



DOCUMENT DE SOUTIEN À L'APPLICATION DE LA LOI SUR L'ACCÈS DANS LE SECTEUR MUNICIPAL

Cette publication a été réalisée par le Secrétariat à l'accès à l'information et à la réforme des institutions démocratiques en collaboration avec la Direction des communications.

Une version accessible de ce document est en ligne sur le site Quebec.ca. Si vous éprouvez des difficultés techniques, veuillez communiquer avec le Secrétariat à l'accès à l'information et à la réforme des institutions démocratiques au 418 528-8024.

Pour plus d'information :

Direction des communications
du ministère du Conseil exécutif
et du Secrétariat du Conseil du trésor
1er étage, secteur 400
875, Grande Allée Est
Québec (Québec) G1R 4Y8

Téléphone : 418 643-2001

Télécopieur : 418 643-3006

Courriel : communic@mce.gouv.qc.ca

Site Web : Quebec.ca/conseil-executif

Tous droits réservés pour tous les pays.

© Gouvernement du Québec – 2020

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
1. LE RÉGIME APPLICABLE AUX MUNICIPALITÉS	2
2. LA NOTION D'ARCHIVES MUNICIPALES	3
3. LE CARACTÈRE ACCESSIBLE DE CERTAINES CATÉGORIES DE RENSEIGNEMENTS	5
3.1 Les soumissions	5
3.2 Les permis de construction	5
3.3 L'état d'un bien ou d'un immeuble et sa conformité avec la réglementation	6
3.4 Le salaire ou l'indemnité de départ d'une directrice ou d'un directeur général	7
3.5 Les soumissions et les plans fournis par une citoyenne ou un citoyen	8
3.6 Les plaintes à l'égard d'un immeuble ou d'une installation	8
3.7 Les documents du comité consultatif en urbanisme	8
CONCLUSION	9

INTRODUCTION

Le Secrétariat à l'accès à l'information et à la réforme des institutions démocratiques (SAIRID) a notamment pour mandat de soutenir les organismes publics dans l'application de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels* (RLRQ, c. A-2.1, ci-après désignée « Loi sur l'accès »). Dans l'exercice de cette responsabilité, le SAIRID reçoit fréquemment des questions de la part des municipalités en ce qui concerne l'accessibilité de divers documents et renseignements.

Les demandes d'accès reçues par le secteur municipal se distinguent de celles des autres organismes publics, compte tenu du rôle de gouvernement de proximité. Par exemple, les municipalités reçoivent de nombreuses demandes d'accès qui visent les renseignements qu'elles détiennent sur une propriété résidentielle. Ces demandes peuvent provenir d'un voisin, d'un futur acheteur, d'un agent immobilier, d'une banque ou de toute autre personne intéressée et visent l'obtention d'un rapport d'inspection ou d'un renseignement relatif à la conformité d'une installation avec la réglementation municipale.

C'est dans l'optique de soutenir les responsables de l'accès œuvrant au sein des municipalités québécoises que le SAIRID partage, dans le présent document, les réponses à ces questions.

Compte tenu du caractère évolutif de la jurisprudence et du cadre législatif, nous vous invitons à vous informer régulièrement et à vous assurer de consulter la dernière version de ce document.

Veuillez noter que ce document vise à soutenir les responsables dans l'application de la Loi sur l'accès. Les commentaires et les analyses qu'il contient ne doivent pas se substituer à l'évaluation de la personne responsable de l'accès à l'information, qui demeure imputable de déterminer l'accessibilité des documents demandés en fonction du contexte propre à chaque document.

1. LE RÉGIME APPLICABLE AUX MUNICIPALITÉS

Les municipalités sont assujetties à la Loi sur l'accès¹. Cependant, le traitement des demandes d'accès au sein de ces organismes présente certaines particularités compte tenu du régime juridique qui leur est applicable, lequel a une incidence sur l'accessibilité des documents. En effet, l'article 114.2 de la *Loi sur les cités et villes* (RLRQ, chapitre C-19) et l'article 209 du *Code municipal du Québec* (RLRQ, chapitre C-27.1) prévoient que quiconque peut obtenir une copie des documents qui font partie des archives municipales.

