



Commission d'accès
à l'information
du Québec

Commission d'accès à l'information du Québec

Dossier : 1035905-J
Date : Le 25 septembre 2025
Membre : M^e Marc-Aurèle Racicot

GOWLING WLG

Demandeur

c.

VILLE DE MASCOUCHE

Organisme

et

9380-0845 QUÉBEC INC.

et

9380-0837 QUÉBEC INC.

Tiers

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.

¹ RLRQ, c. A-2.1, la Loi sur l'accès.

APERÇU

[1] Le 7 mars 2024, le cabinet d'avocats Gowling WLG (le demandeur), par le biais de M^e Aurianne Lemos, adresse une demande d'accès à l'organisme afin d'obtenir copie des documents ainsi décrits : « Demande 21-12-258, relative à une demande de projet particulier de construction, de modification ou d'occupation d'un immeuble (PPCMOI), sur les lots 2 022 608 et 5 622 421, ainsi que toute documentation relative à cette demande.² »

[2] Le 28 mars 2024, l'organisme communique certains documents caviardés invoquant la protection des renseignements personnels (53, 54, 56 et 58 de la Loi sur l'accès) et informe le demandeur qu'un avis au tiers a été transmis concernant d'autres documents conformément aux articles 25 et 49 de la Loi sur l'accès³. Au même moment, un avis au tiers est également transmis⁴.

[3] Le 10 avril 2024, l'organisme communique les documents devant être communiqués selon sa décision du 28 mars 2024, car ceux-ci n'avaient pas encore été communiqués dû à un problème technique⁵.

[4] Le 12 avril 2024, monsieur Sylvain Raiche, le président des entreprises Raiche Immobilier (9380-0837 Québec inc.) et Le RAFAËLLE (9380-0845 Québec inc.)⁶, transmet ses observations à l'organisme et fait part de son refus de communiquer les documents demandés⁷ :

1. D'abord, les plans, les images, les esquisses, les rendus et les cahiers de présentation sont des secrets techniques et financiers.
Dans le cadre de mes activités, ces documents sont toujours traités de façon confidentielle.
En effet, advenant les cas où les données contenues aux documents demandés seraient dévoilées, cela donnerait un avantage indu et appréciable à mes concurrents.
2. De plus, les documents demandés contiennent des secrets commerciaux qui sont habituellement gardés confidentiels.
Exemple : La typologie des logements, la grandeur des unités, les clients commerciaux, le financement possible et le prix des logements abordables.

² Pièce O-1.

³ Pièce O-4.

⁴ Pièce O-3.

⁵ Pièce O-5.

⁶ Pièce T-1.

⁷ Pièce O-6.

3. Ensuite, j'ai présentement deux litiges avec deux tierces parties qui ont un lien direct avec les documents demandés. Ainsi, si les documents étaient dévoilés, cela pourrait donner un avantage indu à une autre partie dans le cadre du litige et cela pourrait m'occasionner une perte financière.
4. Finalement, tous les documents demandés portent la signature de « Raiche immobilier^{MC} ». Il s'agit d'une marque de commerce dûment déposé auprès du Gouvernement du Canada. Personne n'est autorisé à utiliser mon nom, mon logo, mes couleurs et mes brochures sans mon consentement écrit.

[5] Concernant les renseignements fournis par les tiers, l'organisme transmet sa réponse le 15 avril 2024 et refuse de communiquer certains documents en vertu des articles 23 et 24 de la Loi sur l'accès. L'organisme écrit : « [...] certains documents contiennent des renseignements techniques et financiers, lesquels sont traités de façon confidentielle par le tiers. Ces renseignements seraient également susceptibles de conférer un avantage indu et appréciable à des concurrents. Certains des documents demandés contiennent des secrets commerciaux qui sont habituellement gardés confidentiels.⁸ »

[6] Entretemps, soit le 10 avril 2024, le demandeur formule une demande de révision à la Commission d'accès à l'information (la Commission).

[7] Le 22 mai 2025, l'organisme transmet une lettre à la responsable du rôle de la Commission pour s'assurer que le tiers soit convoqué à l'audience. Dans cette correspondance, l'organisme identifie le tiers comme étant 9380-0845 Québec inc. (Le RAFAËLLE) a/s Monsieur Sylvain Raiche⁹.

[8] À l'audience, il est établi que le litige porte que sur la communication de quatre documents¹⁰.

[9] En ce qui concerne les « documents en litige O-14 et O-15 », il s'agit de documents transmis à l'organisme par monsieur Raiche à titre de président de Raiche Immobilier (9380-0837 Québec inc.) et de promoteur d'un projet immobilier (Le RAFAËLLE / 9380-0845 Québec inc.) dans le cadre de démarches pour obtenir les autorisations requises auprès de l'organisme.

⁸ Pièce O-7.

⁹ Dossier de la Commission.

¹⁰ Documents **en litige (O-14, O-15, O-16 et O-17)**. Le document en litige O-7 est un doublon de O-16. Le document en litige O-12 est un doublon de O-17.

[10] Les documents transmis sont destinés à être présentés au comité consultatif d'urbanisme (CCU). Un document est daté du 29 novembre 2021¹¹ et l'autre, une version révisée/corrigée, est daté du 30 novembre 2021¹². Le projet a été refusé par résolution du conseil municipal le 31 janvier 2022¹³.

[11] Quant au « document en litige O-16 », certains extraits ont été caviardés¹⁴. Il s'agit d'une chaîne de courriels, s'échelonnant entre le 29 novembre et le 1^{er} décembre 2021, entre la firme d'urbanisme, PARÉ+, retenue par les entreprises 9380-0837 Québec inc. et 9380-0845 Québec inc. pour le projet immobilier, le président de ces entreprises ainsi qu'un employé du service de l'urbanisme de l'organisme.

[12] Les échanges dans ce « document en litige O-16 » concernent la présentation du projet LE RAFAËLLE de RAICHE IMMOBILIER et contiennent des renseignements concernant ce projet. Les extraits caviardés se retrouvent tous dans un courriel transmis le 1^{er} décembre 2021 à l'organisme par monsieur Marc-André Paré¹⁵.

[13] Quant au « document en litige O-17 », il s'agit d'une présentation préparée par le service de l'urbanisme à partir des renseignements transmis par le président des tiers. Cette présentation est destinée au CCU pour l'étude de la demande concernant le projet immobilier promu par les tiers. Certains extraits de ce « document en litige O-17 » ont été caviardés, la version publique du document a été produite sous la cote « O-19 ».

[14] La communication des documents ou des extraits en litige, décrits ci-dessus, a été refusée en vertu des articles 23 et 24 de la Loi sur l'accès.

[15] En fin d'audience, la Commission a questionné les parties quant à l'identité de la tierce partie ne voyant que l'identification de 9380-0845 Québec inc. dans les documents de la Commission.

