



Commission
d'accès à l'information
du Québec

Commission d'accès à l'information du Québec

Dossier : 1012571-J
Date : Le 8 novembre 2017
Membre: M^e Lina Desbiens

CARLOS BERNAL

Demandeur

c.

BARREAU DU QUÉBEC

Ordre professionnel

DÉCISION

OBJET

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.

[1] Le demandeur s'est adressé au Barreau du Québec (le Barreau) afin d'obtenir de l'information relative aux cotisations annuelles des membres. Sa demande est libellée comme suit :

I would like to obtain information regarding the Quebec Bar annual membership fees.

Particularly I would like to have information regarding the rationale supporting the fact that a lawyer working and living abroad still has to pay the same fee as any practicing lawyer living in Quebec or in Canada, lawyers not practicing law and/or

¹ RLRQ, c. A-2.1, la Loi sur l'accès.

working in a different capacity without providing legal services and finally lawyers on a medical leave.

[2] En réponse à sa demande, le Barreau lui transmet les documents suivants :

- Une résolution du 21 avril 2011, qui fait suite au rapport du groupe de travail sur la cotisation, dans laquelle le directeur général est notamment mandaté pour évaluer la faisabilité de donner suite aux demandes formulées par les avocats qui sont dans une situation d'incapacité en raison de maladie afin de déterminer les critères et le mécanisme pour obtenir une réduction ou un congé de cotisation.
- Une résolution du 20 octobre 2011 du comité exécutif du Barreau rejetant les demandes formulées par des avocats qui sont dans une situation d'incapacité en raison de maladie ou d'incapacité et mandatant la direction générale de faire des représentations auprès de la Corporation de service du Barreau afin qu'elle révise ou offre un programme d'assurance invalidité avec des conditions financières en lien avec leur capacité de payer.

[3] Dans sa demande de révision à la Commission d'accès à l'information (la Commission), le demandeur soutient que des documents sont manquants puisque le système de cotisation des avocats est bien antérieur aux documents soumis. De plus, il réfère à la résolution du 20 avril 2012, soulignant qu'il doit exister des demandes formulées par d'autres avocats et des rapports préparés dans le cadre de l'étude de faisabilité.

[4] Le Barreau affirme qu'il n'existe pas d'étude de faisabilité et accepte de communiquer d'autres documents, et ce, bien qu'il considère ne pas y être obligé en vertu du *Code des professions*² :

- Huit résolutions adoptées au cours des années 1971 à 2016;
 - o Résolutions 7F et 14 du Conseil général datées des 25 et 26 février 1971;
 - o Résolution 6 du AGAM datée du 6 au 11 mai 1985;
 - o Résolution 348 du Comité administratif datée du 22 mars 2006;

² RLRQ, c. C-26, le Code.

- Résolution 175 du Comité administratif datée du 22 octobre 2008;
 - Résolution 85.5 du Conseil général datée des 30 et 31 mars 2011;
 - Résolution 26.9 du Comité exécutif datée du 19 avril 2012;
 - Résolution 1.5.2 du Conseil d'administration datée du 15 décembre 2016 extraite du procès-verbal (articles F 7 et 15) du Conseil général en date du 25 et 26 février 1971.
- Résolution 1.5.2 du Conseil d'administration datée du 15 décembre 2016 extraite du procès-verbal (articles F 7 et 15) du Conseil général daté des 25 et 26 février 1971.
 - Les extraits de trois procès-verbaux du 11 mai 1985, invoquant l'article 35 de la Loi sur l'accès quant aux autres procès-verbaux.
 - Le rapport du Groupe de travail du Barreau du Québec relatif à l'exercice de la profession hors Québec (déjà public), ainsi que le Tableau des suivis des recommandations à jour en avril 2015.
 - Le rapport du Groupe de travail sur les cotisations du Barreau du Québec de mai 2016.
 - Le *Document d'analyse concernant d'éventuelles catégories et classes de membres du Barreau du Québec* de janvier 2007.
 - Le sommaire exécutif de M^e Lise Tremblay du 5 octobre 2011 relativement à l'opportunité de mettre en place un programme d'aide aux membres en incapacité pour cause de maladie ou d'invalidité.