Ces dispositions ont pour effet de rendre inapplicables les restrictions de la Loi sur l'accès, ces dernières ne pouvant plus, dès lors, être invoquées pour refuser de communiquer un document contenu aux archives municipales. En effet, bien que la Loi sur l'accès soit prépondérante sur les autres lois québécoises², les dispositions qui attribuent un caractère public aux archives municipales ont préséance puisqu'elles confèrent un droit d'accès plus généreux. En l'occurrence, c'est l'article 171³ de la Loi sur l'accès qui prévoit le maintien du droit d'accès le plus généreux.

Cependant, malgré le caractère public des archives municipales, la CAI a généralement statué⁴ que l'article 171 maintient la protection des renseignements personnels qui s'y trouvent. Ceux-ci demeurent donc confidentiels, à moins d'être visés par une disposition qui leur confère un caractère public.

Également, la *Loi sur les cités et villes*⁵ et le *Code municipal du Québec*⁶ prévoient une exception à l'accessibilité des archives municipales. Cette exception permet à une municipalité d'invoquer les restrictions des articles 21 à 27 de la Loi sur l'accès pour refuser l'accès à un document qui concerne une société dont elle est actionnaire et avec laquelle elle a conclu une convention relative à l'exercice d'une de ses compétences. Cette exception, qui s'applique dans des situations bien précises, n'est pas traitée dans le présent document.

¹ Articles 3 et 5 de la Loi sur l'accès

² Article 168 de la Loi sur l'accès

³ **171.** Malgré les articles 168 et 169, la présente loi n'a pas pour effet de restreindre :
1° l'exercice du droit d'accès d'une personne à un document résultant de l'application d'une autre loi ou d'une pratique établie avant le 1^{er} octobre 1982, à moins que l'exercice de ce droit ne porte atteinte à la protection des renseignements personnels

⁴ Notamment : *Sergi c. Mont-Royal (Ville de)* [1997] CAI 198; *Fermont (Ville de) c. Otis* CAI no 01 07 70, 20 août 2003; *Consultant agricole inc. c. Ville de Lévis*, 05 23 21, 3 mai 2006; *Legris c. Repentigny* [2007] CAI 240

⁵ Article 114.2

⁶ Article 209

2. LA NOTION D'ARCHIVES MUNICIPALES

L'article 100 de la *Loi sur les cités et villes* et l'article 208 du *Code municipal du Québec* énoncent que les archives municipales incluent les livres de comptes et les pièces justificatives de tout paiement effectué par la municipalité. D'autres lois peuvent également exiger le dépôt de documents aux archives municipales⁷.

Depuis de nombreuses années, la CAI interprète la notion d'archives municipales à la lumière de l'arrêt *Garneau c. Laplante* de la Cour supérieure⁸. Selon la définition retenue dans cette décision, les archives municipales incluent, outre les renseignements relatifs aux dépenses effectuées par la municipalité et à leurs pièces justificatives, l'ensemble des écrits et des documents qui constatent les actes de la vie corporative de la municipalité, notamment :

- les procès-verbaux;
- la composition et les délibérations du conseil municipal;
- les règlements;
- les contrats octroyés;
- les documents qui ont fait l'objet de délibérations du conseil municipal.

On dénote cependant certaines décisions de la CAI, rendues par la même commissaire, dans lesquelles l'interprétation diffère quant à la définition de ce qui constitue une archive municipale. Dans ces décisions⁹, la définition d'archives municipales au sens de la décision *Garneau* est rejetée et interprétée plutôt au regard de la *Loi sur les archives* (RLRQ, chapitre A-21.1). Ce positionnement a pour effet d'élargir considérablement cette définition en englobant les documents dont la production est demandée par la municipalité pour l'exercice de ses activités et que cette dernière conserve pour la valeur de l'information générale et administrative qu'ils contiennent.

Une telle interprétation n'est pas soutenue par les autres juges administratifs de la CAI¹⁰ et y constitue actuellement une tendance minoritaire.

