante, tel qu'il appert de la pièce R-3 CS, Dossier 35 :

Par la présente, je vous serai gré d'obtenir la liste de tous les établissements ou institutions pour lesquels il y a eu une demande d'indemnisation de déposer ainsi que toute la documentation (archives, correspondance, mémo, etc.) qui ont été utilisés pour évaluer les différentes requêtes d'indemnisation.

Je voudrais également obtenir la correspondance (courriels, mémos, lettres, etc.) entre le gouvernement du Québec, (c'est-à-dire le bureau du ministre, EMPLOI ET SOLIDARITÉ SOCIALE, responsable du dossier des Orphelins de Duplessis, le ministère de la justice, ou le conseil exécutif ou encore le cabinet du Premier Ministre) et les différents représentants des congrégations religieuses, diocèses, évêchés ou cardinal en rapport avec le dossier des orphelins de Duplessis.

Je souhaiterais finalement obtenir la liste de tous les avis, études, analyses et rapports produits par des ministères du gouvernement du Québec en rapport avec le dossier des Orphelins de Duplessis, depuis 1988.

### **Les refus par les responsables de l'accès à l'information du gouvernement**

[21] Dans les 3 dossiers, en 2009, les responsables de l'accès à l'information des instances gouvernementales mentionnées plus haut refusent les demandes d'accès de M. Tremblay<sup>3</sup>.

[22] En conséquence, le mis en cause Tremblay a adressé des demandes de révision à la CAI dans les 3 dossiers, également en 2009<sup>4</sup> et dans les délais requis par la *Loi*.

---

<sup>3</sup> Dossier 34, pièce R-4 CS, lettre du Secrétaire adjoint et responsable de l'accès aux documents et de la protection des renseignements personnels du Ministère du Conseil exécutif, en date du 13 novembre 2009; Dossier 35, pièce R-4 CS, lettre de la Conseillère en accès aux documents et en protection des renseignements personnels du Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale, en date du 10 septembre 2009; Dossier 36, pièce R-4 CS, lettre du Responsable de l'accès à l'information du Ministère de la Justice, en date du 19 octobre 2009.

<sup>4</sup> R-5 dans les 3 cas.

### **Les Décisions de la CAI sur les demandes de révision**

[23] Dans le Dossier 34, l'audition de la Commission sur la demande de révision du mis en cause Tremblay a duré 4 jours, les 14 et 15 mai et les 19 et 27 juin 2012. Sa Décision 34 a été rendue le 14 mars 2013 (pièce R-6 CS, Dossier 34).

[24] Dans le Dossier 35, l'audition de la Commission a duré 4 jours, les 14 mai, 19 et 27 juin et le 16 octobre 2012. La Décision 35 de la CAI est en date du 12 février 2013 (pièce R-7 CS, Dossier 35).

[25] Dans le Dossier 36, les parties sont entendues lors de plusieurs journées d'audience, à compter du 16 mai 2012 jusqu'au 27 septembre 2013. La Décision 36 de la CAI est en date du 19 décembre 2013 (pièce R-7 CS, Dossier 36).

[26] Dans les trois cas, la même Commissaire, M<sup>e</sup> Diane Poitras, a examiné les documents demandés par M. Tremblay pendant plusieurs jours, seulement en présence de la procureure de la PGQ, M<sup>e</sup> Bourgeault. Elle a également entendu une preuve de la part du gouvernement et de M. Tremblay, qui se représentait seul à l'époque.

[27] Par ailleurs, M<sup>e</sup> Bourgeault voulait produire devant la soussignée, sous scellé, les documents faisant l'objet des ordonnances contestées par la PGQ, ce à quoi la procureure de la CAI, M<sup>e</sup> Brunelle, s'est opposée. Cette objection a été prise sous réserve et les procureurs ne l'ont pas débattue lors des plaidoiries. Donc, aucun document - à l'exception des pièces mentionnées (demandes d'accès, décisions, jugements, etc.) - n'a été produit en Cour supérieure, sous scellé ou autrement.

[28] Dans la Décision 34, concernant les 18 mémoires du Conseil exécutif, M<sup>e</sup> Diane Poitras de la CAI discute en détail des articles applicables de la *Loi*. Elle ordonne au Conseil exécutif de communiquer les renseignements énumérés dans une annexe de 7 pages intitulée *Renseignements accessibles du demandeur* - il s'agit de plusieurs avis ministériels, mentionnés devant la soussignée par les procureures de la PGQ, ainsi que 18 mémoires, à l'exception des sections « *Recommandations* » et « *Avantages* », entre autres.

[29] Dans la Décision 35, M<sup>e</sup> Poitras ordonne la communication des 2 mémoires du M.E.S.S., à l'exception de certains extraits (entre autres, les sections « *Avantages* » et « *Recommandations* »).

[30] Enfin, dans sa Décision 36 concernant les 2 mémoires du ministère de la Justice, la commissaire Poitras ordonne la communication des 2 mémoires, à l'exception de certains extraits, tel que la section « *Recommandations* ».

[31] Sur cela, il n'est pas contesté ici que la CAI doit refuser la communication des sections « *Recommandations* » des mémoires du Conseil exécutif, qui demeurent confidentielles en vertu de l'article 33(4) de la *Loi*, précitée, ainsi qu'en vertu du Décret « *Concernant l'organisation et le fonctionnement du Conseil exécutif* »<sup>5</sup> (le « *Décret* »).

### **Les Jugements CQ**

[32] Le juge Claude Laporte de la Cour du Québec rend jugement dans les 3 dossiers en date du 29 avril 2014. Ces 3 jugements sont produits comme pièce R-1 devant la Cour supérieure, dans les 3 dossiers.

[33] Tel que noté, le juge débute au paragraphe 4 de ces 3 Jugements CQ avec les questions en litige. Il poursuit avec le contexte procédural et factuel dans chacun des 3 cas, et révisé par la suite les Décisions de la CAI, dans chacun des 3 cas.

[34] Aux paragraphes 16 à 19 du Jugement CQ - 34, le juge statue sur son rôle, siégeant en appel en vertu de l'article 147 de la *Loi*, précité :

[16] Dans Fédération de l'UPA (*Fédération de l'UPA c. Coteau du Lac*, 2013 QCCQ 3422) le PG plaide que le rôle de la Cour du Québec est celui de contrôler le fond de la décision dans le cadre d'un appel prévu à l'article 159 de la *Loi* sur la justice administrative (RLRQ, ch. J-1) en matière de protection du territoire agricole.

[17] Cette proposition est rejetée sur la base de l'arrêt de la Cour d'appel prononcé dans Nechi (*Nechi Investments Inc. c. AMF*, 2011 QCCA 214) qui détermine que les critères d'intervention ne sont pas ceux de l'appel mais se rapprochent davantage de ceux de la révision judiciaire.

[18] La Cour d'appel se prononce de nouveau sur la question, et dans le même sens, cette fois en rapport avec le rôle de la Cour du Québec siégeant en appel des décisions de la C.A.I., dans l'affaire Gyulai (*Montréal c. Gyulai*, 2011 QCCA 238) rendue quelques jours après Nechi.