[5] Finalement, en juin 2017, le Barreau transmet au demandeur copie d'une lettre du 15 février 2006, adressée à la bâtonnière de l'époque par des représentants de 20 regroupements, relativement aux cotisations excessives pour les membres du Barreau qui ne pratiquent pas au Québec.

[6] La demande de révision est traitée sur dossier.

PREUVE ET ARGUMENTATION

[7] Une déclaration assermentée circonstanciée de M^e Lise Tremblay, directrice générale du Barreau du Québec, est déposée.

[8] Il ressort de la déclaration assermentée produite que la question de la fixation de la cotisation interpelle plusieurs groupes de membres du Barreau. Le principe de la mutualité de la cotisation a toujours été appliqué sauf à l'égard des jeunes avocats et, depuis 2007, pour les avocats retraités. D'ailleurs, ces questions font l'objet d'un groupe de travail créé en décembre 2016.

[9] Le Barreau soutient que les documents visés par la demande d'accès du demandeur ne sont pas détenus dans le cadre du contrôle de l'exercice de la profession et que par conséquent la Loi sur l'accès ne peut trouver application.

[10] Il soumet que des documents ont été remis au demandeur non pas en application de cette loi, mais dans l'exercice de sa discrétion de donner accès à certains documents.

[11] Subsidiairement, le Barreau invoque l'article 35 de la Loi sur l'accès pour refuser de communiquer certains extraits ou procès-verbaux. Cet article prévoit :

35. Un organisme public peut refuser de communiquer les mémoires de délibérations d'une séance de son conseil d'administration ou, selon le cas, de ses membres dans l'exercice de leurs fonctions, jusqu'à l'expiration d'un délai de quinze ans de leur date.

[12] Le demandeur, quant à lui, soutient d'une part que le Barreau existe depuis 1849 et qu'il doit détenir d'autres documents sur cette question que ceux communiqués. D'autre part, il soutient que le paiement de la cotisation annuelle est une condition d'exercice de la profession et que, par conséquent, les documents concernant la cotisation sont détenus dans le cadre du contrôle de l'exercice de la profession.

[13] Finalement, il allègue que la Loi sur l'accès étant prépondérante, la Commission est compétente pour trancher le présent litige.

ANALYSE

[14] 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] Pour déterminer l'accessibilité à des documents administratifs autres que ceux prévus au Code³, la Commission doit décider s'il s'agit de « documents détenus dans le cadre du contrôle de l'exercice de la profession » au sens de l'article 108.1.

[17] Cette expression n'est définie ni dans la Loi sur l'accès ni dans le Code. Elle renvoie à un concept plus restrictif que celui de la « protection du public ».⁴

³ Articles 108.6 à 108.9 du Code.

⁴ Jean-K. SAMSON et Marie-Eve 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. Voir aussi, Sylvie CHAMPAGNE, « Les ordres professionnels sont-ils transparents? Portrait sur les demandes d'accès aux documents relatifs au contrôle de l'exercice de la profession », dans S.F.P.B.Q., *Développements récents en déontologie, droit professionnel et disciplinaire*, (2008), vol. 290, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2008.

[18] Les auteurs Doray et Charette⁵ 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 :

L'expression « contrôle de l'exercice de la profession » n'est pas définie dans le Code des professions ni dans la Loi sur l'accès. Il convient toutefois de noter que cette notion se distingue de celle de la « protection du public », ce dernier concept visant une réalité plus large, tel qu'il appert du libellé de l'article 23 du Code des professions qui se lit comme suit :

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.

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.

[19] Ainsi, si le document est détenu dans le cadre du contrôle de l'exercice de la profession, c'est le régime de la Loi sur l'accès qui trouve application. Par ailleurs, c'est le régime de la *Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé*⁶ qui s'appliquera pour les renseignements personnels, au même titre que s'il s'agissait d'une entreprise :

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.

⁵ Raymond DORAY et François CHARETTE, *Accès à l'information. Loi annotée, jurisprudence, analyse et commentaires*, vol.II, Éditions Yvon Blais, mise à jour 14 décembre 2016, p. CP/108.1 à 108.11-1.

⁶ RLRQ, c. P-39.1.

