



Commission
d'accès à l'information
du Québec

Commission d'accès à l'information du Québec

Dossier : 1012925-J
Date : Le 20 décembre 2018
Membre : M^e Lina Desbiens

ALBERT BELLEMARE

Demandeur

c.

BARREAU DU QUÉBEC

Ordre professionnel

DÉCISION

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

APERÇU

[1] La Commission d'accès à l'information (la Commission) est saisie d'une demande de révision du refus partiel du Barreau du Québec de faire droit à la demande d'accès de M^e Albert Bellemare (le demandeur).

[2] La demande d'accès porte sur 5 points :

1. Tous les contrats de service que le Barreau du Québec a octroyés au cours des dernières années à des firmes de relations publiques telles que la firme National, notamment au cours de l'année courante;

¹ RLRQ, c. A-2.1, la Loi sur l'accès.

2. Le descriptif détaillé de toutes les sommes engagées par le Barreau du Québec auprès de firmes de relations publiques depuis les dernières années, notamment au cours de l'année courante;
3. Toute la correspondance, y compris les courriels, reçue ou envoyée auprès de l'Office des professions du Québec dans le cadre de l'année courante;
4. Copie de la police d'assurance qui couvre les membres du Conseil d'administration du Barreau du Québec dans le cadre de leurs activités professionnelles, ainsi que les dirigeants du Barreau du Québec, s'il y a lieu;
5. Dans la mesure où la présente demande est référée pour étude à un tiers, le nom de ce tiers.

[3] Quant au premier point, le litige porte sur l'attribution de contrats dans le contexte de la suspension de la Bâtonnière en 2015. Le Barreau allègue que deux contrats ont été accordés verbalement et que par conséquent, il ne détient pas de document. Quant au cinquième point, il confirme qu'aucun tiers n'est concerné par les documents demandés.

[4] Les documents suivants ont été déposés sous pli confidentiel :

- Trois factures provenant de deux firmes de relations publiques mandatées par le Barreau dans le cadre de la suspension de la Bâtonnière en 2015.
- Six documents comprenant des correspondances et courriels échangés avec l'Office des professions entre le 1^{er} janvier et le 23 décembre 2015 concernant deux sujets, la réforme du Code des professions et la désignation d'un observateur par l'Office des professions. Deux courriels postérieurs à la demande d'accès ont également été déposés, mais ne sont pas considérés comme étant visés par la demande.
- La police d'assurance responsabilité pour administrateur et dirigeant d'organisme à but non lucratif. Il s'agit d'une police sur mesure pour le Barreau du Québec.

- À la demande de la Commission, le Barreau a déposé une version intégrale du courriel du 6 novembre 2015 dans lequel les noms des destinataires ont été masqués.

[5] Le Barreau soutient principalement que les documents demandés ne sont pas détenus par l'Ordre dans le cadre du contrôle de l'exercice de la profession en vertu de l'article 108.1 du *Code des professions*² et que par conséquent la Loi sur l'accès ne s'applique pas.

[6] Dans l'éventualité où la Commission arrivait à la conclusion que la Loi sur l'accès s'applique, le Barreau soutient que les restrictions prévues aux articles 108.3 (1) et (2), 108.4 (2) et (4) du Code et l'article 36 de la Loi sur l'accès s'appliquent aux documents visés.

[7] Le demandeur plaide que la notion de « contrôle de l'exercice de la profession » prévue au Code doit s'interpréter largement. Elle devrait inclure la mise en œuvre de la loi et tout ce qui concerne la vie associative du Barreau du Québec.

[8] Il s'appuie notamment sur la *Déclaration universelle des droits de l'homme* et des chartes canadienne et québécoise. Il plaide que l'accès à l'information doit s'interpréter largement puisqu'il permet de participer au débat démocratique, référant notamment au récent jugement de la Cour suprême *R. c. Média Vice Canada Inc.*³ À cet égard, il estime que le Barreau devrait s'inspirer du *Règlement sur la diffusion de l'information et sur la protection des renseignements personnels*⁴ pour rendre accessibles les documents demandés. Il s'agit en l'espèce d'une question d'intérêt public.