[19] Le droit étant maintenant bien établi, le Tribunal traitera du dossier selon les critères relatifs au contrôle judiciaire.

(soulignements ajoutés)

---

<sup>5</sup> Décret n° 111-2005 du 18 février 2005 concernant l'organisation et le fonctionnement du Conseil exécutif, 2 mars 2005, 137<sup>e</sup> année, no 9, modifié par le Décret no 287-2007 du 19 avril 2007, le « *Décret* », Annexe A.

[35] La conclusion identique au paragraphe 19, Jugement CQ – 34, se retrouve dans les deux autres jugements de la CQ – au paragraphe 20 dans le Jugement CQ – 35, et au paragraphe 18 dans le Jugement CQ – 36.

[36] Vu cette décision de traiter de ces 3 dossiers selon les critères relatifs au contrôle judiciaire, le juge entame par la suite une étude de la norme applicable à la révision des Décisions de la CAI, en étudiant les 4 critères qui apparaissent au paragraphe 64 de l'arrêt *Dunsmuir*<sup>6</sup> de la Cour suprême (voir paragraphes 20 et suivants, Jugement CQ - 34; paragraphes 21 et suivants, Jugement CQ - 35; et, paragraphes 19 et suivants, Jugement CQ - 36).

[37] À la suite de cet exercice, le juge établit la norme comme étant celle de la décision raisonnable (paragraphes 20 à 49, Jugement CQ - 34). Il cite plusieurs autorités de base à l'appui de ce choix (paragraphes 50 à 52, Jugement CQ - 34).

[38] Ensuite, le juge étudie les questions en litige dans le contexte des dispositions législatives applicables et de la jurisprudence (paragraphes 53 et suivants, Jugement CQ - 34). Des extraits de son examen de ces questions en litige sont cités plus loin.

[39] Le juge conclut, dans les 3 cas, qu'il n'y a pas lieu d'intervenir, puisque les 3 Décisions de la Commission étaient raisonnables. Il ajoute, dans les 3 cas, que même s'il s'agissait de la norme de la décision correcte, sa décision aurait été la même « *puisque le Tribunal, tel qu'il appert de l'analyse ci-dessus, est d'accord avec la décision de la CAI* » (paragraphe 183, Jugement CQ - 34; paragraphe 184, Jugement CQ - 35; paragraphe 182, Jugement CQ - 36).

[40] En conséquence, le juge rejette les 3 appels avec dépens.

### **Les requêtes en révision de la PGQ devant la Cour supérieure**

[41] Tel qu'il appert des mémoires de la PGQ dans chacun des 3 dossiers, la demanderesse s'objecte aux Jugements CQ : sur sa décision de traiter de ces 3 dossiers selon les critères relatifs au contrôle judiciaire, sur son choix de la norme de contrôle de la décision raisonnable et sur le dispositif dans les 3 cas.

[42] Le mis en cause Tremblay conteste les 3 requêtes en révision judiciaire. Son procureur soumet que le juge a correctement décidé de traiter de son rôle comme étant analogue à une révision judiciaire, qu'il a établi la bonne norme de contrôle et qu'il l'a bien appliquée en l'espèce.

---

<sup>6</sup> *Dunsmuir c. New Brunswick*, [2008] 1 R.C.S. 190, [*Dunsmuir*].

[43] Quant à la CAI, qui était représentée devant la soussignée lors de l'audition des révisions judiciaires, elle n'a fait aucune représentation et s'en remet au jugement de la Cour supérieure.

[44] Suite à l'audience en Cour supérieure, qui a duré 2 jours, la soussignée a requis des notes écrites sur la question du rôle de la Cour supérieure, siégeant en révision de telles décisions de la Cour du Québec, et sur le rôle de la Cour du Québec siégeant en appel en vertu de la Loi, et débutera sa discussion avec ces questions.

### **Le rôle de la Cour supérieure, siégeant en révision judiciaire, et le rôle de la Cour du Québec, siégeant en appel**

[45] Dans la présente cause, vu les prétentions de la PGQ, la Cour supérieure doit d'abord déterminer si le premier juge a correctement déterminé son rôle comme étant équivalent à celui d'un juge siégeant en révision judiciaire (paragraphe 16 et suivants, Jugement – 34, précités).

[46] Sur cette question, la PGQ a plaidé que la Cour du Québec, siégeant en appel, ne peut pas adopter l'approche d'une cour siégeant en révision judiciaire et donc, que la Cour du Québec ne devait pas examiner les Décisions de la CAI selon la norme de la raisonnabilité, mais plutôt selon la norme de la décision correcte, tel qu'il appert des extraits suivants du mémoire de la PGQ devant la soussignée :

[40] La Procureure générale du Québec est d'avis que la Cour du Québec a commis une erreur en soumettant l'examen de la décision de la CAI à la norme de la raisonnabilité. En effet, la Cour du Québec tire sa compétence d'un droit d'appel prévu par la loi et l'intention du législateur ne pouvait être d'en faire une cour de révision telle une Cour supérieure.

[41] La Cour suprême du Canada a d'ailleurs précisé que dans le régime de la Loi sur l'accès, la Cour du Québec agit en dernière étape d'un processus décisionnel en « circuit fermé » avec la CAI (*Macdonell c. Québec (Commission d'accès à l'information)*, [2002] 3 R.C.S. 661, par. 5). Ainsi, l'approche de la Cour du Québec relative à la norme de contrôle dans la présente affaire est tout à fait incompatible avec cette conclusion.

(soulignements ajoutés)

[47] Le procureur du mis en cause Tremblay plaide le contraire, en s'appuyant, entre autres, sur ce même arrêt de la Cour suprême dans *Macdonell*<sup>7</sup>, en citant le

---

<sup>7</sup> *Macdonell c. Québec (Commission d'accès à l'information)*, [2002] 3 R.C.S. 661, [*Macdonell*].

paragraphe 5 de cet arrêt (mentionné par la PGQ au paragraphe 41 de son mémoire) dans son ensemble.

[48] En conséquence, le Tribunal cite ici les paragraphes 5 à 7 de l'opinion du juge Gonthier dans *Macdonell*, étant donné que cet arrêt traite spécifiquement de la question de révision des jugements rendus par la Cour du Québec, siégeant en appel en vertu de la *Loi sur l'accès* :

5. Toutefois, l'appel prévu dans la *Loi sur l'accès* se limite aux questions de droit ou de compétence et doit d'abord être autorisé par un juge de la Cour du Québec. La portée du droit d'appel est donc limitée. La décision de la Cour du Québec est la dernière étape du processus décisionnel puisqu'elle est sans appel. Le législateur a prévu un circuit fermé entre la Commission et la Cour du Québec. L'article 114 de la *Loi sur l'accès* exclut toute possibilité d'invoquer les art. 834 à 850 du *Code de procédure civile*, L.R.Q., ch. C-25, prévoyant les recours extraordinaires. Quand la loi utilise des mots qui visent à limiter le contrôle, il appartient aux cours de déterminer si les mots utilisés ont un effet privatif intégral ou s'ils entraînent une norme de déférence moins élevée (voir *Pasiechnyk c. Saskatchewan (Workers' Compensation Board)*, précité, par. 17; *Dayco (Canada) Ltd. c. TCA-Canada*, [1993] 2 R.C.S. 230, p. 264). L'analyse de la clause privative doit se faire à la lumière de toutes les dispositions pertinentes et c'est l'ensemble de ces dispositions qui permet de trouver l'intention réelle du législateur. Il ne peut faire de doute que les dispositions sous étude, prises dans leur ensemble, démontrent l'intention du législateur de limiter l'intervention des cours supérieures. À mon avis, la présence d'une telle clause incite à faire preuve de déférence envers les décisions de la Commission.