[16] La compagnie 9380-0837 Québec inc. (RAICHE IMMOBILIER), qui est représentée par le même avocat et qui a le même président que 9380-0845 Québec inc. (Le RAFAËLLE), revendique également un intérêt dans le présent dossier.

¹¹ Document en litige O-14.

¹² Document en litige O-15.

¹³ Pièce O-20.

¹⁴ La version publique caviardée de ce document a été produite sous la cote « O-14 ».

¹⁵ Document en litige O-16, p. 1 *in fine* et 2.

[17] Toutefois, le demandeur s'oppose à ce que l'entreprise 9380-0837 Québec inc. soit ajoutée comme partie intéressée. Cette question a été prise en délibéré.

[18] Concernant la communication des extraits et documents en litige, le demandeur maintient que :

- les documents en litige font partie des archives municipales et sont donc publics, les articles 23 et 24 de la Loi sur l'accès ne trouvent pas application;
- subsidiairement, les conditions d'application des articles 23 et 24 de la Loi sur l'accès ne sont pas satisfaites;
- le secret professionnel ne trouve pas application, car les documents en litige, le PPCMOI, ont été faits dans une finalité d'être rendus publics si PPCMOI est accepté.

[19] L'organisme s'en remet à la Commission en ce qui concerne l'application des articles 23 et 24 de la Loi sur l'accès, car le fardeau revient aux entreprises.

[20] Quant à la question des archives, l'organisme souscrit aux arguments de l'avocat des entreprises et considère que les documents en litige ne font pas partie des archives.

[21] L'organisme maintient qu'il faut se référer au jugement *Garneau c. Laplante*¹⁶ pour définir la notion d'archives municipales et non pas à la *Loi sur les archives*¹⁷. L'organisme maintient également que la preuve ne permet pas de démontrer que les documents en litige 1) ont été soumis aux membres du conseil et 2) ont fait l'objet de délibération.

[22] L'avocat des entreprises plaide que les extraits et documents en litige contiennent des renseignements dont la communication doit être refusée en vertu des articles 23 et 24 de la Loi sur l'accès.

[23] Quant à la question à savoir si les renseignements et documents en litige font partie des archives de l'organisme, l'avocat des entreprises plaide que ces documents ne font pas partie des archives et qu'il s'agit d'une situation différente de celles abordées par la jurisprudence citée par le demandeur, car dans le présent dossier les documents en litige ont été joints à une demande de projet qui n'a pas été approuvée par le CCU lors d'une rencontre tenue à huis clos.

¹⁶ [1962] C.S. 698.

¹⁷ RLRQ, c. A-21.1, la Loi sur les archives.

[24] Subsidiairement, advenant que la Commission décide que les documents font partie des archives, l'avocat des entreprises plaide que les documents sont protégés par le secret professionnel prévu à l'article 9 de la *Charte des droits et libertés de la personne*¹⁸ et qu'il n'y a pas eu renonciation au secret professionnel.

QUESTIONS EN LITIGE

[25] Y a-t-il lieu d'ajouter 9380-0837 Québec inc. comme tierce partie à la présente instance?

[26] Les documents et renseignements en litige font-ils partie des archives de l'organisme auquel cas l'article 114.2 de la *Loi sur les cités et villes* trouverait application?

[27] Les documents et renseignements en litige sont-ils protégés par le secret professionnel?

[28] La communication des documents et renseignements en litige devait-elle être refusée en vertu des articles 23 et/ou 24 de la *Loi sur l'accès*?

ANALYSE

Y a-t-il lieu d'ajouter 9380-0837 Québec inc. comme tierce partie à la présente instance?

[29] La Commission conclut qu'il y a lieu d'ajouter l'entreprise 9380-0837 Québec inc. comme tierce partie à la présente instance. Voici pourquoi.

[30] Il appert des documents en litige et de la preuve administrée à l'audience que tant Le RAFAËLLE (9380-0845 Québec inc.) que Raiche Immobilier (9380-0837 Québec inc.) ont un intérêt dans le projet immobilier soumis pour étude à l'organisme.

[31] Il appert également des documents en litige ainsi que de la preuve administrée par les entreprises tierces que le projet a été soumis conjointement par ces deux entreprises.

[32] Il ressort du témoignage de monsieur Raiche, président des deux entreprises, que celles-ci travaillent conjointement pour le développement d'un projet immobilier.

¹⁸ RLRQ, c. C-12, la Charte.

[33] Par exemple, sur les documents de demande « PPCMOI (Projet particulier de construction, de modification ou d'occupation d'un immeuble) » produit sous les cotes « O-11 » et « O-15 », sous la section « Identification » on peut facilement constater que d'une part 9380-0845 Québec inc. est propriétaire alors que 9380-0837 Québec inc. est demanderesse.

[34] Sur le document produit sous la cote « O-9 » (Formulaire de demande d'approbation P.I.I.A.), c'est 9380-0837 Québec inc. qui est inscrite comme la demanderesse pour le projet Le RAFAËLLE.

[35] Le reçu de caisse pour le dépôt du projet est émis à 9380-0837 Québec inc.¹⁹

[36] Les renseignements et documents en litige ont été fournis à l'organisme conjointement par ces deux entreprises. D'ailleurs, dans un courriel de transmission des renseignements à l'organisme, la firme d'urbanisme Paré+, retenue par les entreprises pour les accompagner dans ce projet, écrit : « Voici la version PDF du document pour le dépôt au CCU pour le projet **Le Rafaëlle** à Mascouche par **Raiche immobilier** »²⁰ [notre emphase].

[37] Dans les circonstances, malgré l'opposition de la partie demanderesse, la Commission conclut que 9380-0837 Québec inc. a autant d'intérêts à intervenir dans le présent dossier que 9380-0845 Québec inc. pour faire valoir ses prétentions quant à l'application des restrictions prévues aux articles 23 et 24 de la Loi sur l'accès.

Les documents et renseignements en litige font-ils partie des archives de l'organisme auquel cas l'article 114.2 de la *Loi sur les cités et villes* trouverait application?

[38] La Commission conclut que le « document en litige O-15 » ainsi que les extraits caviardés du « document en litige O-17 » font partie des archives de l'organisme alors que le document en litige « O-14 » et les renseignements caviardés du document « O-16 » ne font pas partie des archives municipales. Voici pourquoi.

[39] La jurisprudence bien établie de la Commission est à l'effet que la Loi sur l'accès n'a pas pour effet de restreindre le droit d'accès aux archives municipales

¹⁹ Pièce O-17.

²⁰ Pièce O-8.

prévu à l'article 114.2 de la *Loi sur les cités et villes*²¹ ou aux articles 208 et 209 du *Code municipal*²² :

114.2. Le responsable de l'accès aux documents de la municipalité est tenu de délivrer à quiconque en fait la demande des copies ou des extraits de tout livre, rôle, registre ou autre document faisant partie des archives.