[9] De plus, le demandeur s'étonne que des contrats donnés à une firme de relation publique l'aient été verbalement et qu'aucun écrit ne soit détenu par le Barreau. Il soutient que pour avoir accès au contenu des contrats, il doit obtenir toutes les correspondances les concernant en vue d'établir leur contenu. Il ajoute que la défense de nécessité, soit la « crise au Barreau » à la suite de la suspension de la Bâtonnière, ne permet pas de légitimer l'absence totale de document.

[10] Finalement, il soutient que l'article 108.1 paragr. 2 du Code n'est pas limitatif et doit s'interpréter comme incluant les documents en litige.

² RLRQ, c. C-19, le Code.

³ 2018 CSC 53, l'arrêt *Vice*.

⁴ RLRQ, c. A-2.1, r.2.

Questions en litige

[11] La Commission doit d'abord décider si les documents demandés sont détenus par le Barreau du Québec dans le cadre de l'exercice de la profession, au sens de l'article 108.1 du Code, et, le cas échéant, décider si les restrictions invoquées s'appliquent en l'espèce.

[12] Elle doit également décider si le Barreau a présenté une preuve suffisante permettant de conclure à l'inexistence de contrat écrit accordé à une firme de relation publique en 2015.

[13] Finalement, la Commission doit décider si les noms des destinataires inscrits sur le courriel du 6 novembre 2015 sont des renseignements confidentiels.

ANALYSE

[14] Depuis 2007, les ordres professionnels sont soumis au régime de la Loi sur l'accès dans la mesure prévue par le Code, tel que prévu à l'article 1.1 de la loi :

1.1. La présente loi s'applique aussi aux documents détenus par un ordre professionnel dans la mesure prévue par le Code des professions (chapitre C-26).

[15] Pour sa part, le Code prévoit que la Loi sur l'accès s'applique aux documents détenus par un ordre professionnel dans le cadre du contrôle de l'exercice de la profession au sens de l'article 108.1. Le second alinéa énumère certaines catégories de documents qui correspondent à cette définition :

108.1. Les dispositions de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels (chapitre A-2.1), à l'exception des articles 8, 28, 29, 32, 37 à 39, 57, 76 et 86.1 de cette loi, s'appliquent aux documents détenus par un ordre professionnel dans le cadre du contrôle de l'exercice de la profession comme à ceux détenus par un organisme public.

Elles s'appliquent notamment aux documents qui concernent la formation professionnelle, l'admission, la délivrance de permis, de certificat de spécialiste ou d'autorisation spéciale, la discipline, la conciliation et l'arbitrage de comptes, la surveillance de l'exercice de la profession et de l'utilisation d'un titre, l'inspection

professionnelle et l'indemnisation ainsi qu'aux documents concernant l'adoption des normes relatives à ces objets.

[16] Si le document n'est pas détenu dans le cadre du contrôle de l'exercice de la profession, c'est la *Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé* qui trouvera application⁵ :

108.2. La Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé (chapitre P-39.1) s'applique aux renseignements personnels détenus par un ordre professionnel, autres que ceux détenus dans le cadre du contrôle de l'exercice de la profession, comme à ceux détenus par une personne qui exploite une entreprise.

[17] Le législateur a choisi de soumettre les ordres professionnels à un régime hybride d'accès aux documents et de protection de renseignements personnels.

[18] Outre certaines restrictions au droit d'accès prévues dans le Code, les articles 108.6 à 108.9 énumèrent les documents et les renseignements qui ont un caractère public et qui sont par conséquent accessibles. Les documents en litige ne sont pas visés par ces dispositions.