6. Par ailleurs, contrairement à mes collègues, je ne crois pas que la décision du Commissaire en vertu de l'art. 57 est une question de droit pur. La question posée en vertu de cet article comporte des éléments de fait et de droit. Elle nécessite l'analyse des faits particuliers de l'espèce et, à cet égard, elle se rapproche d'une question de fait. Par ailleurs, le Commissaire doit interpréter la disposition, notamment son application aux députés et à leur personnel. Cet élément d'analyse comporte une question de droit. Comme le mentionnent les juges Bastarache et LeBel, une question mixte de droit et de fait invite à une certaine retenue.

7. Enfin, la Commission d'accès à l'information jouit d'une expertise relative en matière de protection de la vie privée et de promotion de l'accès aux renseignements détenus par un organisme public. Cette expertise ressort des pouvoirs confiés au Commissaire pour atteindre les objectifs de la loi et du pouvoir exclusif de la Commission d'entendre les demandes de révision faites en vertu de la *Loi sur l'accès* (art. 122). Les articles 124 à 133 donnent de larges pouvoirs à la Commission afin de lui permettre de mener à bien ses enquêtes.

[...] Le législateur traite donc la Commission comme experte sur certaines questions.<sup>8</sup>

(soulignements ajoutés)

[49] Selon M<sup>e</sup> Phillips, procureur de M. Tremblay, cette jurisprudence indique clairement que la norme de la décision raisonnable s'applique toujours lorsque la Cour du Québec siège en appel des décisions de la CAI et donc, que le premier juge avait raison de traiter des Dossiers de la CAI « *selon les critères relatifs au contrôle judiciaire* », tel qu'il appert des extraits suivants du mémoire de M<sup>e</sup> Phillips :

4. Or, la jurisprudence est bien arrêtée quant au choix de la norme de contrôle que doit appliquer la Cour supérieure lorsqu'elle est saisie d'une requête en révision judiciaire comme celle intentée par le PGQ dans le présent dossier. Il s'agit de la norme de la décision raisonnable.

5. L'arrêt de principe de la Cour suprême du Canada sur cette question est l'affaire *Macdonell c. Québec (Commission d'accès à l'information)* (ci-après « *Macdonell* »).

6. Il en est de même à travers le Canada à l'égard des tribunaux semblables à la Commission. Leurs décisions sont appréciées à l'aune de la norme de la décision raisonnable, par exemple en Ontario (*Untel c. Ontario (Finances)*, 2014 CSC 36, par. 17) et en Alberta (*Alberta (Information and Privacy Commissioner) c. Alberta Teachers' Association*, 2011 CSC 61, [2011] 3 R.C.S. 654, par. 30 et 39).

7. Dans l'affaire *Macdonell*, trois facteurs ont amené la Cour suprême du Canada à conclure à l'application de la norme de la décision raisonnable : (i) diverses dispositions législatives de la nature d'une « clause privative » indiquant l'intention du législateur de limiter l'intervention des cours supérieures; (ii) l'expertise de la Commission; (iii) la nature de la question. Ces facteurs, qui sont cohérents avec la jurisprudence subséquente en matière de révision judiciaire, seront repris un par un ci-dessous.

[50] Le Tribunal s'aligne entièrement avec la position du mis en cause dans le présent dossier, ainsi qu'avec la position adoptée par le premier juge, de traiter des appels selon les critères relatifs au contrôle judiciaire.

[51] Il est évident des extraits précités de l'arrêt *Macdonell*<sup>9</sup>, entre autres, que la Cour du Québec siège comme un tribunal de révision judiciaire en vertu des articles 147 et suivants de la *Loi*. On verra également plus loin qu'elle doit à la CAI une déférence qui

---

<sup>8</sup> *Id.*, paras 5-7.

<sup>9</sup> *Id.*

exige la norme de la décision raisonnable, tel que plaidé par le mis en cause, non pas celle de la décision correcte, tel que plaidé par la PGQ.

[52] Avant d'aborder cette question de la norme applicable aux Décisions de la CAI dans le présent dossier, il faut considérer le rôle de la Cour supérieure siégeant en révision judiciaire d'un tel jugement de la Cour du Québec. Cette question a également été débattue tant à l'audition que dans les notes écrites soumises par les procureurs après l'audition.

[53] Or, tel que la soussignée l'a mentionné aux procureurs lors des plaidoiries, la jurisprudence de la Cour d'appel est très claire sur le rôle de la Cour supérieure en révision judiciaire à l'égard d'un jugement de la Cour du Québec, lorsque la CQ siège en appel en vertu d'une loi telle que la *Loi sur l'accès*.

[54] Selon la Cour d'appel, dans *Frères Maristes*<sup>10</sup>, la Cour supérieure doit limiter son intervention et doit seulement vérifier si la Cour du Québec a identifié la bonne norme de contrôle applicable à la décision de l'instance administrative et si la CQ l'a appliquée correctement aux faits de l'espèce<sup>11</sup>. La Cour supérieure intervient afin de refaire la révision judiciaire, seulement si la CQ n'a pas choisi la bonne norme de contrôle ou ne l'a pas appliquée correctement, tel qu'il appert également de l'arrêt *Gabert*<sup>12</sup>.

[55] La procureure de la CAI appuie ce point de vue dans sa soumission écrite en date du 16 avril 2015, produite au dossier de la Cour.

[56] Il en est de même pour le procureur de M. Tremblay, qui cite l'arrêt très récent de la Cour suprême dans *Mouvement laïque*<sup>13</sup> dans sa soumission écrite en date du 17 avril 2015 – il s'agit d'un arrêt qui n'avait pas été rendu lors de la plaidoirie dans le présent dossier. M<sup>e</sup> Phillips était également d'accord avec l'approche de la soussignée à l'égard du rôle de la CS, le tout tel qu'il appert de cette soumission écrite, qui se lit comme suit :

Selon les instructions que vous avez adressées aux procureurs à la fin de l'audience des 14 et 15 avril 2015, je vous donne un complément d'analyse de la question de la norme de contrôle.

Je suis d'accord avec la grille d'analyse que vous avez exposée.

Ainsi, la première question consiste à se demander si la Cour du Québec devait ou non agir selon la perspective d'une révision judiciaire.

---

<sup>10</sup> *Frères Maristes (Iberville) c. Laval (Ville de)*, 2014 QCCA 1176, [*Frères Maristes*].

