



FQM - Rendez-vous juridique
L'accès à l'information: les particularités pour les élu(e)s

26 septembre 2019

M^e Claude Jean
M^e Sandra Stéphanie Clavet

Contenu

1. La *Loi sur l'accès* et les élus
2. Le droit d'accès plus étendu des élus
3. Le droit d'accès plus étendu du chef du conseil
4. Les limites du droit d'accès étendu
5. Le contrôle du droit d'accès étendu

1. La *Loi sur l'accès* et les élus

1. La *Loi sur l'accès* et les élus

1.1 Le défi de l'accès à l'information pour les élus: une pluralité de régimes

- La *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels (Loi sur l'accès)*
- Les diverses lois municipales (notamment le *Code municipal* et la *Loi sur les cités et villes*)
- Le *Code civil du Québec*

1. La *Loi sur l'accès* et les élus

1.2 L'applicabilité de la *Loi sur l'accès* aux élus

- Les élus n'ont pas moins de droit que les tiers

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

[...] »

1. La *Loi sur l'accès* et les élus

1.2 L'applicabilité de la *Loi sur l'accès* aux élus (suite)

- Il existe de nombreuses décisions où un élu, invoquant son statut de membre du conseil, s'est vu refuser l'accès à un document et a dû se référer à la Commission d'accès à l'information (CAI)
- Cette jurisprudence abondante de la CAI confirme qu'un élu bénéficie, aux yeux de la *Loi sur l'accès*, des mêmes droits qu'un tiers

1. La *Loi sur l'accès* et les élus

1.3 Les grands principes de la *Loi sur l'accès*

- L'accessibilité des documents détenus par les organismes publics
- La protection des renseignements personnels
 - Exemples
 - Date de naissance
 - Pseudonyme, âge, taille
 - Coordonnées personnelles
 - Etc.

1. La *Loi sur l'accès* et les élus

1.4 Notion d'archives

- La *Loi sur l'accès* n'a pas pour effet de restreindre l'exercice du droit d'accès d'une personne à un document résultant de l'application d'une autre loi, à moins que l'exercice de ce droit ne porte atteinte à la protection des renseignements personnels (art. 171, par. 1^o *Loi sur l'accès*)

1. La *Loi sur l'accès et les élus*

1.4 Notions d'archives (suite)

- Les documents faisant partie des archives peuvent être consultés par toute personne qui en fait la demande (art. 208 *CM* et 93 *LCV*)
- Quiconque en fait la demande peut obtenir copie des documents faisant partie des archives (209 *CM* et 114.2 *LCV*)

1. La *Loi sur l'accès et les élus*

1.4 Notions d'archives (suite)

- *Loi sur les archives*

2. [...] «archives» : l'ensemble des documents, quelle que soit leur date ou leur nature, produits ou reçus par une personne ou un organisme pour ses besoins ou l'exercice de ses activités et conservés pour leur valeur d'information générale;

- *Garneau c. Laplante*, [1962] C.S. 698

1. La *Loi sur l'accès et les élus*

1.4 Notions d'archives (suite)

- Interprétation doctrinale
 - Un écrit ou un document qui **constate les actes de la vie corporative de la municipalité**
 - Un document qui, en vertu d'une **disposition législative expresse, doit être déposé aux archives**
 - Un document **déposé à une séance publique** du conseil municipal ou du comité exécutif, et ce, **à l'exception des renseignements personnels** que le document pourrait contenir

1. La *Loi sur l'accès et les élus*

1.4 Notions d'archives (suite)

- Un document qui **a fait l'objet de délibérations lors d'une séance publique** du conseil municipal ou du comité exécutif de même que **ceux qui leurs sont accessoires ou étroitement liés**
- Un document qui a été **volontairement et effectivement déposé aux archives** de la municipalité par une personne en autorité ou avec son autorisation ou approbation
- Un document **annexé à un acte municipal public** ou qui en **fait partie intégrante**