Toutefois, le responsable de l'accès aux documents peut, malgré l'article 171 de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels (chapitre A-2.1), refuser pour un motif prévu aux articles 21 à 27 de cette loi de donner accès à un document concernant une société par actions avec laquelle la municipalité a conclu une convention relative à l'exercice d'une de ses compétences et dont elle est actionnaire.

208. Les livres de comptes du greffier-trésorier, les pièces justificatives de ses dépenses, de même que tous les registres ou documents faisant partie des archives de la municipalité peuvent être consultés par toute personne qui en fait la demande pendant les heures habituelles de travail.

209. Le responsable de l'accès aux documents de la municipalité est tenu de délivrer à quiconque en fait la demande des copies ou des extraits de tout livre, rôle, registre ou autre document faisant partie des archives.

Toutefois, le responsable de l'accès aux documents peut, malgré l'article 171 de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels (chapitre A-2.1), refuser pour un motif prévu aux articles 21 à 27 de cette loi de donner accès à un document concernant une société par actions avec laquelle la municipalité a conclu une convention relative à l'exercice d'une de ses compétences et dont elle est actionnaire.

Le greffier-trésorier doit transmettre sans délai, par la poste, au principal établissement de toute personne qui n'a pas son lieu de travail ou son domicile sur le territoire de la municipalité, et qui aura produit au bureau de la municipalité une demande générale à cet effet, et fait connaître tel principal établissement, une copie certifiée de tout avis public, règlement, résolution, procès-verbal, déposé pour homologation ou homologué, qui affecte cette personne, ainsi qu'un extrait certifié du rôle d'évaluation,

²¹ RLRQ, c. C-19, la LCV.

²² RLRQ, c. C-27.1, le CM.

comprenant l'évaluation des biens imposables de telle personne, avec un mémoire des frais exigibles que la personne est tenue de payer aussitôt après la réception du document transmis.

Malgré les deuxième et troisième alinéas de l'article 11 de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels (chapitre A-2.1), toute copie ou extrait demandé par le lieutenant-gouverneur, ou par la municipalité, doit être donné gratuitement par le greffier-trésorier.

[40] Encore faut-il que le document en litige fasse partie des archives municipales.

[41] Dans une décision rendue en 1985, dans *Desrochers c. Pointe-Claire (Ville de)*²³, la Commission conclut que les procès-verbaux des comités consultatifs qui ont été soumis au conseil municipal sont des documents publics.

[42] Toujours en 1985, la Commission conclut qu'une requête de subdivision d'un lot cadastral proposée par son propriétaire mais rejetée par le conseil municipal fait partie des archives municipales et est un document public, car il a été déposé au conseil municipal avec le procès-verbal du comité de construction qui l'a étudié²⁴.

[43] En 1999, dans *Desrochers c. Pointe-Claire (Ville de)*²⁵, la communication des procès-verbaux du CCU était en litige. La Commission a conclu que l'article 114.2 de la LCV ne trouve pas application, car le document auquel l'accès est refusé se situe dans le cadre d'un processus décisionnel en cours, son contenu n'ayant pas fait l'objet d'une décision du conseil de l'organisme :

On ne peut nier que la *Loi sur les cités et villes* établit, en son article 114.2, un *principe d'accessibilité générale aux documents faisant partie des archives des municipalités*. Dans le cas qui nous est soumis cependant, la preuve établit que le document auquel l'accès est refusé se situe dans le cadre d'un processus décisionnel *en cours*, son contenu n'ayant pas fait l'objet de décisions du conseil de l'organisme. *Je me dois de conclure que le document en litige ne fait pas partie des archives de l'organisme et qu'en conséquence il n'est pas l'objet d'un droit d'accès résultant d'une loi autre que la Loi sur l'accès*. Le droit d'accès au document en litige est donc celui que prévoit l'article 9,

²³ (1984-86) 1 CAI 293.

²⁴ *Savage c. Ville de Baie d'Urfé*, (1984-86) 1 CAI 598.

²⁵ [1999] C.A.I. 245, p. 248.

précité, de la Loi sur l'accès, droit dont l'exercice *peut être restreint* par l'une ou l'autre des restrictions qui y sont prévues.

[Référence omise]

[44] En 2019, dans *Sanderson c. Ville de Hudson*²⁶, la Commission conclut que les documents présentés au soutien d'une demande ne font pas partie des archives municipales :

[34] Tout d'abord, la Commission constate que les plans d'architectes en litige n'avaient pas à être déposés en séance du conseil municipal.

[35] En effet, les demandes d'approbation référées au CCU, comme celle en l'espèce, doivent être soumises au conseil municipal pour approbation en vertu de l'article 3.5 du *Règlement concernant le contrôle architectural* (n° 406), applicable au moment de la demande permis de construction en 2014.

[36] On y précise que les cas référés au CCU doivent alors être accompagnés de la recommandation du CCU.

[37] Le Règlement ne mentionne pas que les plans d'architectes doivent également accompagner les demandes d'approbation lors des séances du conseil.

[38] Ensuite, la preuve révèle en l'espèce que les plans d'architectes n'ont pas été déposés lorsque le conseil municipal de la Ville approuve le projet résidentiel.

[39] Bien que ces plans ait été présentés en rencontre préparatoire à la séance du conseil, selon la déclaration assermentée d'un conseiller municipal, ils n'ont pas fait l'objet de délibérations en séance publique ni fait l'objet d'un dépôt durant cette même séance.

[40] Comme le souligne la Ville, la Cour d'appel refuse d'assimiler aux séances d'un conseil municipal les rencontres informelles, préparatoires, appelé caucus ou comité plénier :

[8] ...un « caucus » n'est pas une séance au sens de la Loi sur les cités et villes. À cet égard, les auteurs Héту et Duplessis écrivent :

[2.47] De façon générale, les membres du conseil doivent agir collectivement en séance du conseil pour pouvoir lié [*sic*] la municipalité (art. 350 L.C.V.; art. 83 C.M.). La loi distingue deux sortes de séances : les séances ordinaires et les séances

²⁶ 2019 QCCA 357 (appel rejeté *Sanderson c. Ville de Hudson*, 2021 QCCQ 933).

extraordinaires qu'on appelait avant le 12 juin 2008, spéciales. **Le terme « séance » employé seul comprend ces deux sortes de réunions** (art. 6 (5) L.C.V.; art. 25 (14) C.M.), **mais ne couvre pas le cas d'un « caucus » ou d'une réunion informelle tenue en privé** (9182-622 *Québec inc. c. Ville de Pointe Claire*, J.E. 2012-1181 (C.S.), paragraphe 98; *Iredale c. Ville de Mont-Tremblant*, J.E. 2011-595 (C.S.), 2011 QCCS 760 (CanLII), paragraphe 172; *Houde c. Benoit*, [1943] B.R. 713; *Yellowknife Property Owners Association v. City of Yellowknife*, (1997) 40 M.P.L.R. (2d) 96 (N.T.S.C.), 106). De même, la présence du maire, du directeur général et d'un membre d'un comité exécutif à une réunion n'en fait pas une réunion du conseil de la ville (*Deschênes & Associés inc. c. Ville de Montréal*, C.S. Montréal, 2002 CanLII 17666 (QC CS), n° 500-05-074072-024, 12 novembre 2002, j. Paul Chaput [référence omise]).