<sup>11</sup> *Id.*, para 6.

<sup>12</sup> *Gestion Gabert inc. c. Québec (Procureur général)*, 2014 QCCA 631, [*Gabert*], para 7.

<sup>13</sup> *Mouvement laïque québécois c. Saguenay (Ville)*, 2015 CSC 16, [*Mouvement laïque*].

Il y a lieu de noter que la jurisprudence la plus récente de la Cour suprême du Canada confirme que la Cour du Québec a bien fait d'agir comme elle l'a fait. Voir *Mouvement laïque québécois c. Saguenay (Ville)*, 2015 CSC 16, au paragraphe 29 : « *Lorsqu'une loi prévoit un appel à l'encontre des décisions d'un tribunal administratif spécialisé comme celui qui nous intéresse, les enseignements de notre Cour veulent que les normes de contrôle à favoriser soient celles applicables à la révision judiciaire, et non à l'appel* »; au plus loin au paragraphe 38 : « *Lorsqu'une cour de justice contrôle la décision d'un tribunal administratif spécialisé, la norme d'intervention doit être déterminée en fonction des principes du droit administratif.* »

Ensuite, si la Cour supérieure détermine que la Cour du Québec devait effectivement appliquer les principes du droit administratif, la Cour supérieure doit alors se poser deux autres questions : (i) si la Cour du Québec a choisi la bonne norme de contrôle; (ii) si elle l'a bien appliquée.

Selon la jurisprudence que nous avons pu repérer, ces deux questions sont analysées selon la norme de contrôle de la décision correcte :

*Lapray Realities Ltd. c. Montréal (Ville de)*, 2005 QCCA 477 (CanLII), par. 25 : « *Le choix et l'application de la norme de contrôle par le juge de révision – ici, le juge de la Cour du Québec – sont des questions de droit intimement liées à la question même de sa compétence. S'il se trompe dans le choix ou dans l'application de la norme de contrôle, le juge de révision s'arroge une compétence qu'il n'a pas. Il lui faut donc répondre correctement à ces deux questions. Le fait que l'examen du travail du juge de révision se fasse dans un contexte de révision judiciaire plutôt que dans celui d'un appel n'y change rien. La norme de la décision correcte s'applique.* »

Voir aussi les causes suivantes : *Hubert-Universel inc. (Eurest) c. L'Assomption (Ville de)*, 2006 QCCA 1255, par. 65.

*Boerboom c. Commission de protection du territoire agricole du Québec*, 2008 QCCA 241, par. 2.

*Commission de protection du territoire agricole du Québec c. Beauvillier*, 2009 QCCS 1590, par. 67 : « *la Cour supérieure doit appliquer la norme de la décision correcte aux deux étapes de son examen du jugement de la Cour du Québec, soit celle de l'identification par celle-ci de sa propre norme d'intervention et celle de l'application de cette norme.* »

*Montréal (Ville) c. Cour du Québec*, 2009 QCCS 3514, par. 24 à 26.

*Québec (Procureur général) c. Cour du Québec (division administrative et d'appel) (Chambre civile)*, 2012 QCCS 1854, par. 21.

*Québec (Procureur général) c. Cour du Québec*, 2014 QCCS 303, par. 20 à 22 (requête pour permission d'en appeler rejetée *sub nom. Gestion Gabert c. Québec (Procureur général)*, 2014 QCCA 631).

Ainsi, l'analyse qui se trouve aux pages 2 à 6 de notre mémoire doit être lue comme étant applicable au choix de la norme de contrôle par le juge Laporte de la Cour du Québec, et non celle que vous êtes appelée à appliquer, qui est celle de la décision correcte par rapport au choix de la norme de contrôle, d'une part, et à son application, d'autre part.

[57] En réponse à cette soumission, Me Legault, l'une des procureures de la PGQ, a écrit ce qui suit à la soussignée, en date du 20 avril 2015 :

Compte tenu des autorités transmises par nos collègues, nous n'avons pas l'intention de soumettre d'autorités supplémentaires.

[58] En somme, il est évident que la Cour du Québec avait raison d'appliquer les normes de contrôle de la révision judiciaire, tel qu'il appert, entre autres, du paragraphe 29 de l'arrêt *Mouvement laïque*. De plus, les Jugements de la Cour du Québec dans le présent dossier sont révisables par la Cour supérieure, siégeant en révision judiciaire, selon la norme de la décision correcte. La Cour supérieure doit seulement intervenir si la Cour du Québec a erré quant à son choix de norme et/ou quant à l'application de la norme de contrôle appropriée à l'égard des Décisions de la CAI.

[59] En conséquence, la soussignée doit d'abord décider quelle était la norme applicable aux Décisions de la Commission, pour ensuite vérifier si la Cour du Québec a correctement choisi et appliqué cette norme, le tout avant de refaire la révision judiciaire.

### **La norme applicable aux Décisions de la Commission**

[60] Tel que noté plus haut, l'arrêt *Macdonell* édicte clairement que la norme de contrôle applicable aux décisions de la CAI est celle de la décision raisonnable<sup>14</sup>, soit la norme choisie par le premier juge dans les 3 Décisions CQ.

[61] Sur cette question, il faut se rappeler les enseignements de la Cour suprême dans *Dunsmuir* :

[64] L'analyse doit être contextuelle. Nous rappelons que son issue dépend de l'application d'un certain nombre de facteurs pertinents, dont (1) l'existence ou l'inexistence d'une clause privative, (2) la raison d'être du tribunal administratif

---

<sup>14</sup> *Macdonell*, note 7 *supra*, para 5.

suivant l'interprétation de sa loi habilitante, (3) la nature de la question en cause et (4) l'expertise du tribunal administratif. Dans bien des cas, il n'est pas nécessaire de tenir compte de tous les facteurs, car certains d'entre eux peuvent, dans une affaire donnée, déterminer l'application de la norme de la décision raisonnable.<sup>15</sup>

[62] Le juge de la Cour du Québec a correctement analysé les 4 facteurs de *Dunsmuir* dans son Jugement CQ – 34, en citant l'arrêt *Macdonell* :

[23] L'analyse de ces quatre facteurs détermine le degré de déférence auquel est tenu le Tribunal et, par voie de conséquence, la norme de contrôle applicable, soit celle de la décision raisonnable ou celle de la décision correcte.

(i) Existence d'une clause privative

[24] L'article 114 de la Loi sur l'Accès contient une clause privative complète qui entraîne une obligation de déférence à l'égard des décisions de la C.A.I., à moins que d'autres facteurs ne suggèrent fortement le contraire.

[25] Par ailleurs, l'article 147 de la Loi sur l'Accès limite le droit d'appel devant la Cour du Québec sur des questions de droit ou de compétence.

(ii) Objet de la Loi sur l'Accès et raison d'être de la C.A.I.

[26] Tel qu'il appert des articles 1 et 3, la Loi sur l'Accès a pour mission d'assurer une meilleure transparence de l'administration publique en facilitant l'accès aux documents des organismes publics.

[27] La "primauté du droit d'accès" (selon l'expression de Dussault et Borgeat) est d'ailleurs bien assise à l'article 9 de la Loi sur l'Accès.