[20] S'il ne s'agit ni de documents détenus dans le cadre du contrôle de l'exercice de la profession ni de renseignements personnels, une disposition législative doit attribuer un caractère public à des renseignements détenus par l'ordre professionnel pour qu'ils soient accessibles, ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

[21] La présente demande d'accès vise toute décision ou document d'analyse concernant la modulation de la cotisation des membres du Barreau, notamment pour les avocats travaillant à l'étranger, pour ceux qui n'offrent pas de services juridiques ou ceux qui sont en congé de maladie ou en invalidité.

[22] Dans le cadre de ses différents échanges, le Barreau a transmis plusieurs documents. Toutefois, il soutient qu'il n'y était pas tenu puisque ces documents ne sont pas visés par l'article 108.1 du Code. Les seuls documents identifiés qui demeurent en litige sont des extraits de procès-verbaux pour lesquels le Barreau soutient subsidiairement qu'ils seraient protégés par l'article 35 de la Loi sur l'accès.

[23] Il faut d'abord décider si les documents en litige sont détenus dans le cadre du contrôle de l'exercice de la profession au sens de l'article 108.1 du Code.

[24] La Commission a eu l'occasion de se prononcer sur l'interprétation à donner à l'expression « *dans le cadre du contrôle de l'exercice de la profession* », notion qui est au cœur du présent litige. Le Barreau cite d'ailleurs plusieurs décisions interprétant cette notion⁷.

[25] Dans l'affaire *C.M. c. Ordre des ingénieurs du Québec*, la Commission refuse de donner accès à un rapport relatif au plan stratégique de l'ordre. La juge administrative Hélène Grenier s'exprime comme suit :

[27] Il faut noter qu'à l'article 108.1, le législateur utilise l'expression « *dans le cadre du contrôle de l'exercice de la profession* » pour circonscrire le champ d'application de la *Loi sur l'accès* alors qu'il utilise, à l'article 108.9 (3°) du même Code, l'expression « *concernant le contrôle de l'exercice de la profession* » :

[...]

⁷ *M. F. c. Ordre des technologues professionnels du Québec*, 2009 QCCQ 5526; *F.R. c. Chambre des Notaires du Québec*, 2012 QCCA 45; *C.M. c. Ordre des ingénieurs du Québec*, 2011 QCCA 93; *M.G. c. Ordre des ingénieurs du Québec*, 2014 QCCA 55.

[28] Il s'agit d'une différence voulue par le législateur qui rend accessible, à toute personne qui en fait la demande, toute partie du procès-verbal d'une assemblée générale des membres d'un ordre concernant le contrôle de l'exercice de la profession.

[29] Les dispositions de la *Loi sur l'accès* qui sont visées à l'article 108.1 du *Code des professions* s'appliquent aux documents détenus par un ordre professionnel dans «*le cadre du contrôle de l'exercice de la profession*»; ce champ d'application est moins étendu que celui qui porte sur les documents détenus par l'Ordre «*concernant le contrôle de l'exercice de la profession*».

Le «cadre» de détention du rapport demandé :

[30] La Commission doit déterminer si ce rapport est détenu par l'Ordre dans le cadre du contrôle de l'exercice de la profession d'ingénieur.

[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 ces fonctions de contrôle est énumérée au deuxième alinéa de l'article 108.1 du *Code des professions*, susmentionné.

[...]

[36] Une partie de ce plan stratégique contient des renseignements qui concernent le contrôle de l'exercice de la profession d'ingénieur puisque ce contrôle est une importante fonction de l'Ordre.

[37] Il n'en demeure pas moins que cette partie du plan stratégique n'est pas détenue par l'Ordre dans l'exécution d'une fonction de contrôle de l'exercice de la profession d'ingénieur, c'est-à-dire «dans le cadre du contrôle de l'exercice de la profession».

[38] La *Loi sur l'accès* ne s'applique pas à ce document ou à la partie qui contient des renseignements qui concernent le contrôle de l'exercice de la profession d'ingénieur. Elle ne confère ni droit d'accès à ce document ni droit d'exercer le recours en révision que prévoit son article 135.

[26] Souscrivant à cette interprétation, dans l'affaire *M.G. c. Ordre des ingénieurs du Québec*, la Commission a décidé que les documents concernant le processus de refonte des normes liées à la gouvernance des sections locales n'étaient pas détenus « dans le cadre de l'exercice de la profession » :

[46] La Commission constate que ces documents informent le lecteur sur l'évolution des discussions et travaux en lien avec le nouveau modèle de gouvernance préconisé par l'Ordre dans l'avenir.