[Caractères gras ajoutés]

[41] Comme l'a rappelé la Commission récemment dans la *décision Raymond Chabot Grand Thornton c. Châteauguay (Ville)*,

[26] En 1991, dans l'affaire *Desrochers c. Ville de Pointe-Claire* [référence omise], la Commission résume ainsi les critères visant à déterminer si un document fait partie des archives municipales :

« En fait, la Commission a reconnu à maintes reprises qu'un document qui fait partie des archives d'une municipalité est accessible et ne peut être refusé sur la base des restrictions inscrites à la Loi sur l'accès. Selon la jurisprudence de la Commission, **un document fait partie des archives s'il a fait l'objet de délibérations lors d'une séance publique du conseil municipal, s'il a été déposé lors d'une telle séance** ou si une disposition expresse de la loi établit qu'il fait partie des archives. »

[Caractères gras ajoutés]

[42] Par conséquent, la Commission est d'avis que les plans d'architectes ne sont pas des documents faisant parties des archives de la Ville au sens de l'article 114.1 [sic] de la *Loi sur les cités et les villes*.

[Références omises]

[45] La même année, dans *Miller c. Stoneham-et-Tewkesbury (Municipalité des Cantons unis de)*²⁷, la Commission conclut qu'une entente fait partie des archives municipales par son dépôt lors d'une séance plénière bien qu'elle n'ait pas été jointe à la résolution adoptée par le conseil municipal :

[23] La responsable confirme que l'entente n'a pas été jointe à la résolution qui a été adoptée le 20 août 2018 lors d'une séance publique du conseil municipal.

[24] La preuve permet également d'établir qu'à la suite de la séance publique, l'entente a été classée au dossier des ressources humaines de la personne concernée et a été déposée dans un classeur sous clé. Seulement quelques personnes peuvent y avoir accès, soit le maire, le directeur général, la responsable et l'adjointe aux archives.

[25] L'organisme soutient que les séances du comité plénier peuvent être tenues à huis clos et que les documents et renseignements discutés lors de cette séance sont confidentiels. Il prétend que c'est seulement lorsque le conseil municipal prend les décisions en séance publique que certains renseignements peuvent être rendus publics.

[26] La Commission comprend que les séances plénières existent au sein des organismes municipaux et qu'elles peuvent se tenir à huis clos. Toutefois, c'est l'article 209 du Code municipal qui doit être analysé. Celui-ci consacre un droit plus généreux à certains documents de l'organisme.

209. Le responsable de l'accès aux documents de la municipalité est tenu de délivrer à quiconque en fait la demande des copies ou des extraits de tout livre, rôle, registre ou autre document faisant partie des archives.

Toutefois, le responsable de l'accès aux documents peut, malgré l'article 171 de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels (chapitre A-2.1), refuser pour un motif prévu aux articles 21 à 27 de cette loi de donner accès à un document concernant une société par actions avec laquelle la municipalité a conclu une convention relative à l'exercice d'une de ses compétences et dont elle est actionnaire.

Le secrétaire-trésorier doit transmettre sans délai, par la poste, au principal établissement de toute personne qui n'a pas son lieu de travail ou son domicile sur le territoire de la municipalité, et qui aura produit au bureau de la

²⁷ 2019 QCCA 301, paragr. 23-36.

municipalité une demande générale à cet effet, et fait connaître tel principal établissement, une copie certifiée de tout avis public, règlement, résolution, procès-verbal, déposé pour homologation ou homologué, qui affecte cette personne, ainsi qu'un extrait certifié du rôle d'évaluation, comprenant l'évaluation des biens imposables de telle personne, avec un mémoire des frais exigibles que la personne est tenue de payer aussitôt après la réception du document transmis.

Malgré les deuxième et troisième alinéas de l'article 11 de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels (chapitre A-2.1), toute copie ou extrait demandé par le lieutenant-gouverneur, ou par la municipalité, doit être donné gratuitement par le secrétaire-trésorier.

[27] Cet article prévoit que le responsable de l'accès aux documents d'une municipalité est tenu de délivrer copies ou extraits de tout livre, rôle, registre ou tout autre document faisant partie des archives à quiconque en fait la demande.

[28] L'article 171 de la Loi sur l'accès prévoit que la Loi sur l'accès n'a pas pour effet de restreindre l'accès à un droit plus généreux, à moins que ce droit ne porte atteinte à la protection des renseignements personnels.

[29] L'article 209 du Code municipal n'empêche pas l'organisme de protéger les renseignements personnels. Seules les restrictions prévues aux articles 18 à 41 de la Loi sur l'accès doivent céder le pas devant le droit d'accès plus généreux conféré par cet article 209.

[30] Ainsi, dès qu'un document est considéré comme faisant partie des archives d'une municipalité au sens de l'article 209 du Code municipal, il devient accessible et une municipalité ne peut plus invoquer les restrictions prévues aux articles 18 à 41 de la Loi sur l'accès, à l'exception de celles relatives à la protection des renseignements personnels.

[31] La notion « d'archives » a été définie par la Cour supérieure dans l'affaire *Garneau c. Laplante*.

[32] Pour traiter ce point, la Commission s'en est remis à l'interprétation donnée à la notion d'« archives » dans l'affaire *Garneau*, laquelle a défini le mot « archives » de la façon suivante :

De ce qui précède, des énumérations contenues aux articles 87 et 89, et de l'ensemble de la *Loi des cités et villes*, le tribunal croit pouvoir définir le mot « archives » y

employé comme étant principalement l'ensemble des écrits et documents constatant les actes de la vie corporative de la municipalité et, subsidiairement, les livres, registres, rôles ou autres documents que la loi décrit comme tels. **Le record documentaire de la vie corporative se trouve d'abord dans les procès-verbaux tenus par le greffier** comme secrétaire du conseil et de la municipalité, soit le compte rendu des procédés de l'incorporation et des modifications apportées à la charte, celui de la formation, de la composition et **des délibérations de son conseil**, de la nomination de ses officiers, etc., **et de tous les documents qui y sont accessoires**, tels la charte et des amendements, les règlements, **les contrats**, les documents d'assermentation des membres du conseil et des officiers de la municipalité, et aussi tous les documents provenant de tierces personnes ou soumis par les officiers de la municipalité et qui ont fait l'objet des délibérations du conseil.

[Notre emphase]

[33] Après vérification de la jurisprudence, la Commission est d'avis qu'il n'importe pas de déterminer si l'entente a été déposée lors d'une séance plénière, mais bien de vérifier si elle a servi à une décision qui a été prise par le conseil municipal.