[19] Il s'agit donc du régime juridique qui encadre l'accès aux documents des ordres professionnels et on ne peut soutenir, comme le fait le demandeur, que tous les documents d'un ordre professionnel sont détenus dans le cadre du contrôle de l'exercice de la profession, puisqu'il s'agit de sa mission. On doit constater que le législateur n'a pas voulu étendre l'application de la Loi sur l'accès à l'ensemble des documents concernant la gouvernance et la vie associative qui sont détenus par un ordre professionnel.

[20] D'ailleurs, lorsque le législateur a voulu assujettir à la Loi sur l'accès l'ensemble des activités d'une association, s'apparentant à un ordre professionnel, il l'a précisément mentionné dans sa loi constitutive⁶.

⁵ RLRQ, c. P-39.1

⁶ Voir la *Loi sur le courtage immobilier* (RLRQ, c. C-73.2) qui assujettit l'Organisme d'autoréglementation du courtage immobilier du Québec (l'OACIQ) institué par cette loi à la Loi sur l'accès : 61.

L'intérêt public

[21] Le demandeur invoque l'intérêt public comme règle d'interprétation favorisant l'accès à l'information.

[22] À cet égard, la Commission ne peut que rappeler que la Loi sur l'accès, en consacrant le principe de l'accessibilité des documents, mais en assortissant ce principe de certaines exceptions, prend déjà en compte l'argument de l'intérêt public. Au surplus, le législateur a choisi d'assujettir les ordres professionnels à un régime plus restrictif. La Commission n'a pas à se substituer au législateur pour y introduire de nouvelles considérations comme celles de l'intérêt public.⁷

[23] Quant à l'arrêt *Vice*, il réitère l'importance de la liberté d'expression et la liberté de presse dans une société démocratique. Cependant, il s'agit d'une situation bien différente du cas en l'espèce. En effet, il s'agit d'un jugement portant sur les éléments à prendre en compte pour délivrer un mandat de perquisition à l'endroit d'un média, notamment la mise en balance de l'intérêt de l'État d'enquêter sur les crimes et à poursuivre leurs auteurs, d'une part, et le droit des médias à la confidentialité des renseignements dans la collecte et la diffusion des informations d'autre part.

[24] Le demandeur a le droit d'obtenir des informations et de s'exprimer sur la manière dont leur association a géré la situation particulière qui prévalait en juillet 2015. Cependant, l'exercice de ce droit s'inscrit dans le cadre législatif plus haut décrit.

Notion du « contrôle de l'exercice de la profession »

[25] Dans la présente affaire, le Barreau soutient que les documents visés par la demande d'accès ne sont pas des documents « détenus dans le cadre du contrôle de l'exercice de la profession » au sens de l'article 108.1 du Code et que par conséquent, le demandeur ne peut exercer son droit d'accès en vertu de la Loi sur l'accès.

⁷ D. T. c. Secrétariat du Conseil du Trésor, 2013 QCCA 194.

[26] Ni le Code ni la Loi sur l'accès ne définissent cette expression. Elle renvoie à un concept plus restrictif que celui de la protection du public⁸ que l'on retrouve à l'article 23 du Code :

23. Chaque ordre a pour principale fonction d'assurer la protection du public.

À cette fin, il doit notamment contrôler l'exercice de la profession par ses membres.

[27] Les auteurs indiquent que le législateur a voulu restreindre l'accès aux documents détenus par les ordres en n'utilisant pas le concept plus large de la protection du public, qui est la principale mission d'un ordre professionnel :

Le contrôle de l'exercice de la profession constitue donc l'un des volets de la protection du public. Un ordre professionnel peut exercer des fonctions qui relèvent de la protection du public, mais qui ne se rattachent pas au contrôle de l'exercice de la profession. Il peut aussi exercer des fonctions qui ne peuvent être rattachées ni à la protection du public ni au contrôle de l'exercice de la profession. Ce serait le cas, par exemple, de tout ce qui concerne la vie associative des membres de l'ordre ou les biens et services qui leur sont offerts tels que l'assurance-vie personnelle, les régimes enregistrés d'épargne-retraite et les fonds de secours.⁹

[28] Dans l'affaire *C.M. c. Ordre des ingénieurs du Québec*¹⁰, la Commission définit cette notion :

[31] Un ordre professionnel agit « dans le cadre » du contrôle de l'exercice d'une profession lorsqu'il exécute des fonctions de contrôle qui portent sur l'exercice de la profession. Une partie importante de ses fonctions de contrôle est énumérée au deuxième alinéa de l'article 108.1 du Code des professions, susmentionné.