[47] Ces documents ne sont pas détenus par l'Ordre alors qu'il exécute des fonctions de contrôle portant sur l'exercice de la profession même si certains extraits énoncent des pistes de solution relatives à l'exercice de la profession.

[48] L'objectif ultime pour tout ordre professionnel, dont celui des ingénieurs, est d'assurer la protection du public. Ainsi, il est prévisible et même souhaitable que des comités ou groupes de discussion soient formés afin d'établir des balises ou de privilégier des approches pour que les membres se gouvernent en conséquence. Les choix arrêtés par l'Ordre dans l'accomplissement de sa mission relèvent de sa régie interne. L'exercice du droit d'accès ne s'étend pas aux documents administratifs reflétant l'état d'avancement de ces travaux.

[49] Le demandeur soumet que le champ d'application de la Loi sur l'accès est beaucoup plus vaste que ne le propose la procureure de l'Ordre. Il s'inspire de la liste des objets énumérés au deuxième alinéa de l'article 108.1 du Code, notamment celui relatif à la formation professionnelle, et mentionne que le droit d'accès vise même les documents concernant l'adoption de toute norme relative au contrôle de l'exercice de la profession.

[50] Avec respect pour l'opinion contraire, la Commission ne partage pas ce point de vue. L'énumération non limitative des objets identifiés au deuxième alinéa de l'article 108.1 du Code n'évince pas pour autant la condition générale d'application prévue au premier alinéa de cette même disposition selon laquelle seuls les documents détenus par un ordre professionnel « dans le cadre du contrôle de l'exercice de la profession » sont visés par la Loi sur l'accès.

[51] Le même raisonnement s'applique en ce qui concerne les résultats obtenus par l'Ordre à la suite d'un sondage effectué à sa demande (volet 2) et de l'enregistrement ou de la reproduction écrite des échanges verbalisés lors d'une assemblée générale annuelle (volet 12). Par ces actions, l'Ordre n'exécute pas des fonctions de contrôle de l'exercice de la profession.

[27] Précisons que les documents concernant la cotisation professionnelle ne sont pas mentionnés au second alinéa de l'article 108.1 du Code qui n'est toutefois pas exhaustif.

[28] Par ailleurs, à la fin du 2^e alinéa de l'article 108.1, après une énumération de sujets pouvant être considérés comme s'inscrivant dans le spectre du « contrôle de l'exercice de la profession », il est spécifié que les documents concernant l'adoption des normes relatives à ces objets sont également accessibles. Ainsi, pour être accessibles, ces normes doivent elles-mêmes être reliées au contrôle de l'exercice de la profession.

[29] À cet égard, il est vrai, comme le soutient le demandeur, qu'un membre du Barreau peut être sanctionné s'il ne paie pas sa cotisation annuelle. Ce serait dans ce contexte que l'article 108.1 du Code pourrait s'appliquer à une demande d'accès aux documents concernant notamment des normes relatives aux sanctions disciplinaires en lien avec le non-paiement de la cotisation.

[30] En l'espèce, la Commission conclut que les documents en lien avec la réflexion institutionnelle sur la cotisation payable par les membres ou concernant l'adoption de normes relatives à la détermination de catégories de membres pour lesquels une cotisation particulière serait fixée ne relèvent pas du contrôle de l'exercice de la profession. C'est la nuance que le Code apporte à l'exigence législative de transparence des ordres professionnels.

[31] Ainsi, si les documents demandés ne relèvent pas du contrôle de l'exercice de la profession et qu'ils ne sont pas visés par une autre disposition leur accordant un caractère public, il revient à l'ordre, comme en l'espèce, de décider de les rendre publics.

[32] Soulignons que la prépondérance de la Loi sur l'accès ne permet pas de passer outre aux dispositions du Code, comme le soutient le demandeur. En effet, c'est l'article 1.1 de la Loi sur l'accès qui prévoit que la loi s'applique dans la mesure prévue au Code, notamment l'article 108.1.

[33] Considérant ce qui précède, il n'est pas nécessaire de se prononcer sur l'application de la restriction prévue à l'article 35 de la Loi sur l'accès aux documents en litige.

POUR CES MOTIFS, LA COMMISSION :

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



LINA DESBIENS
Juge administrative

COPIE CONFORME



SECRÉTAIRE