[28] Dans Conseil de la Magistrature du Québec (Conseil de la Magistrature du Québec c. Commission d'accès à l'information, C.A., Montréal, no 500-09-001731-942) le juge Baudouin, J.C.A. s'exprime comme suit sur cette question :

[47] Cette question met en opposition deux grands principes. Le premier est celui du droit à l'information qui est une des bases de notre système démocratique. Tout citoyen, sauf exception caractérisée et motivée par la préservation d'un intérêt supérieur (dont, par exemple, le respect de la vie privée), doit pouvoir avoir accès aux documents détenus par un organisme public. Le gouvernement et ses organismes ne peuvent plus désormais se réfugier derrière le silence administratif ou le droit au secret pour, d'une part, refuser de dévoiler des informations mêmes sensibles

---

<sup>15</sup> *Dunsmuir*, note 6 précitée, para. 64.

et, d'autre part, éviter de subir l'imputabilité de leurs décisions. L'administration de la chose publique doit avoir une grande transparence, garantie, pour le citoyen, de l'exercice démocratique de ses droits. La Loi sur l'Accès à l'information de 1982 représente à cet égard un remarquable pas en avant dans la recherche de la transparence de la gestion et de l'administration publique...

[48] Il s'agit, en outre, d'une loi quasi constitutionnelle. L'article 168 dispose ...

[49] La doctrine lui reconnaît aisément ce caractère (R. Dussault et L. Borgeat, *Traité de droit administratif*, ...

[50] La loi, par son rattachement à certains droits fondamentaux protégés par la Charte québécoise des droits et libertés de la personne, L.R.Q. c. C-12 (droit à la protection de la vie privée (art. 5); droit à l'information (art. 44)), a donc un caractère législatif fondamental.

(soulignement ajouté)

[29] En ce qui a trait à la raison d'être de la Commission suivant l'interprétation de sa loi habilitante, le Tribunal s'en rapporte aux articles 1 et 9, de même qu'aux articles 103, 122.1, 123, 129, 134.2, 141 et 146 de la Loi sur l'Accès.

(iii) Expertise du décideur administratif

[30] Le troisième facteur dont l'analyse est requise a trait au niveau d'expertise de la Commission.

[31] Dans Dr. Q (*Dr. Q c. College of Physicians and Surgeons of British-Columbia*, [2003] 1 R.C.S. 226), la Cour suprême résume ainsi la méthode d'analyse de ce facteur :

[28] Le deuxième facteur, l'expertise relative, reconnaît que les législatures confient parfois une question à un organisme décisionnel possédant une expertise spécialisée ou apte à trancher des questions particulières. Lorsque c'est le cas, les cours s'efforcent de respecter ce choix législatif dans le cadre du contrôle judiciaire ...

[29] L'expertise relative peut venir de plusieurs sources et se rapporter à des questions de droit pur, des questions mixtes de droit et de fait, ou des questions de fait uniquement. Un organisme

administratif peut, par sa composition, posséder un savoir particulièrement adapté aux questions dont il est saisi et cela peut donc jouer en faveur de la déférence : *Pezim c. Colombie-Britannique (Superintendent of Brokers)*, ...

(soulignement ajouté)

[32] Compte tenu des articles 1, 3 et 141 de la Loi sur l'Accès, le Tribunal conclut en l'expertise des membres de la C.A.I., comme le décident la Cour d'appel (*Macdonnell c. Québec* [2000] R.J.Q. 1674 (C.A.) para. 37) et la Cour suprême (*Macdonnell c. Québec* [2002] 3 R.C.S. 661) dans Mc Donnell.

[33] Si les membres de la Commission ne possèdent pas d'expertise "technique" particulière, ils sont, en revanche, fréquemment appelés à trancher des questions relevant de l'interprétation et de l'application d'une loi très élaborée et très technique. Les membres de la Commission possèdent une connaissance approfondie et unique de la Loi sur l'Accès .

(iv) Nature des questions en litige

[34] La question de savoir si les 18 mémoires en cause peuvent ou non faire l'objet de restrictions en vertu des articles 33 al.1(2) et 34 de la Loi sur l'Accès nécessite l'étude des faits propres au dossier et constitue une question mixte de fait et de droit qui relève de l'expertise des membres de la Commission.

[35] Il importe de rappeler que l'Intimé ne cherche pas à obtenir les mémoires des délibérations du Conseil des ministres, mais une partie des mémoires transmis en préparation des rencontres des ministres réunis en Conseil (ci-après : les **mémoires préparatoires**) : voir plus loin aux paragraphes [65] et [66].

[36] Il est maintenant reconnu que le fait que des questions de droit soient en jeu, comme l'interprétation d'une loi, n'est pas suffisant pour entraîner l'application de la norme de la décision correcte.

[37] Dans Macdonell la Commissaire devait décider si un journaliste pouvait avoir accès à un document relatif aux dépenses d'un député. La Cour suprême statua que c'était la norme de la décision raisonnable qui s'appliquait à l'interprétation de la Loi sur l'Accès, faisant ainsi écho à la décision de la majorité de la Cour d'appel.

[38] Plus tard en 2008, dans Dunsmuir, la Cour suprême précise qu'il doit s'agir d'une question de compétence *stricto sensu* (une "véritable question de compétence") pour qu'on utilise la norme exceptionnelle de la décision correcte.

[39] Dans Alberta la Cour devait décider quelle norme de contrôle s'appliquait à la décision du Commissaire à l'information, le pendant albertain de la C.A.I. :

[34] La consigne voulant que la catégorie des véritables questions de compétence appelle une interprétation restrictive revêt une importance particulière lorsque le tribunal administratif interprète sa loi constitutive. En un sens, tout acte du tribunal qui requiert l'interprétation de sa loi constitutive soulève la question du pouvoir ou de la compétence du tribunal d'accomplir cet acte. Or, depuis Dunsmuir, la Cour s'est écartée de cette définition de la compétence. En effet, au vu de la jurisprudence récente, le temps est peut-être venu de se demander si, aux fins du contrôle judiciaire, la catégorie des véritables questions de compétence existe et si elle est nécessaire pour arrêter la norme de contrôle applicable. Cependant, faute de plaidoirie sur ce point en l'espèce, je me contente d'affirmer que, sauf situation exceptionnelle - et aucune ne s'est présentée depuis Dunsmuir - , il convient de présumer que l'interprétation par un tribunal administratif de « sa propre loi constitutive ou [d']une loi étroitement liée à son mandat et dont il a une connaissance approfondie » est une question d'interprétation législative commandant la déférence en cas de contrôle judiciaire.

...

[39] ... Les véritables questions de compétence ont une portée étroite et se présentent rarement. Il convient de présumer que la norme de contrôle à laquelle est assujettie la décision d'un tribunal administratif qui interprète sa loi constitutive ou qui l'applique est celle de la décision raisonnable.