[34] En l'espèce, l'entente est conclue entre l'organisme et la directrice, elle a fait l'objet de délibérations lors du conseil municipal et constitue certainement un document constatant un acte de la vie corporative de l'organisme ayant été approuvé par l'organisme en séance publique.

[35] À ce titre, la Commission est d'avis que l'entente fait partie des « archives » de l'organisme. Toutefois, l'organisme est tenu de protéger les renseignements personnels qui y sont contenus.

[36] Il y a donc lieu d'en discuter, mais avant, la Commission doit déterminer si certains renseignements sont protégés par le privilège relatif au litige et le secret professionnel.

[Références omises]

[46] En 2020, dans *Collin c. Mascouche (Ville)*²⁸, la Commission conclut que des plans directeurs, contenant des recommandations, sont des documents utiles et en lien avec les décisions prises par le conseil municipal et elle cite la décision *Bédard c. Ville de Saint-Marie*²⁹ au soutien de sa position :

²⁸ 2020 QCCA 16, paragr. 38-40.

²⁹ 2018 QCCA 130, paragr. 30 et 43.

[38] Ces éléments sont tous en lien avec les recommandations contenues dans le Plan directeur des parcs et dans le Plan directeur du réseau cyclable.

[39] Dans des circonstances semblables, la Commission a déjà conclu que les documents utiles aux décisions prises par la Ville font partie des archives municipales :

[30] Il s'ensuit que la mise en œuvre de ces recommandations a dû faire l'objet de décisions des instances décisionnelles de la Ville, puisque des deniers publics ont été nécessaires pour l'accomplissement des travaux exécutés. Le soussigné est par conséquent d'avis que l'évaluation des faits contenus à la page 10 du rapport constitue un ensemble de renseignements utiles et accessoires aux décisions de la Ville et doit par conséquent se qualifier de document faisant partie des archives de la Ville au sens de la décision maintes fois appliquée par la Commission, *Garneau c. Laplante*^[7] [...]

[43] Il s'ensuit que la mise en œuvre de cette recommandation a dû faire l'objet de décisions des instances décisionnelles de la Ville, puisque des deniers publics ont été nécessaires pour l'acquisition des terrains requis. Le soussigné est par conséquent d'avis que les renseignements contenus au 2^{ème} paragraphe à la page 11 du rapport sont des renseignements utiles et accessoires à la décision de la Ville d'acquérir ces terrains. Les renseignements indiqués à ce paragraphe doivent par conséquent se qualifier d'un document faisant partie des archives de la Ville. Pour les motifs indiqués aux paragraphes 30 à 34 de la présente décision, ces renseignements sont accessibles.

[Nos soulignements]

[40] La Commission est ainsi d'avis que les extraits des documents en litige qui sont en lien avec les décisions prises par le conseil municipal de la Ville font partie des archives municipales puisqu'ils sont utiles et accessoires à l'acquisition des biens ou terrains envisagés ou des travaux à être exécutés.

[Référence omise]

[47] Puis en 2021, dans *Lacombe c. Ville de Mascouche*³⁰, la Commission retient l'analyse similaire portant sur la notion d'archives municipales et conclut que les plans et dessins, attachés au processus décisionnel, disponibles aux

³⁰ 2021 QCCA 6, paragr. 17-32.

conseillers municipaux, en sont accessoires et ainsi font partie des archives municipales :

[17] L'article 114.2 de la LCV consacre un droit d'accès à quiconque fait la demande de copie ou d'extraits de tout livre, rôle, registre ou autre document faisant partie des archives d'une ville :

114.2. Le responsable de l'accès aux documents de la municipalité **est tenu de délivrer à quiconque** en fait la demande des copies ou des extraits de tout livre, rôle, registre **ou autre document faisant partie des archives.**

Toutefois, le responsable de l'accès aux documents peut, malgré l'article 171 de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels (chapitre A-2.1), refuser pour un motif prévu aux articles 21 à 27 de cette loi de donner accès à un document concernant une société par actions avec laquelle la municipalité a conclu une convention relative à l'exercice d'une de ses compétences et dont elle est actionnaire.

[Notre emphase]

[18] Ce droit d'accès, propre au droit municipal, est antérieur à l'adoption de la Loi sur l'accès.

[19] La Cour d'appel a d'ailleurs confirmé ce droit d'accès près de 60 ans avant l'adoption de la Loi sur l'accès, dans l'arrêt *Grondin c. Lafrance*.

[20] Le Législateur a d'ailleurs confirmé cette préséance dans la Loi sur l'accès, en vertu de l'article 171 :

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 1er octobre 1982, **à moins que l'exercice de ce droit ne porte atteinte à la protection des renseignements personnels;**

[...]

[Caractères gras ajoutés]

[21] Par conséquent, dès qu'un document est considéré comme faisant partie des archives d'une ville au sens de l'article 114.2 de la LCV, il devient accessible et une ville ne peut plus invoquer une restriction de la Loi sur l'accès, à l'exception de celles relatives à la protection des renseignements personnels.

[22] Le soussigné doit ainsi déterminer si les plans et dessins en litige peuvent ainsi se qualifier de documents d'archives, au sens de la définition établie par la jurisprudence.

[23] La Ville a déclaré en début d'audience que les plans et dessins encore en litige étaient joints au processus décisionnel ayant mené à l'acceptation de la proposition de Montoni par la Ville en vertu de la résolution de son conseil municipal 170704-02, tout comme d'ailleurs la proposition de Montoni.

[24] Vu cette admission, la Commission ne peut que conclure que les documents encore en litige, soumis par les officiers de la Ville dans ce processus décisionnel, furent accessoires à la prise de décision du conseil municipal de la Ville.

[25] Le tiers, s'appuyant sur la décision rendue dans la décision *I.L. c. Ormstown (Municipalité d')*, soutient que seuls les éléments ayant fait l'objet de discussions en séance publique du conseil peuvent être considérés comme faisant partie des archives de la Ville.

[26] La Commission est d'avis qu'il n'y a pas lieu d'adopter une vision aussi restrictive.

[27] En effet, cette position dénature la portée de la décision de principe de la Cour supérieure dans l'affaire *Garneau c. Laplante* et qui déclare notamment que tous les documents accessoires aux délibérations d'un conseil municipal constituent des documents d'archives de la municipalité.

[28] Maintes fois appliquée par la Commission, cette reprise récemment, offre la définition suivante :

[63] Depuis plusieurs années, la Commission réfère à la notion d'archives telle que définie par la Cour supérieure dans l'affaire *Garneau c. Laplante*, rendue dans le cadre de l'application de la *Loi sur les cités et villes*. S'inspirant des définitions du dictionnaire et de la doctrine, la Cour définit le mot « archives » de la façon suivante :

De ce qui précède, des énumérations contenues aux articles 87 et 89, et de l'ensemble de la *Loi des cités et villes*, le tribunal croit pouvoir définir le mot « archives » y employé comme étant principalement l'ensemble des écrits et documents constatant les actes de la vie corporative de la municipalité et, subsidiairement, [...] **des délibérations de son conseil**, de la nomination de ses officiers, etc., **et de tous les documents qui y sont accessoires**, tels la charte et des amendements, les règlements, les contrats, les documents d'assermentation des

membres du conseil et des officiers de la municipalité, et aussi tous les documents provenant de tierces personnes ou soumis par les officiers de la municipalité et qui ont fait l'objet des délibérations du conseil.