(HÉTU, Jean et DUPLESSIS, Yvon, *Droit municipal, Principes généraux et contentieux*, 2^e édition (à jour au 1^{er} juin 2019), Wolters Kluwer, p. 6 674)

2. Le droit d'accès plus étendu des élus

2. Le droit d'accès plus étendu des élus

2.1 La jurisprudence a reconnu de manière constante un droit d'accès des élus dans le cadre d'un processus décisionnel

- Un membre du conseil a droit d'obtenir l'information que détient l'organisme sur une question soumise aux délibérations du conseil dans la mesure où cette information est nécessaire ou même utile à la prise de décision

2. Le droit d'accès plus étendu des élus

2.1 La jurisprudence a reconnu de manière constante un droit d'accès des élus dans le cadre d'un processus décisionnel (suite)

- Décision notoire sur le droit d'accès des élus
 - *L'Ancienne-Lorette (Ville de) c. Québec et Loranger (Communauté urbaine de)*, 1996 R.J.Q. 1345 (Cour Supérieure)

*20. [...] La Loi sur l'accès s'applique aux organisme publics, qui forcément agissent par l'intermédiaire de leurs dirigeants, fonctionnaires et employés. **Les restrictions qu'elle comporte s'adressent aux tiers, à qui l'organisme public peut refuser certaines informations. [...] Le demandeur Loranger n'est pas un tiers vis-à-vis la CUQ. [...]***

*28. **On ne peut mettre en doute le principe que le membre du conseil d'un organisme a le droit d'obtenir l'information que détient l'organisme sur une question soumise aux délibérations du conseil, dans la mesure où cette information est utile à la prise de décision au conseil.** Ce droit ne peut être restreint par le collège des membres du conseil au moyen d'une résolution. C'est un abus de langage d'invoquer la règle démocratique, quand la décision collégiale a pour effet de restreindre la liberté de prendre une décision éclairée. **La vrai question est de s'interroger sur la pertinence de l'information pour le décideur.** Ensuite, sur les modalités de la divulgation en raison de la portée du document. **Sur ces modalités, le conseil conserve une autorité.***

29. Le demandeur Loranger a droit d'obtenir l'information qu'il recherche si elle est nécessaire ou même utile pour voter sur les questions relatives aux ouvrages de traitement des eaux usées réalisés pour le compte de la CUQ. [...]

***30. Un document peut être utile à la prise de décision sans qu'il ne soit déterminant.** Dans la mesure où l'expertise préliminaire a été transmise à la CUQ, il peut même être utile de savoir qu'elle n'est pas déterminante dans la suite des choses. Bref, le demandeur Loranger, en tant que représentant de la Ville au conseil de la CUQ, a droit de prendre connaissance de cette expertise préliminaire pour apporter sa contribution personnelle aux délibérations du conseil de la CUQ.*

2. Le droit d'accès plus étendu des élus

2.2 Les règles de l'accès sur une questions soumise aux délibérations du conseil

- L'auteur Joël Mercier, dans son ouvrage « Le manuel de l'élu municipal, 7^e éd. » énumère 8 règles qui permettent d'encadrer l'accès dans le cadre d'un processus décisionnel:

- (1) *Le membre du conseil a droit d'obtenir l'information que détient la municipalité sur une question soumise aux délibérations du conseil, dans la mesure où cette information est utile à la prise de décision au conseil.*
- (2) *Ce droit ne peut être restreint par les autres membres du conseil par l'adoption d'une résolution à cette fin.*
- (3) *L'information demandée devra être pertinente.*
- (4) *Le conseil conserve l'autorité de fixer les modalités de divulgation de l'information demandée.*

- (5) *Les modalités de divulgation tiendront compte de la portée du document.*
- (6) *Le membre du conseil ne peut rechercher pour son intérêt personnel l'information demandée, il doit agir dans l'intérêt collectif de la municipalité. En d'autres mots, l'information demandée ne peut être une expédition de pêche ni viser à satisfaire la curiosité.*
- (7) *Le membre du conseil qui a droit à l'information demandée pour prendre une décision au conseil n'a pas nécessairement le droit de communiquer à son tour l'information qu'il a obtenue.*
- (8) *Il revient au conseil de déterminer si le membre du conseil peut communiquer à des tiers l'information qu'il a obtenue pour la prise d'une décision.*