(soulignement ajouté)

[40] L'extrait suivant de l'arrêt Khosa illustre bien les enjeux en cause :

[25] ... Dans Dunsmuir, notre Cour a reconnu que, sans égard à l'existence d'une clause privative, il est maintenant admis qu'une certaine déférence s'impose lorsqu'une décision particulière a été confiée à un décideur administratif plutôt qu'aux tribunaux judiciaires. Cette déférence s'étend non seulement aux questions touchant aux faits et à la politique, mais aussi à l'interprétation, par le tribunal administratif, de sa loi constitutive et des dispositions législatives connexes étant donné « qu'une disposition législative peut donner lieu à plus d'une interprétation valable, et un litige, à plus d'une solution, et que la cour de

révision doit se garder d'intervenir lorsque la décision administrative a un fondement rationnel »

...

(soulignement ajouté)

[41] Dans Alliance Québécoise (*Alliance québécoise des techniciens de l'image et du son c. Association des producteurs de théâtre privé du Québec*, 2012 QCCA 1524), la Cour d'appel reprend à son compte ces enseignements de la Cour suprême :

[69] Si la Cour suprême a décidé dans *Dunsmuir* que la norme de la décision correcte devait être appliquée aux questions de compétence, elle définit ces questions de manière restreinte : « La "compétence" s'entend au sens strict de la faculté du tribunal administratif de connaître de la question. Autrement dit, une véritable question de compétence se pose lorsque le tribunal administratif doit déterminer expressément si les pouvoirs dont le législateur l'a investi l'autorisent à trancher une question ». Il ne s'agit donc pas ici d'une question de compétence, mais plutôt d'une question d'interprétation par la Commission de sa loi habilitante. Il convient de lui appliquer la norme de la décision raisonnable, pour les raisons déjà exposées dans la section précédente portant sur l'interprétation de la Loi.

(soulignement ajouté)

(v) Analyse et conclusion

[42] Ici la Commission interprète des articles de sa loi habilitante.

[43] Il faut garder à l'esprit les termes de l'article 141 de la Loi sur l'Accès et se rappeler que cet article se situe dans la section consacrée à la compétence d'attribution de la Commission.

[44] Le Tribunal estime que l'analyse entreprise par la Cour suprême dans Macdonell est toujours pertinente même si l'appel d'une décision de la Commission à la Cour du Québec ne nécessite aujourd'hui plus d'autorisation. Dans cette affaire la Cour suprême avait conclu en l'utilisation de la norme de la décision raisonnable tant pour l'article 34 que pour l'article 57 de la Loi sur l'Accès. C'était également la conclusion de la Cour d'appel.

[45] Cette dernière s'est prononcée dans le même sens en 2003 dans *Hydro-Québec (C.A.I. et Hélène Grenier c. Hydro-Québec et al C.A. Montréal*,

10 novembre 2003, 500-09-011360-013, para.23), une autre décision traitant de la Loi sur l'Accès.

[46] Dans Commissaire à l'information du Canada, la Cour suprême, sans parler comme tel de la norme raisonnable, a reconnu qu'il fallait faire preuve de déférence envers les conclusions de la Commission à l'information lorsqu'elle interprète sa loi constitutive, la Loi sur l'Accès (fédérale).

[47] La Cour suprême a eu l'occasion de réitérer ce principe dans Criminal Lawyers' Association (Ontario c. Criminal Lawyer's Association), [2010] 1 R.C.S. 815, para 70), un dossier traitant d'une loi similaire, la *Freedom of Information and Protection of Privacy de l'Ontario*.

[48] Le présent litige ne concerne pas une question d'une importance capitale ni, du reste, ne vise-t-il une "*véritable question de compétence*" dans le sens des arrêts examinés plus haut.

[49] Tout considéré, le Tribunal en vient à la conclusion que c'est la norme de la décision raisonnable qui doit être utilisée dans le cadre du présent pourvoi.

[63] Cette analyse est exhaustive et tout à fait appropriée dans les circonstances. La soussignée n'y retrouve aucune erreur.

[64] Les prétentions de la PGQ selon lesquelles il s'agirait plutôt de la norme de la décision correcte ne peuvent pas être retenues. Tel que noté par le premier juge, la CAI interprétait sa loi habilitante. Elle a une expertise dans le domaine, et il ne s'agit pas ici d'une question de « *compétence* ».

[65] La soussignée conclut donc que la Cour du Québec a correctement choisi la norme d'intervention, soit celle de la décision raisonnable.

### **Application de la norme de la décision raisonnable aux Décisions de la CAI**

[66] Il faut ensuite vérifier si la Cour du Québec a bien appliqué cette norme aux Décisions de la CAI. Encore une fois, le Tribunal s'aligne avec la position du mis en cause Tremblay, et trouve que le premier juge a très bien appliqué la norme de la décision raisonnable aux 3 Décisions de la CAI.

[67] Le juge de la Cour du Québec s'exprime ainsi sur cette question, dans son Jugement CQ - 34 :

(C) La norme de la décision raisonnable

[50] Cette norme demande au Tribunal de vérifier si la décision rendue est justifiée et peut raisonnablement faire partie des issues possibles.

[51] Dans Dunsmuir la Cour suprême traite de la norme raisonnable en ces termes :

[47] La norme déferente du caractère raisonnable procède du principe à l'origine des deux normes antérieures de raisonnabilité : certaines questions soumises aux tribunaux administratifs n'appellent pas une seule solution précise, mais peuvent plutôt donner lieu à un certain nombre de conclusions raisonnables. Il est loisible au tribunal administratif d'opter pour l'une ou l'autre des différentes solutions rationnelles acceptables. La cour de révision se demande dès lors si la décision et sa justification possèdent les attributs de la raisonnabilité. Le caractère raisonnable tient principalement à la justification de la décision, à la transparence et à l'intelligibilité du processus décisionnel, ainsi qu'à l'appartenance de la décision aux issues possibles acceptables pouvant se justifier au regard des faits et du droit.

(soulignement ajouté)

[52] Tout récemment, dans McLean , notre plus haut tribunal va encore plus loin en traitant d'une situation où il peut y avoir plus d'une interprétation raisonnable et en rappelant que le fardeau revient à l'appelant de démontrer qu'une interprétation est déraisonnable :

[41] Partant, il incombe à l'appelante de prouver non seulement que son interprétation divergente est raisonnable, mais aussi que celle de la Commission est déraisonnable. Elle ne l'a pas fait. Forte de son expertise, la Commission a opté pour une interprétation en particulier. Et comme le caractère déraisonnable de celle-ci n'a pas été démontré, rien ne nous permet d'intervenir dans le cadre d'un contrôle judiciaire même si une autre interprétation raisonnable est possible.

[68] Le juge poursuit dans une analyse des questions spécifiques soulevées par les demandes de révision du mis en cause Tremblay devant les instances gouvernementales. Il traite en détail les questions en litige, tel qu'il appert des extraits suivants du Jugement CQ - 34.

[69] Sur la question de l'interprétation de l'article 33, al 1(2) de la *Loi*, le juge s'exprime comme suit :

[75] Est-ce que l'article 33 al.1(2) de la Loi sur l'Accès vise seulement les communications d'un membre du Conseil exécutif à un autre membre, ou également celles d'un membre à plus d'un membres du Conseil exécutif, voire à tout le Conseil exécutif ?