[Caractères gras ajoutés]

[29] En suivant la position de la décision *Municipalité d'Ormstown* comme le suggère le tiers, il suffirait ainsi à un conseil municipal d'adopter toute résolution par simple appel au vote, sans discussion formelle, afin de se soustraire au droit d'accès prévu à l'article 114.2 de la LCV.

[30] En l'espèce, la Commission constate que c'est la résolution acceptant la proposition de Montoni qui fut l'objet de délibérations. Les plans et dessins, attachés au processus décisionnel, donc disponibles aux conseillers municipaux, en sont accessoires.

[31] En joignant spécifiquement les plans et dessins au processus décisionnel ayant mené à l'adoption de la résolution acceptant la proposition de Montoni, la Ville a estimé par le fait même qu'ils étaient accessoires aux délibérations menant à l'adoption de la résolution de son conseil municipal.

[32] Par conséquent, la Commission est d'avis qu'ils constituent des documents faisant partie des archives de la Ville et qu'ils sont ainsi accessibles au demandeur.

[Références omises]

[48] Toutefois en 2022, dans *Tapia c. Ville de l'Île Perrot*³¹, la Commission conclut que le document en litige, les recommandations du CCU, ne font pas partie des archives municipales, car le document en litige n'a jamais fait l'objet de délibérations en séance publique du conseil de Ville ni fait l'objet d'un dépôt au cours d'une telle séance :

[43] La partie impliquée, à titre d'organisme public, est assujettie à la Loi sur l'accès. Cependant, le traitement des demandes d'accès par une Ville présente certaines particularités compte tenu du régime juridique qui lui est applicable, lequel a une incidence sur l'accessibilité des documents.

[44] De fait, l'article 114.2 de la Loi sur les cités et villes prévoit que quiconque peut obtenir une copie des documents qui font partie des archives municipales.

³¹ 2022 QCCA 288, paragr. 43-56.

[45] Cette disposition a 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.

[46] En effet, bien que la Loi sur l'accès soit prépondérante sur les autres lois québécoises, les dispositions qui attribuent un caractère public aux archives municipales ont préséance puisqu'elles confèrent un droit d'accès plus généreux.

[47] En l'occurrence, c'est l'article 171 de la Loi sur l'accès qui prévoit le maintien du droit d'accès le plus généreux prévu à la LCV. Cependant, malgré le caractère public des archives municipales, la Commission a statué 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.

[48] Par ailleurs, l'article 100 de la LCV énonce que les archives municipales incluent les livres de comptes et les pièces justificatives de tout paiement effectué par la municipalité.

[49] Depuis de nombreuses années, la Commission interprète la notion d'archives municipales à la lumière de l'arrêt *Garneau c. Laplante* de la Cour supérieure.

[50] 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 d'une ville, 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.

[51] Dans une décision de 1999, la Commission a statué que, dans la situation évoquée devant elle, les documents déposés au comité consultatif d'urbanisme, ainsi que ses procès-verbaux, ne faisaient pas partie des archives de la municipalité.

[52] La raison donnée est que ces documents sont liés à un processus décisionnel en cours et que leurs contenus ne font généralement pas l'objet d'une décision du conseil municipal ou de la ville concernée.

[53] À la lumière de ce jugement, la Commission est donc d'avis que le document en litige ne fait pas partie des archives municipales de l'organisme.

[54] En l'espèce, comme il appert de la déclaration assermentée du 25 juillet 2022, les recommandations du CCU de l'organisme ont été présentées aux membres de son conseil de ville dans le cadre d'une rencontre préparatoire d'une séance du conseil.

[55] De plus, selon le témoignage de la responsable de l'accès et greffière de l'organisme, le document en litige n'a jamais fait l'objet de délibérations en séance publique du conseil de Ville ni fait l'objet d'un dépôt au cours d'une telle séance.

[56] Enfin, rappelons que les tribunaux ont toujours refusé d'assimiler aux séances du conseil toutes les rencontres informelles et préparatoires en lien avec lesdites séances, peu importe comment on les appelle, notamment « caucus » ou « réunion plénière ». Dans l'arrêt *Perez*, la Cour d'appel précise ce qui suit :

« [...] un « caucus » n'est pas une séance au sens de la Loi sur les cités et villes. À cet égard, les auteurs Héту et Duplessis écrivent :

[2.47] De façon générale, les membres du conseil doivent agir collectivement en séance du conseil pour pouvoir lié la municipalité (art. 350 L.C.V. ; art. 83 C.M.). La loi distingue deux sortes de séances : les séances ordinaires et les séances extraordinaires qu'on appelait avant le 12 juin 2008, spéciales. Le terme « séance » employé seul comprend ces deux sortes de réunions (art. 6 (5) L.C.V. ; art. 25 (14) C.M.), mais ne couvre pas le cas d'un « caucus » ou d'une réunion informelle tenue en privé (9182-622 Québec inc. c. Ville de Pointe Claire, J.E. 2012-1181 (C.S.), paragraphe 98 ; Iredale c. Ville de Mont-Tremblant, J.E. 2011-595 (C.S.), 2011 QCCS 760, paragraphe 172 ; Houde c. Benoit, [1943] B.R. 713 ; Yellowknife Property Owners Association v. City of Yellowknife, (1997) 40 M.P.L.R. (2d) 96 (N.T.S.C.), 106). De même, la présence du maire, du directeur général et d'un membre d'un comité exécutif à une réunion n'en fait pas une réunion du conseil de la ville (Deschênes & Associés inc. c. Ville de Montréal, C.S. Montréal, 2002 CanLII 17666 (QC CS), n° 500-05-074072-024, 12 novembre 2002, j. Paul Chaput). »

[Références omises]

[49] Également, la Commission a déjà appliqué la *Loi sur les archives*³² afin de définir les archives municipales³³.

[50] Toutefois, la Commission s'en est distanciée par la suite³⁴.

[51] Par ailleurs, la Commission a décidé que des documents fournis au soutien d'une demande de permis, tel que des plans d'architecte, ne sont pas des documents faisant partie des archives municipales³⁵. La jurisprudence retenant la définition de la *Loi sur les archives* est à l'effet que ces documents font partie des archives municipales³⁶.

[52] Dans *Lachine (Ville) c. Leclerc*³⁷, la Cour du Québec considère comme « archives » tout document devant être conservé par la municipalité.

[53] Dans *Thivierge c. Bouchard*³⁸, la Cour supérieure a considéré que les documents de la municipalité, tels que les permis de construction, les demandes de permis et les documents joints, sont considérés comme faisant partie des archives municipales.