Voici quelques exemples de documents qui font partie des archives municipales, selon la jurisprudence majoritaire élaborée en conformité avec la décision *Garneau* :

- Les recommandations et les avis contenus dans un rapport de circulation lorsqu'ils ont été mis en œuvre. Ces renseignements font partie des archives municipales même si le rapport n'a pas été déposé au conseil municipal, puisque leur mise en œuvre a nécessité

⁷ Par exemple, l'article 44 de la *Loi sur les compétences municipales* (RLRQ, chapitre C-47.1)

⁸ *Garneau c. Laplante* [1962] C.S. 698

⁹ *E.J. c. Québec (Ville de)* [2015] QCCA 16; *M.G. c. Saguenay (Ville de)* [2014] QCCA 120; *L.C. c. Boischatel (Municipalité de)* [2014] QCCA 178; *J.H. c. Québec (Ville de)* [2015] QCCA 197; *L.G. c. Montréal (Ville de)* [2016] QCCA 184

¹⁰ À titre d'exemples : *G.H. c. MRC du Haut-Saint-Laurent* [2017] QCCA 258; *Deveau Avocats c. Cantley (Municipalité de)* [2016] QCCA 258; *Bédard c. Ville de Sainte-Marie* [2018] QCCA 130; *Lavergne c. Shawinigan (Ville de)* [2018] QCCA 246; *Bourgault c. Donnacona (Ville de)* [2018] QCCA 267; *Raymond Chabot Grand Thornton c. Châteauguay (Ville de)* [2018] QCCA 271

- une décision des instances et que des deniers publics ont été requis pour accomplir les travaux¹¹.
- La soumission du cabinet d'avocats retenu pour offrir les services juridiques à la municipalité¹². Cette soumission est devenue un contrat à la suite de son acceptation par le conseil municipal. Par conséquent, elle fait partie de la vie corporative de la municipalité, et ce, peu importe qu'elle ait fait l'objet de délibérations en séance publique ou à huis clos.
 - Les factures¹³ et la liste des chèques versés en paiement d'honoraires¹⁴.

Malgré le caractère public des archives municipales, les renseignements relatifs aux honoraires d'avocats sont parfois susceptibles d'être protégés par le secret professionnel de l'avocate ou de l'avocat, compte tenu de la préséance de la *Charte des droits et libertés de la personne* (RLRQ, chapitre C-12). Lorsqu'une demande d'accès vise l'obtention des factures transmises par un cabinet d'avocats ou des honoraires versés, il faut vérifier si l'information demandée révèle la nature des services rendus, des conseils ou des avis formulés. On doit également se demander si ces renseignements mettent en cause le caractère confidentiel de la relation professionnelle entre la cliente ou le client et l'avocate ou l'avocat¹⁵.

Généralement, à la suite d'une demande d'accès, l'organisme public peut caviarder la facture afin de masquer le détail des services rendus, le temps consacré ainsi que le calcul du coût pour chaque service. La jurisprudence a toutefois reconnu le caractère accessible du montant total d'un compte d'honoraires.

Le SAIRID rappelle qu'un document n'est pas confidentiel du simple fait qu'il ne fait pas partie des archives municipales. Un tel document demeure visé par la Loi sur l'accès, et est accessible à moins qu'une restriction au droit d'accès s'applique et justifie d'en refuser l'accès.

¹¹ *Bédard c. Ville de Sainte-Marie* [2018] QCCA 130

¹² *Deveau Avocats c. Cantley (Municipalité de)* [2016] QCCA 258

¹³ *Bourgeois c. Leclerc*, 1999 CanLII 10356 (QC CQ)

¹⁴ *M.L. c. Repentigny* [2016] QCCA 224

¹⁵ *Kalogerakis c. Commission scolaire des Patriotes* [2017] QCCA 1253; *Bourgault c. Donnacona (Ville de)* [2018] QCCA 267

3. LE CARACTÈRE ACCESSIBLE DE CERTAINES CATÉGORIES DE RENSEIGNEMENTS

La présente section fait état de la position de la CAI quant au caractère accessible de certains documents ou de catégories de renseignements. Évidemment, le titre d'un document, à lui seul, ne fait pas foi de son contenu; c'est l'analyse des renseignements qu'il comporte qui permet d'en déterminer l'accessibilité en tout ou en partie.