[29] Le second alinéa de l'article 108.1 n'est pas exhaustif. Toutefois, on peut constater qu'il s'agit de documents en lien avec l'exercice de la profession, par exemple les documents qui concernent la formation professionnelle, l'admission,

⁸ Jean-K. SAMSON et Marie-Ève VÉZINA, « L'assujettissement des ordres professionnels au régime d'accès à l'information », dans S.F.P.B.Q., *Développements récents en déontologie, droit professionnel et disciplinaire* (2007), vol. 271, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2007.

⁹ Raymond DORAY avec la collaboration de Loïc BERDNIKOFF, *Accès à l'information : Loi annotée, jurisprudence, analyse et commentaires*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2001, feuilles mobiles, à jour au 14 mars 2018, vol. II, p. CP/108.1-4.

¹⁰ 2011 QCCA 93.

la délivrance de permis, de certificat de spécialiste ou d'autorisation spéciale, la discipline, la conciliation et l'arbitrage de comptes, la surveillance de l'exercice de la profession et de l'utilisation d'un titre, l'inspection professionnelle et l'indemnisation ainsi qu'aux documents concernant l'adoption des normes relatives à ces objets.

[30] Les éléments mentionnés dans cet alinéa ont mené les auteurs à soutenir que l'article 108.1 ne s'applique pas à ce qui concerne la vie associative, notamment la suspension d'un membre du conseil d'administration, l'assurance protégeant les administrateurs dans les gestes qu'ils posent pour l'association ou l'intervention de l'office des professions à titre d'observateur au niveau de la bonne gouvernance de l'association.

[31] La Cour du Québec¹¹ a confirmé que la question de déterminer si un document est détenu par un ordre professionnel dans le cadre du contrôle de l'exercice de la profession fait partie de l'expertise de la Commission.

Les documents en litige

[32] La Commission doit donc se prononcer sur l'accessibilité aux documents en litige dans le cadre légal expliqué ci-avant.

Factures pour des honoraires payés à des firmes de relations publiques

[33] Il s'agit de dépenses encourues dans le contexte de la suspension de la Bâtonnière en 2015. Il ne s'agit pas du contrôle de l'exercice de la profession d'avocat, mais plutôt de la gouvernance de l'ordre régi par le Code.

[34] Il ne s'agit pas de documents visés par l'application de la Loi sur l'accès et la Commission ne peut en ordonner la communication. Seul le Barreau peut exercer sa discrétion pour rendre publics des documents de cette nature. On comprend qu'il a déjà exercé cette discrétion en refusant de communiquer des documents.

¹¹ *Talpis c. Chambre des notaires*, 2018 QCCQ 4283.

Courriels et correspondances échangés avec l'Office des professions

[35] La Commission a pris connaissance de l'ensemble des documents déposés sous pli confidentiel. À la lumière de la preuve présentée, les échanges entre le Barreau du Québec et l'Office des professions concernent deux sujets : la réforme du Code et la mission d'observation de l'Office des professions sur le fonctionnement des mécanismes de protection du public du Barreau durant la période de juillet à septembre 2015.

[36] Tant les courriels que les documents attachés ne relèvent pas du contrôle de l'exercice de la profession par les membres ou d'une activité qui s'apparente à celles énumérées au second paragraphe de l'article 108.1 du Code.

[37] Il appartient donc au Barreau d'exercer sa discrétion de décider de rendre publics les documents demandés.

Police d'assurance responsabilité des administrateurs

[38] Il ressort de la preuve présentée que, pour des motifs de saine gouvernance, le Barreau a souscrit à une police d'assurance responsabilité pour les gestes des administrateurs dans l'accomplissement de ses fonctions.