[54] De la jurisprudence, la Commission identifie :

- d'une part, un courant jurisprudentiel à l'effet que seuls les documents ou les renseignements déposés en séance publique, et ayant fait l'objet d'une discussion ou décision par le conseil municipal lors d'une séance publique, acquièrent le statut d'archives municipales³⁹;

³² RLRQ, c. A-21.1.

³³ *L.C. c. Boischatel (Municipalité de)*, 2014 QCCA 178, paragr. 69-78; *E.J. c. Québec (Ville de)*, 2015 QCCA 16, paragr. 71-73; *L.G. c. Montréal (Ville de)*, 2016 QCCA 184, paragr. 237-244.

³⁴ *Deveau Avocats c. Cantley (Municipalité de)*, 2016 QCCA 258, paragr. 72-76; *G.H. c. MRC du Haut-Saint-Laurent*, 2017 QCCA 258, paragr. 26-28; *Dugré c. Labelle (Municipalité)*, 2023 QCCA 253, paragr. 56-57.

³⁵ *Zonneveld c. Val-des-Monts*, 2025 QCCA 62, paragr. 37; *Lacasse c. Morin-Heights (Municipalité)*, 2023 QCCA 169, paragr. 48; *Carcone c. Ville de Montréal*, 2019 QCCA 181, paragr. 42; *Ua'siaghail c. Montréal (Ville de)*, [1989] C.A.I. 19, p. 22; *Juneau c. Québec (Ville de)*, [1989] C.A.I. 245, p. 250; *Ferahian c. Ville de Westmount*, [1986] C.A.I. 166, p. 169.

³⁶ *E.J. c. Québec (Ville de)*, 2015 QCCA 16, paragr. 74-76.

³⁷ 1999 CanLII 10623 (QC CQ), paragr. 54-65.

³⁸ 2006 QCCS 5254, paragr. 5-15. Voir également *Beaudoin c. Harbeck Ledoux (Succession)*, 2004 CanLII 17980 (QC CS), paragr. 6-7.

³⁹ Voir notamment *I.L. c. Ormstown (Municipalité d')*, 2008 QCCA 57, paragr. 87-89; *Laporte (Succession de Pomerleau) c. Ville de Drummondville*, 2025 QCCA 112, paragr. 87; *Zonneveld c. Val-des-Monts*, 2025 QCCA 62, paragr. 37; *Ruel c. MRC de la Nouvelle-Beauce*, 2024 QCCA 71, paragr. 12; *Tapia c. Ville de l'Île Perrot*, 2022 QCCA 288, paragr. 43-56; *Sanderson c. Ville de Hudson*, 2019 QCCA 357, paragr. 33-34 et 39-42. D'ailleurs les auteurs Doray et Charette soulignent que « Dans une affaire de *I.L. c. Ormstown (Municipalité d')*,

- d'autre part, un courant jurisprudentiel, s'appuyant notamment sur le jugement *Garneau c. Laplante*⁴⁰, à l'effet que tous les documents accessoires aux délibérations d'un conseil municipal constituent des documents d'archives de la municipalité⁴¹.

[55] La Commission est d'avis qu'il y a lieu de retenir la deuxième approche.

[56] Tout d'abord, le droit à l'information est un droit reconnu par la *Charte des droits et libertés de la personne*⁴² :

44. Toute personne a droit à l'information, dans la mesure prévue par la loi.

[57] Deuxièmement, le législateur a souligné, en 2017, qu'au sein des municipalités, la participation et l'engagement des citoyens et des groupes qui les représentent, ainsi que l'accès à l'information, sont nécessaires pour définir une vision concertée du développement et assurer sa durabilité sur les plans environnemental, social et économique⁴³.

[58] Comme écrit l'auteur Duplessis « les dispositions où l'on utilise le terme « archives » dans les lois municipales ont pour objectif de permettre la participation citoyenne à la vie municipale, voire accroître la transparence au sein des organismes municipaux [...] »⁴⁴.

[2008] C.A.I. 108, la Commissaire a donné une interprétation nettement plus restrictive à la notion d'archives municipales et ce, à l'encontre de la jurisprudence établie par la Cour supérieure dans l'affaire *Garneau c. Laplante*, [1962] C.S. 698, jurisprudence qui a, de manière constante, été suivie par les tribunaux québécois, incluant la CAI. » Raymond DORAY, avec la collaboration de Guillaume LABERGE, *Accès à l'information : Loi annotée, jurisprudence, analyse et commentaires*, Cowansville, Éditions Y. Blais, 2001, feuilles mobiles, à jour au 4 mars 2025, Vol. 2, p. LAI-2622.

⁴⁰ [1962] C.S. 698.

⁴¹ Voir notamment *Association des citoyens et citoyennes de St-Colomban c. St-Colomban (Municipalité de)*, [1993] C.A.I. 162, p. 166-167; *Deveau Avocats c. Cantley (Municipalité de)*, 2016 QCCA 258, paragr. 75-78; *Nordikeau inc. c. Ville de Montréal*, 2017 QCCA 75, paragr. 82-85; *G.H. c. MRC du Haut-Saint-Laurent*, 2017 QCCA 258, paragr. 21-31; *Miller c. Stoneham-et-Tewkesbury (Municipalité des Cantons unis de)*, 2019 QCCA 301, paragr. 33-35; *Lacombe c. Ville de Mascouche*, 2021 QCCA 6, paragr. 17-32; *Tisseur inc. c. Ville de Terrebonne*, 2025 QCCA 25, paragr. 117-124.

⁴² RLRQ, c. C-12, la Charte.

⁴³ Préambule de la *Loi visant principalement à reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité et à augmenter à ce titre leur autonomie et leurs pouvoirs*, L.Q. 2017, c. 13.

⁴⁴ Duplessis Y. et Hétu J., *Accès à l'information et protection des renseignements personnels : Principes généraux et contentieux*, mise à jour au 1^{er} septembre 2018, paragr. 381.2.1.

[59] La Commission note qu'un projet de loi, déposé en 2021, prévoyait un encadrement pour le huis clos des séances de travail en prévoyant des amendements à la LCV et au CM⁴⁵. Ce projet de loi n'a jamais été adopté.

[60] Le huis clos, bien que non abordé dans le projet de loi 49⁴⁶ adopté en novembre 2021, fut l'objet de discussions devant la Commission de l'aménagement du territoire par certains intervenants y voyant une nécessité d'encadrement⁴⁷.

[61] Troisièmement, par l'effet de l'article 171 de la Loi sur l'accès, celle-ci ne restreint pas l'exercice du droit d'accès prévu à l'article 114.2 de la LCV⁴⁸.

[62] Le droit d'accès prévu doit être interprété afin d'y donner pleinement effet.

[63] Par conséquent, l'approche retenue par la Commission dans *Lacombe c. Ville de Mascouche* permet au droit d'accès prévu à l'article 114.2 de la LCV d'être significatif et utile à la démocratie municipale. Cette approche respecte également le courant jurisprudentiel qui reconnaît le caractère spécifique aux archives municipales tel que défini par la Cour supérieure dans *Garneau c. Laplante*.