3.1 Les soumissions

Les soumissions ne font pas automatiquement partie des archives de la municipalité. D'une part, les renseignements relatifs à une soumission qui ont été divulgués ou déposés lors d'une séance du conseil municipal font partie des archives¹⁶. D'autre part, les soumissions retenues, qui font office de contrat avec la municipalité, font également partie de ses archives¹⁷. Les renseignements contenus dans les soumissions retenues sont donc accessibles, et la municipalité n'a pas l'obligation d'aviser formellement le tiers, comme le prévoient les articles 25 et 49 de la Loi sur l'accès. Toutefois, dans un souci d'équité procédurale, la municipalité peut informer l'entreprise, quelques jours avant la communication des renseignements qui la concernent, en lui transmettant un avis à cet effet.

D'autre part, les soumissions qui ne font pas partie des archives municipales sont généralement composées de renseignements de tiers, c'est-à-dire les entreprises qui soumissionnent et qui doivent être consultées conformément aux articles 25 et 49 de la Loi sur l'accès. Dans l'éventualité où le tiers s'objecte à la communication de la soumission ou d'une partie de celle-ci, il revient à la personne responsable de l'accès d'analyser si ces objections permettent d'établir que l'article 23 ou 24 de la Loi sur l'accès trouve application.

3.2 Les permis de construction

La CAI a déjà établi¹⁸ que les renseignements personnels sur un permis de construction sont publics en vertu du 5^e paragraphe de l'article 57 de la Loi sur l'accès¹⁹.

Cependant, dans la décision *Sherbrooke (Ville de) c. CCE Télécom inc.*²⁰, la CAI en est arrivée à la conclusion contraire. Elle y soutenait que les conditions d'application du 5^e paragraphe de

¹⁶ *I.L. c. Ormstown (Municipalité d')* [2008] CAI 108

¹⁷ *Bourgeois c. Leclerc*, 1999, CanLII 10356 (QC CQ); *Nordikeau c. Ville de Montréal* [2017] QCCA 75; *Deveau Avocats c. Cantley (Municipalité de)* [2016] QCCA 258

¹⁸ *Ville de Sherbrooke c. Rona Matériaux Magog Orford* [2009] QCCA 44; *N.M. c. Ste-Julienne (Municipalité de)* [2012] QCCA 275; *Robert c. Ville de Québec* [2005] CAI 486; *Ville de Pincourt c. Ordre des architectes du Québec*, CAI 06 02 78, 27 avril 2007

¹⁹ **57.** Les renseignements personnels suivants ont un caractère public :

5° le nom et l'adresse de l'établissement du titulaire d'un permis délivré par un organisme public et dont la détention est requise en vertu de la loi pour exercer une activité ou une profession ou pour exploiter un commerce.

²⁰ [2011] QCCA 72

l'article 57 n'étaient pas remplies, puisque la détention d'un permis de construction n'est pas requise en vertu de la loi, mais plutôt d'un règlement du conseil municipal.

En conséquence, les renseignements personnels contenus au permis de construction n'ont pas, selon cette décision, un caractère public. La Cour du Québec²¹, en appel de cette décision, a reconnu qu'elle se distinguait de la position jurisprudentielle apparemment unanime, mais n'est pas intervenue, compte tenu de son devoir de réserve commandé par la norme de contrôle applicable.

Notons que cette jurisprudence constitue une tendance minoritaire et que cette interprétation n'a pas été reprise par la CAI²², qui a plutôt maintenu celle qui consiste à reconnaître un caractère public au nom et à l'adresse de la personne titulaire d'un permis de construction.

En définitive, selon la jurisprudence majoritaire, **le nom de la personne titulaire** d'un permis de construction et **le lieu des travaux** constituent des renseignements à caractère public. Cependant, l'adresse du domicile de la détentrice ou du détenteur du permis, si elle est différente de celle où les travaux sont effectués, ainsi que l'usage et le coût de ceux-ci demeurent des renseignements personnels confidentiels.

En résumé, toute personne peut faire une demande pour obtenir une copie d'un permis de construction après caviardage des renseignements personnels qui n'ont pas un caractère public.

Toutefois, malgré le caractère public de ces renseignements, une municipalité pourrait être justifiée d'en refuser l'accès à une entreprise qui voudrait les utiliser à des fins commerciales; par exemple, à un entrepreneur qui demanderait, à des fins de sollicitation, la liste de tous les permis délivrés pour une année donnée²³. En effet, bien que le nom et l'adresse de la personne titulaire d'un permis de construction constituent des renseignements à caractère public, la Loi sur l'accès²⁴ permet d'en refuser l'accès, de façon exceptionnelle, lorsque l'utilisation envisagée n'est pas conforme aux fins pour lesquelles ces renseignements ont été déclarés à caractère public.