[76] Voilà toute la question.

[77] En ce qui a trait à l'analyse textuelle, un premier constat incontournable : à l'article 33 al.1(2) le législateur utilise le singulier, une communication d'"un" membre à "un" autre membre.

[78] Le PG invite ici le Tribunal à appliquer la règle d'interprétation voulant que le singulier comprenne le pluriel.

[79] Cette règle n'est toutefois pas automatique comme, du reste, l'article 54 de la *Loi d'Interprétation* le précise clairement :

54. Le nombre singulier s'étend à plusieurs personnes ou à plusieurs choses de même espèce, chaque fois que le contexte se prête à cette extension. Le nombre pluriel peut ne s'appliquer qu'à une seule personne ou qu'à un seul objet si le contexte s'y prête.

[80] L'usage du singulier à l'article 33 al.1(2) est-il fortuit ou résulte-t-il de la volonté du législateur de limiter cette restriction aux seuls échanges entre deux membres du Conseil exécutif?

[81] L'analyse requise, pour cerner l'intention du législateur, commande d'aller au-delà des mots et d'examiner le contexte immédiat de cette disposition.

[82] L'article 33 al.1(2) se situe à l'intérieur du premier alinéa qui comporte lui-même huit sous-paragraphes.

[83] Le Tribunal note que dans chacun des huit sous-paragraphes le législateur fait usage d'un langage précis et nuancé, et, entre autre, qu'on y traite de différents types de communications (dont : "recommandations", "analyses", "mémoires", "comptes-rendus", "ordre du jour"). Ces communications sont parfois en provenance d'un membre et parfois en provenance d'un groupe de membres, plus ou moins restreint. Elles sont dirigées vers un membre ou vers un groupe de membres.

[84] Il est particulièrement éclairant de constater que dans le sous-paragraphes (1) du premier alinéa le législateur traite de façon spécifique d'une "communication" du Conseil à l'un de ses membres et, également, de façon toute aussi spécifique, au sous-paragraphes (4), des "recommandations" d'un membre (du Conseil) au Conseil exécutif.

[85] À la même enseigne on notera qu'au sous-paragraphe (2) du premier alinéa le législateur protège les "communications" d'un membre avec un autre membre, mais quand il s'agit d'un membre au Conseil, ce n'est que la "recommandation" qui est protégée.

[86] L'usage du singulier par le législateur à l'article 33 al.1(2) semble être le fruit d'une réflexion minutieuse, tout comme l'usage, tantôt du mot "communications" (plus large) et tantôt du mot "recommandations" (plus étroit).

[87] Le mot "communications" doit être compris dans son entendement habituel. Il est assimilable, selon le Petit Robert à : "Annonce, avis, dépêche, message, note, nouvelle, renseignement" et à "information, message, conférence" selon le Multi-Dictionnaire .

[88] Le mot "communications" comprend clairement les mémoires préparatoires qui sont décrits à l'article 5 du Décret 2000-83 (voir paragraphe [66] du présent jugement), ces mémoires étant une forme privilégiée de communication au sein du Conseil des ministres.

[...]

[90] Par ailleurs, il paraît difficile, en l'absence d'arguments convaincants, d'assimiler les membres du Conseil exécutif à l'institution elle-même (voir Macdonell, para. [32]). On conviendra de plus que les communications d'un ministre avec un ou plusieurs autres ministres ne sont pas de la même nature que celles, plus formelles, d'un ministre avec le Conseil exécutif (qui sont transmises pour fin de décision).

[91] On doit présumer que le législateur emploie les mots avec précision et qu'il ne s'est pas exprimé avec autant de nuances sans raison.

[92] De plus, le Tribunal prend acte qu'on retrouve un langage différent au deuxième alinéa de l'article 33 de la Loi sur l'Accès où, dans le cas du comité exécutif d'un organisme municipal, le législateur utilise les mots "communications entre ses membres". Cette expression est plus large que celle utilisée à 33 al.1(2) car elle englobe les communications d'un membre avec plusieurs membres, ou de plusieurs membres avec plusieurs autres membres, ou de plusieurs membres avec un membre, c'est-à-dire, finalement, toutes les communications.

[...]

[118] Ces analyses textuelle, contextuelle et téléologique amènent le Tribunal à conclure que l'article 33 al.1(2) de la Loi sur l'Accès est strictement limité aux seules communications entre deux membres du Conseil exécutif et non à une communication transmise par un (voire plus d'un) membre du Conseil exécutif à

tous les membres du Conseil exécutif, comme c'est le cas pour les mémoires en cause qui ont précisément été transmis au Conseil exécutif en préparation de ses délibérations.

[70] Le juge poursuit aux paragraphes 119 et suivants du Jugement CQ – 34 concernant la décision *David* de la Cour du Québec, rendue en 1995, sur une question semblable<sup>16</sup>. Il conclut qu'il n'est pas lié par cette décision :

[128] Le Tribunal note, avec beaucoup d'égards, que ce jugement a été rendu en 1995 et n'a pas, depuis, été cité par un seul Tribunal judiciaire.

[129] Le Tribunal prend acte, aussi, que *David* est la première et la seule décision rendue par une instance judiciaire concernant l'accessibilité d'un mémoire adressé au Conseil des ministres.

[130] La décision *David* ne met pas fin à une controverse jurisprudentielle ni ne confirme-t-elle une jurisprudence longtemps établie. De fait, le juge Gobeil J.C.Q. ne cite aucun précédent. Il ne traite qu'indirectement du rapport Paré et ne puise pas dans les débats parlementaires. Il ne cite aucune doctrine au soutien de son raisonnement.

[131] De plus, pour interpréter l'article 33 al.1(2) de la Loi sur l'Accès, le décideur prend appui sur l'article 12 du Code civil du Bas-Canada, qui n'était alors plus en vigueur (et qui n'a pas été reconduit dans le Code civil du Québec). Le juge Gobeil ne procède qu'à une très courte analyse de texte et interprète libéralement une exception qui, aux yeux du Tribunal, aurait dû être interprétée restrictivement.

[132] Depuis le jugement *David*, tant la Cour suprême que la Cour d'appel se sont penchées sur la Loi sur l'Accès et sur d'autres lois de cette nature, afin de dire le droit. Plusieurs articles de doctrine ont été écrits depuis.

[133] Certes, *David* est un jugement qui peut avoir une certaine autorité. Sa force contraignante est cependant limitée. Ce jugement ne saurait se substituer à une analyse contemporaine de la disposition à la lumière de son contexte immédiat et général, de son objectif et des valeurs qu'elle est destinée à protéger.

[134] Le Tribunal estime donc que la décision de la Commission de ne pas suivre le jugement *David*, bien qu'elle aurait pu davantage s'en expliquer, n'a pas pour effet de rendre sa décision déraisonnable.

---

<sup>16</sup> *André David c. Ministère des Finances*, [1995] C.A.I. 477 (CQ), [*David*].