2. Le droit d'accès plus étendu des élus

2.3 Le critère de la pertinence de l'information

- Il appartient aux membres du conseil de déterminer l'information qui est pertinente à sa prise de décision

2. Le droit d'accès plus étendu des élus

2.4 En dehors du processus décisionnel...

- Le mandat des élus consiste à administrer les affaires municipales
- Le droit d'accès des élus doit leur permettre « *d'exercer leurs pouvoirs, de s'acquitter de leurs devoirs et d'assumer leurs responsabilités dans leur plénitude* »

(HÉTU, Jean et DUPLESSIS, Yvon, *Droit municipal, Principes généraux et contentieux*, 2^e édition (à jour au 1^{er} juin 2019), Wolters Kluwer, p. 6 179)

3. Le droit d'accès plus étendu du chef du conseil

3. Le droit d'accès plus étendu du chef du conseil

- À titre de chef du conseil, le préfet (dans le cas d'une MRC) ou le maire (dans le cas d'une municipalité locale) exerce un droit de surveillance, d'investigation et de contrôle sur les départements et employés de l'administration (art. 142 *CM* et 52 *LCV*)
- Dans le cadre de ce rôle, le maire peut consulter, **dans l'exercice de ses fonctions**, tous les documents détenus par la municipalité

3. Le droit d'accès plus étendu du chef du conseil

- D'ailleurs, rappelons que le maire (ou le préfet), à titre de plus haute autorité au sein de l'organisme, est d'office la personne responsable de l'accès aux documents et de la protection des renseignements personnels et que c'est lui seul qui peut choisir de déléguer cette fonction (art. 8 *Loi sur l'accès*)

4. Les limites du droit d'accès étendu

4. Les limites du droit d'accès étendu

4.1 Les devoirs et obligations des élus

- Le devoir d'agir avec prudence et diligence, ainsi qu'avec honnêteté et loyauté dans l'intérêt de la personne morale (art. 322 CcQ)
- L'interdiction d'utiliser à son profit ou au profit d'un tiers l'information qu'un élu obtient en raison de ses fonctions (323 CcQ)
- Les diverses obligations prévues au code d'éthique et déontologie de la municipalité

5. Le contrôle du droit d'accès étendu

5. Le contrôle du droit d'accès étendu

5.1 En cas de refus de donner accès à un élu

- Recours en Cour supérieure
- Recours devant la Commission d'accès à l'information (CAI)

5. Le contrôle du droit d'accès étendu

5.2 En cas d'accès accordé à un élu

- Celui-ci doit tout de même préserver la confidentialité des informations qui lui sont transmises (art. 322 et 323 CcQ)
- En cas d'abus ou d'usage non autorisé des informations obtenues par l'élu dans le cadre de ses fonctions, celui-ci s'expose à:
 - Plainte à la section « surveillance » de la CAI
 - Plainte à la CMQ en matière d'éthique et de déontologie
 - Plainte au MAMH
 - Recours en dommages-intérêts

5. Le contrôle du droit d'accès étendu

5.3 Possibilité de prévoir un encadrement « sur mesure »

- Partant du droit d'accès étendu des élus, il est possible pour un conseil d'établir un directive ou un politique encadrant le traitement des demandes d'accès d'un élu
- Un tel régime ne peut être plus restrictif que la *Loi sur l'accès*

Période de questions



FORMATEURS



M^e Claude Jean
cjean@tremblaybois.ca



M^e Sandra Stéphanie Clavet
ssclavet@tremblaybois.ca

tremblaybois.ca

NOUS JOINDRE



Iberville Un
1195 avenue Lavigerie
Québec (QC) G1V 4N3



418.658.9966



avocats@tremblaybois.ca



418.656.6766