3.3 L'état d'un bien ou d'un immeuble et sa conformité avec la réglementation

Lors d'une demande d'accès qui vise les renseignements sur une propriété résidentielle détenue par une personne physique, l'analyse de la jurisprudence démontre que la CAI a établi une distinction entre les renseignements relatifs, d'une part, à l'état d'un bien ou d'un immeuble et, d'autre part, à sa conformité avec la réglementation municipale.

Ainsi, un rapport d'inspection qui présente l'état d'un muret ou d'une clôture sera accessible dans la mesure où l'inspectrice ou inspecteur ne formule pas de conclusion sur la conformité de

²¹ *Sherbrooke (Ville de) c. CCE Télécom inc.* [2012] QCCQ 3211

²² *N.M. c. Ste-Julienne (Municipalité de)* [2012] QCCA 275

²³ *Ville de Sherbrooke c. Rona Matériaux Magog Orford* [2009] QCCA 44

²⁴ Articles 55 et 137.1

la construction avec la réglementation municipale²⁵. Ces informations ne constituent pas des renseignements personnels, puisqu'elles ne sont pas « intimement » liées à la personne physique.

Dans une décision récente²⁶, la Ville de Montréal a souligné avoir révisé son approche, en 2015, et ne plus refuser de donner l'accès aux évaluations objectives faites par les inspectrices et inspecteurs. En l'espèce, la personne requérante désirait obtenir le rapport d'un inspecteur en ce qui concerne la terrasse de son voisin. Le rapport d'inspection lui a été transmis après le masquage des renseignements personnels qu'il contenait et des avis quant à la conformité de l'installation.

En ce qui a trait aux avis de non-conformité ou d'infraction, la CAI estime que ces renseignements concernent davantage le propriétaire du bien que l'immeuble et qu'elles constituent, par conséquent, des renseignements personnels non accessibles²⁷. Le fait qu'un propriétaire contrevienne à des obligations qui lui incombent en vertu d'un règlement municipal, en matière d'aménagement ou d'urbanisme, par exemple, est considéré comme un renseignement qui le concerne personnellement. Ces renseignements deviennent souvent accessibles au greffe de la cour municipale lorsqu'un constat d'infraction est émis.

Certains renseignements contenus dans un tel avis de non-conformité ou des documents annexés à celui-ci peuvent être accessibles, par exemple ceux qui sont relatifs à l'état de l'immeuble. Il ne s'agit pas, selon la CAI, de renseignements au sujet du propriétaire, mais plutôt d'une description de l'état d'un bien²⁸.

En définitive, lors de la réception d'une demande d'accès à des renseignements qui concernent une propriété, une municipalité devrait s'enquérir auprès du demandeur de la possibilité d'obtenir le consentement du propriétaire. L'obtention du consentement faciliterait le travail de la personne responsable en lui permettant de transmettre les renseignements demandés.

En cas d'absence de consentement, rappelons que dans un rapport d'inspection détenu par une municipalité sont accessibles les renseignements descriptifs d'une installation, d'un équipement ou d'un immeuble résidentiel. Cependant, les informations relatives à leur conformité avec les règlements municipaux sont inaccessibles sans le consentement de la personne concernée.

3.4 Le salaire ou l'indemnité de départ d'une directrice ou d'un directeur général

Le salaire ou le montant accordé à titre d'indemnité de cessation d'emploi sont des renseignements personnels à caractère public en vertu de l'article 57 de la Loi sur l'accès.

²⁵ *M.M. c. Laval (Ville de)* [2014] QCCA 160

²⁶ *N.R. c. Montréal (Ville de)* [2016] QCCA 176

²⁷ *N.R. c. Montréal (Ville de)* [2016] QCCA 176; *S.S. c. Montréal (Ville de)* [2013] QCCA 7; *ING Direct du Canada c. Marcoux* [2006] CAI 537 (C.Q.); *F.G. c. Municipalités des Cantons Unis de Stoneham-et-Tewkesbury* [2012] QCCA 84; *M.L. c. Ville de Longueuil* [2011] QCCA 282; *G.B. c. Ville de Saint-Jean-sur-Richelieu* CAI 08 13 46, 2 février 2010

²⁸ *S.S. c. Montréal (Ville de)* [2013] QCCA 7; *ING Direct du Canada c. Marcoux* [2006] CAI 537 (C.Q.)