[39] Cette police d'assurance diffère de celle ayant un caractère public qui est mentionnée au paragraphe 2 de l'article 108.9 :

108.9. Les documents suivants sont accessibles à toute personne qui en fait la demande :

1° le rapport annuel du fonds d'assurance-responsabilité, y compris les états financiers vérifiés, à compter de leur transmission au Conseil d'administration;

2° le contrat d'un régime collectif d'assurance de la responsabilité professionnelle conclut par un ordre conformément aux exigences d'un règlement visé aux paragraphes d ou g de l'article 93, incluant tout avenant, ainsi que, pour les autres types de contrats prévus à ces paragraphes, la déclaration ou l'attestation du membre d'un ordre ou d'une société visée au chapitre VI.3 à l'effet que ces derniers sont couverts par une garantie conforme aux exigences d'un tel règlement ou qu'ils font l'objet d'une exclusion ou d'une exemption, incluant tout renseignement relatif à la nature de cette exclusion ou exemption;

3° toute partie du procès-verbal de l'assemblée générale annuelle ou d'une assemblée générale extraordinaire des membres d'un ordre ou d'une section concernant le contrôle de l'exercice de la profession.

[40] Contrairement à ce qu'allègue le demandeur, cette disposition vise les contrats pour assurer les membres de l'ordre. Par exemple, la police d'assurance du fonds d'assurance responsabilité du Barreau est publique. En l'espèce, le document visé par la demande d'accès ne concerne pas les membres, mais plutôt les administrateurs.

[41] Ainsi, le contrat d'assurance n'est pas détenu dans le cadre du contrôle de l'exercice de la profession et n'a pas un caractère public au sens de l'article 108.9 du Code.

[42] Ce document n'est pas accessible en vertu de la Loi sur l'accès.

Inexistence de contrats écrits conclus avec les firmes de relations publiques

[43] Dans les cas où l'inexistence des documents recherchés est invoquée, le fardeau de preuve repose sur les épaules de l'ordre qui doit démontrer, par prépondérance de preuve, que le document n'a jamais existé, qu'il a été détruit ou que les recherches n'ont pas permis de le retrouver.

[44] À cet égard, le Barreau a démontré qu'il a procédé à une enquête sérieuse et complète avant de conclure à l'inexistence d'un document. En effet, selon la preuve présentée, la directrice générale aurait, avec l'assentiment du conseil d'administration, donné verbalement deux contrats à des firmes de relations publiques. Considérant le contexte particulier que vivait le Barreau à l'été 2015, il a été décidé de procéder rapidement pour mandater des firmes de relations publiques et la directrice a communiqué directement et verbalement avec ces firmes pour les mandater.

[45] Le demandeur soutient que l'article 41.2 de la Loi sur l'accès exige qu'un contrat de cette nature doit être fait par écrit. Cet article se lit comme suit :

41.2. Un organisme public peut communiquer un renseignement visé par une restriction au droit d'accès prévue aux articles 23, 24, 28, 28.1 ou 29 dans les cas suivants :

1° à son procureur si le renseignement est nécessaire aux fins d'une poursuite pour infraction à une loi que l'organisme est chargé d'appliquer, ou au Directeur des

poursuites criminelles et pénales si le renseignement est nécessaire aux fins d'une poursuite pour infraction à une loi applicable au Québec;

2° à son procureur ou au procureur général lorsqu'il agit comme procureur de l'organisme, si le renseignement est nécessaire aux fins d'une procédure judiciaire autre qu'une procédure visée dans le paragraphe 1°;

3° à un organisme qui, en vertu de la loi, est chargé de prévenir, détecter ou réprimer le crime ou les infractions aux lois, si le renseignement est nécessaire aux fins d'une poursuite pour infraction à une loi applicable au Québec;

4° à toute personne ou tout organisme si cette communication est nécessaire à l'application d'une loi au Québec, que cette communication soit ou non prévue expressément par la loi;

5° à un organisme public, dans le cas d'un renseignement visé à l'article 23 ou 24, si cette communication est nécessaire dans le cadre de la prestation d'un service à rendre au tiers concerné;

6° à toute personne ou tout organisme si cette communication est nécessaire à l'exercice d'un mandat ou à l'exécution d'un contrat de service ou d'entreprise confié par l'organisme public à cette personne ou à cet organisme.