[71] Enfin, le juge traite de l'article 34 de la *Loi* :

[141] En ce qui a trait à l'analyse textuelle, le Tribunal constate en premier lieu que le législateur, après avoir spécifiquement traité, au premier alinéa, des documents du bureau d'un député (ou "membre de l'Assemblée Nationale") vise, dans ce deuxième alinéa, les documents de divers cabinets.

[142] Contrairement à l'article 33 de la loi, il n'est pas question ici d'échange de documents, ni de catégories de documents.

[143] De même, au deuxième alinéa de l'article 34 le législateur, plutôt que d'utiliser le mot "bureau" (un "document du bureau") comme au premier alinéa, utilise plutôt le mot "cabinet" (un "document du cabinet du ministre"). Il y a aussi lieu de prendre acte que le législateur n'utilise pas les expressions "document du ministre" ou "document d'un ministère".

[144] Le législateur vise donc les documents d'une institution bien particulière : le cabinet d'un ministre.

[145] L'article 3 de la Loi sur l'Accès définit ce que sont les "organismes publics" visés mais cette définition n'inclut pas le mot "cabinet". Ce n'est que plus loin, à l'article 34, que le législateur utilise le mot "cabinet", et ce, pour la première et unique fois.

[...]

[149] On ne saurait conclure, du seul fait qu'une exclusion est prévue dans la Loi sur l'Accès pour les "documents du cabinet d'un ministre", qu'un cabinet d'un ministre fait partie des organismes publics. Rappelons que le mot "cabinet" n'est pas compris dans l'énumération de l'article 3 de la Loi sur l'Accès.

[...]

[155] En ce qui a trait à l'analyse contextuelle, il y a lieu de prendre acte que l'article 34 de la Loi sur l'Accès suit immédiatement l'article 33 qui vise précisément certains documents (ou parties de document) qui ont rapport avec le Conseil exécutif ou certains de ses membres. Parmi ces documents, comme l'a déjà signalé le Tribunal, se trouvent les mémoires "préparatoires".

[...]

[160] Il appartenait à l'organisme de démontrer devant la Commission que les documents en cause sont exclus en vertu de l'article 34 de la Loi sur l'Accès.

[161] Le Tribunal doit déférence à la Commission sur toute question d'appréciation de la preuve.

[162] À l'instar de la Commission, le Tribunal conclut que l'appelant n'a pas fait la preuve que les documents en cause sont des "documents du cabinet" du (ou des) ministre(s) concerné(s).

[163] En fait, la preuve est presque inexistante sur cette question.

[164] Le Tribunal ajoute que la preuve révèle plutôt que les mémoires dont il est question ont circulé selon les règles prévues au décret 2000-83.

[...]

[169] Les mémoires dont il est question ici, et dont certaines parties ont été déclarées accessibles dans la décision dont appel, ont tous circulé conformément aux règles de fonctionnement internes du Conseil exécutif.

[170] Tous ces indices laissent entendre que les mémoires dont il s'agit sont le fruit du travail des fonctionnaires du ministère et qu'ils sont donc des documents relatifs aux affaires du (ou des) ministre(s) concerné(s). Ceci est par ailleurs confirmé par le témoignage de Me Reid concernant les diverses étapes de la confection d'un tel mémoire et l'implication directe des employés du ministère. Il en résulte qu'il ne fait aucun doute que chacun de ces mémoires est un document d'un ministre destiné et transmis au Conseil exécutif.

[171] Rien, donc, ne permet de conclure qu'il s'agit d'un "document du cabinet d'un ministre".

[...]

[175] La conclusion de la Commission selon laquelle les mémoires ne sont pas des "documents du cabinet" et ne peuvent donc bénéficier de l'exception de l'article 34 résulte d'un raisonnement rigoureux, transparent, intelligible et rationnel. Elle est en outre conforme à la preuve.

[176] Les motifs de la décision, aux paragraphes 74 à 91, considérés dans leur ensemble, étayent la décision rendue.

[177] Elle est raisonnable.

[72] La soussignée n'a rien à ajouter à cette analyse excellente et exhaustive par le premier juge, tout comme pour son analyse concernant l'article 33 de la *Loi*.

[73] Le juge conclut que les Décisions de la CAI sont raisonnables, et il ajoute, tel que noté plus haut, qu'elles sont également correctes (voir paragraphe 39 du présent jugement). La soussignée fait siennes ses conclusions à cet égard aussi.

[74] En conséquence de tout ce qui précède, la Cour supérieure ne doit pas intervenir afin de refaire la révision judiciaire. Le premier juge choisit la bonne norme d'intervention et il l'applique correctement. De plus, l'analyse du premier juge, encore une fois, est non seulement raisonnable mais complète, correcte et sans faille. Tel que noté, même si elle devait intervenir et refaire la révision judiciaire à la lumière de la norme de contrôle de la décision raisonnable, la soussignée en arriverait aux mêmes conclusions que celles du juge de la Cour du Québec dans les trois Jugements CQ.

### **Conclusions**

[75] Il est clair de ce qui précède qu'il n'y a pas lieu d'intervenir en révision judiciaire à l'égard des 3 Jugements de la Cour du Québec, siégeant en appel des 3 Décisions de CAI. Le juge de la Cour du Québec avait raison de déterminer son rôle comme étant analogue à celui d'un juge siégeant en révision judiciaire. Il a également bien choisi la norme de la décision raisonnable et l'a bien appliquée aux 3 Décisions de la CAI qui étaient, non seulement, raisonnables, mais également correctes, tel que noté par le premier juge.

[76] Enfin, sur la question des dépens, le Tribunal souligne l'article 11 de la *Loi*, qui prévoit que « *l'accès à un document est gratuit* ». M. Tremblay a fait ses demandes d'accès en 2009, et nous sommes en 2015, 6 ans plus tard.

[77] Tel qu'il appert plus haut, M. Tremblay avait entièrement raison de vouloir l'accès aux mémoires dont il est question, à l'exception des sections « *Recommandations* » qui ont été correctement caviardées par la CAI. Dans les circonstances, il a droit à ses dépens sur les 3 requêtes en révision judiciaire devant la Cour supérieure.

[78] **POUR TOUS CES MOTIFS, LE TRIBUNAL :**

[79] **REJETTE** les 3 requêtes introductives d'instance en révision judiciaire.

[80] **LE TOUT**, avec dépens en faveur du mis en cause Daniel Tremblay contre La Procureure générale du Québec, dans les trois dossiers.

---

CAROL COHEN, J.C.S.

500-17-082734-149  
500-17-082735-146  
500-17-082736-144

PAGE: 30

M<sup>e</sup> Marie-Josée Bourgeault et M<sup>e</sup> Dominique Legault  
Bernard, Roy (Justice – Québec)  
Procureurs de la demanderesse La Procureure générale du Québec

M<sup>e</sup> Mark Phillips  
Borden Ladner Gervais  
Procureurs du mis en cause Daniel Tremblay

M<sup>e</sup> Marie-Josée Brunelle  
Desmeules & Associés  
Procureurs de la Commission d'accès à l'information du Québec

Dates d'audience : 14 et 15 avril 2015