En effet, cette disposition prévoit que le traitement, c'est-à-dire le salaire, du personnel de direction d'un organisme public est un renseignement à caractère public. Concernant l'indemnité de départ, la jurisprudence a déterminé²⁹ qu'il s'agit d'un avantage économique conféré en vertu d'un pouvoir discrétionnaire, et donc d'un renseignement public en vertu du 4^e paragraphe de cet article.

3.5 Les soumissions et les plans fournis par une citoyenne ou un citoyen

La jurisprudence a établi³⁰ que les plans et les soumissions des tiers, c'est-à-dire qui sont transmis à la Ville par une résidente ou un résident en appui à une demande de permis, constituent des renseignements généralement visés par la restriction de l'article 23 qui protège les renseignements des tiers.

Toutefois, si les plans ont été déposés lors d'une séance du conseil municipal, ils font partie des archives de la municipalité et acquièrent ainsi un caractère public.

3.6 Les plaintes à l'égard d'un immeuble ou d'une installation

Une plainte déposée à l'égard d'un immeuble peut être accessible, après caviardage de l'identité de son auteure ou auteur, si sa divulgation ne permet pas autrement de reconnaître cette personne³¹.

3.7 Les documents du comité consultatif en urbanisme

Dans une décision de 1999³², la CAI a statué que, dans la situation évoquée devant elle, les documents déposés au comité consultatif en urbanisme, ainsi que ses procès-verbaux, ne faisaient pas partie des archives de la municipalité. La raison était que ces documents étaient liés à un processus décisionnel en cours et que leurs contenus n'avaient pas fait l'objet d'une décision du conseil municipal. Dans cette décision, la Ville a invoqué l'article 39 afin de refuser de communiquer les analyses produites à l'occasion d'une recommandation faite dans le cadre d'un processus décisionnel.

Il importe de noter que cette décision aurait pu être différente advenant le caractère public des réunions et des délibérations de ce comité ou si, à la suite d'une décision du conseil municipal, ces documents avaient fait partie des archives de la municipalité.

²⁹ *Notamment Miller c. Stoneham-et-Tewkesbury (Municipalité des Cantons unis de)* CAI [2019] 301

³⁰ *N.R. c. Montréal (Ville de)* [2016] QCCA 176; *F.T. c. St-Sauveur (Ville de)* [2012] QCCA 362; *R.L. c. Université du Québec à Trois-Rivières* [2010] QCCA 6

³¹ *S.S. c. Montréal (Ville de)* [2013] QCCA 7

³² *Desrochers c. Pointe-Claire (Ville de)* [1999] C.A.I. 245

CONCLUSION

Dans leur application de la Loi sur l'accès, les responsables de l'accès au sein des municipalités doivent tenir compte particulièrement du caractère public conféré aux archives municipales et de la distinction entre les renseignements personnels qu'elles détiennent au sujet des citoyennes et citoyens et les renseignements non personnels qui concernent des biens immobiliers.

En terminant, le SAIRID rappelle que l'esprit de la Loi sur l'accès consiste à consacrer le caractère accessible des documents détenus par un organisme public, sauf exception. Par ailleurs, plusieurs restrictions au droit d'accès aux documents sont facultatives et elles ne devraient être invoquées que pour éviter un préjudice. À titre d'exemple, le fait qu'un rapport ne fasse pas partie des archives municipales n'empêche pas une municipalité de le rendre entièrement accessible, incluant l'ensemble des recommandations, des avis et des analyses qu'il contient, et ce, dans un souci de transparence et pour favoriser la participation citoyenne.

POUR NOUS JOINDRE

Direction de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels

Ministère du Conseil exécutif
875, Grande Allée Est, 3^e étage
Québec (Québec) G1R 4Y8

Téléphone : 418 528-8024
Courriel : daiprp@mce.gouv.qc.ca

**Secrétariat à l'accès
à l'information
et à la réforme
des institutions
démocratiques**

Québec 