Dans le cas visé au paragraphe 6°, l'organisme public doit :

1° confier le mandat ou le contrat par écrit;

2° indiquer, dans le mandat ou le contrat, les dispositions de la présente loi qui s'appliquent au renseignement communiqué au mandataire ou à l'exécutant du contrat ainsi que les mesures qu'il doit prendre pour que ce renseignement ne soit utilisé que dans l'exercice de son mandat ou l'exécution de son contrat et pour qu'il ne le conserve pas après son expiration.

[46] Le paragraphe 6 de cet article ne s'applique pas en l'espèce. Cette disposition permet la communication des renseignements visés par les restrictions impératives prévues aux articles 23, 24, 28, 28.1 ou 29 de la Loi sur

l'accès, à certaines conditions. Il s'agit de restrictions impératives qui ne s'appliquent pas dans le cas en l'espèce.

[47] Par ailleurs, il est vrai, comme le soutient le demandeur, que l'article 1 de la Loi sur l'accès stipule que la loi s'applique à tout document, quelle que soit la forme, qu'il soit détenu par l'organisme ou par un tiers :

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

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

[48] Cependant, cette disposition ne s'applique pas au cas en l'espèce. En effet, il ressort de la preuve que les deux contrats ont été accordés verbalement. Les autres documents qui font preuve de ces contrats sont les factures d'honoraires auxquels l'accès a été refusé et qui font partie des documents en litige.

[49] Par conséquent, la preuve prépondérante permet de conclure que le Barreau ne détient pas de contrats conclus avec les firmes de consultants. Si cela était le cas, il faudrait aussi évaluer si l'article 108.1 du Code trouve application.

Courriel du 6 novembre 2015

[50] Le Barreau a transmis au demandeur copie de ce courriel en masquant les noms de tous les destinataires. La version intégrale de ce document a été déposée sous pli confidentiel.

[51] Aucune preuve particulière n'a été présentée à l'égard de la confidentialité des renseignements masqués.

[52] Or, il ressort de la lecture du document qu'il s'agit d'un courriel adressé « Aux directions générales ou aux secrétariats généraux des ordres professionnels ». L'objet du courriel est le dépôt du rapport annuel 2014-2015 des ordres professionnels et l'Assemblée nationale.

[53] La Commission a maintes fois conclu que l'adresse courriel d'une personne est un renseignement personnel¹².

[54] Contrairement à ce qui est prévu à l'article 57 de la Loi sur l'accès pour les membres d'un organisme public, l'adresse du lieu de travail d'un membre du personnel d'un ordre professionnel n'a pas un caractère public.

[55] L'article 108.6 du Code confère un caractère public au nom, titre et fonction des membres du personnel d'un ordre.

108.6. Les renseignements suivants ont un caractère public :

1° le nom, le titre et la fonction du président, du vice-président, du secrétaire, du directeur général, du secrétaire adjoint, d'un syndic, du secrétaire du conseil de discipline et des membres du personnel d'un ordre;

[...]

[56] Par conséquent, il ne s'agit pas d'un renseignement à caractère public accessible.

POUR CES MOTIFS, LA COMMISSION :

[57] **REJETTE** la demande de révision.



LINA DESBIENS
Juge administrative

M^e Sylvie Champagne
Avocate de l'ordre professionnel

Date d'audience : 8 novembre 2018

COPIE CONFIDENTIELLE



SECRETARIE

¹² Notamment, L.L. c. Duhamel (Municipalité de), 2011 QCCA 53; Deveau Avocats c. Ville de Lachute, 2018 QCCA 116.