[64] À cet égard, les auteurs Hétu et Duplessis retiennent les éléments suivants pour identifier les documents faisant partie des archives municipales⁴⁹ :

[...]

Nous sommes d'avis que, dans l'état actuel du droit, pour faire partie des archives il doit s'agir :

- d'un écrit ou d'un document qui constate les actes de la vie corporative de la municipalité;

⁴⁵ Assemblée nationale du Québec, 42^e législature, 1^{ère} session, Projet de loi n° 792, *Loi renforçant la transparence des conseils municipaux* (réinscrit à la 42^e législature, 2^e session, le 20 octobre 2021).

⁴⁶ *Loi modifiant la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités, la Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale et diverses dispositions législatives*, L.Q. 2021, c. 31.

⁴⁷ Assemblée nationale du Québec, 42^e législature, 1^{ère} session, Journal des débats de la Commission de l'aménagement du territoire, jeudi 22 avril 2021, vol. 45, n° 88, Consultations particulières et auditions publiques sur le projet de loi n°49, *Loi modifiant la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités, la Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale et diverses dispositions législatives*.

⁴⁸ Voir notamment *L.G. c. Montréal (Ville de)*, 2016 QCCA 184, paragr. 227-230.

⁴⁹ Hétu, Jean et Duplessis, Yvon, *Droit municipal. Principes généraux et contentieux*, 2^e éd., Brossard (Qc), CCH, 2002-, paragr. 329 et 331.

- d'un document qui, en vertu d'une disposition législative expresse, doit être déposé aux archives;
- d'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;
- d'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 leur sont accessoires ou étroitement liés;
- d'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;
- d'un document annexé à un acte municipal public ou qui en fait partie intégrante.

[...]

[...], mentionnons que dans l'affaire *Lacombe c. Ville de Mascouche*, la Commission en est venue à la conclusion que les plans d'architecte et les dessins d'urbaniste faisaient partie des archives municipales vu qu'ils ont fait partie du processus décisionnel qui a mené à l'adoption d'une résolution retenant la proposition d'un promoteur immobilier, en ce que ces documents, qui pouvaient être consultés par les membres du conseil municipal, ont été l'accessoire des délibérations de ce dernier, voire de la prise de décision du conseil.

[331] Pour terminer, signalons que pour tous les documents qui ne font pas partie des archives municipales ou ceux qui ne sont pas automatiquement accessibles en vertu d'une loi municipale, les dispositions de la Loi sur l'accès reçoivent application. [...]

[Références omises]

[65] Quant à la notion du « huis clos », la Commission constate qu'elle n'est aucunement mentionnée dans la LCV. Cette notion ne saurait faire obstacle au caractère public des délibérations du conseil municipal lequel est prévu notamment aux articles 114.2, 322 et 333 de la LCV.

[66] L'auteur Louis Béland dresse ce résumé des séances du conseil et des résolutions prises par le conseil municipal :

[...]

Les séances du conseil doivent être publiques (art. 322 L.c.v.; art. 28 L.C.m.M.; art. 20 L.C.m.Q.). Elles ne peuvent donc être tenues à huis clos. Les membres d'un conseil peuvent avoir des rencontres informelles à huis clos, mais ils ne peuvent y prendre aucune décision qui a des effets juridiques. Les règlements, résolutions et autres ordonnances municipales ne peuvent, en effet, être adoptés que lors d'une séance du conseil (art. 350 L.c.v.). **Il y a lieu d'ajouter que le conseil ne peut débattre d'une question et prendre une décision lors d'une rencontre informelle à huis clos, puis se contenter d'approuver celle-ci lors d'une séance publique, en quelques minutes, sans débat.**

[...]

Le conseil d'une municipalité locale ou d'une municipalité régionale de comté peut constituer des comités ou des commissions. Les comités ou les commissions ne doivent être composés, sauf disposition législative contraire, que de membres du conseil. **Sauf disposition législative contraire, leurs rapports n'ont d'effet que s'ils sont adoptés par le conseil (art. 70 L.c.v.; art. 50 à 63 L.C.m.M.; art. 41 à 54 L.C.m.Q.; art. 17.1 C.V.M.).**

[...]

Le conseil d'une ville qui n'a pas un comité exécutif ou un comité administratif en vertu de sa charte et qui se compose d'au moins 12 conseillers peut, par règlement adopté à la majorité des deux tiers des voix, constituer un comité exécutif de 3 ou de 5 membres, selon que le conseil se compose de 12 à 20 conseillers ou de plus de 20 conseillers. Le maire est d'office président du comité. Les autres membres sont nommés par résolution du conseil, parmi les membres de celui-ci, pour un mandat d'un an qui est renouvelable. **Les rapports ou décisions de ce comité n'ont d'effet que s'ils sont adoptés ou ratifiés par le conseil (art. 70.1 à 70.10 L.c.v.).**

[...]

Le conseil d'une ville ou d'une communauté exerce ses pouvoirs par règlement ou par résolution.

[...]

La résolution est une décision du conseil en matière purement administrative. **Elle doit être adoptée lors d'une réunion du conseil.** Sauf disposition législative contraire, tout acte purement

administratif du conseil doit être adopté par résolution (art. 350 L.c.v.)⁵⁰.

[Notre emphase, références omises]

[67] Dans *Perez c. Dollard-des-Ormeaux (Ville de)*⁵¹, une affaire où une décision n'avait pas été approuvée par résolution du conseil municipal de la Ville, la Cour d'appel du Québec retient qu'un caucus n'est pas une séance du conseil au sens de la LCV et qu'une municipalité, en règle générale, ne s'exprime que par résolution ou par règlement dûment adopté par son conseil en séance.

[68] Le fait que le CCU ait tenu une réunion à « huis clos » n'enlève pas le caractère public des délibérations du conseil municipal et des archives de la municipalité⁵².

[69] Durant sa plaidoirie, l'avocat des entreprises tierces a référé la Commission à deux relativement récentes décisions⁵³ où celle-ci conclut à la non-communication de documents similaires de même nature se fondant sur l'article 24 de la Loi sur l'accès.

[70] Dans la décision *Létourneau c. Municipalité de Cantley*⁵⁴, la Commission écrit :

[60] De l'avis de la Commission, le fait de transmettre des documents à la Municipalité, pour des fins de présentation, n'altère pas le traitement confidentiel qui doit être fait. De même, son dépôt à la Municipalité ne contribue pas à le rendre public ni à le rendre disponible aux archives municipales.

[Références omises]

[71] Pour les motifs énoncés précédemment, la Commission est d'avis qu'il s'agit d'une interprétation trop restrictive de la notion d'archives municipales. La Commission ne retient pas cette approche.

⁵⁰ Béland, Louis, «Le conseil municipal» dans *École du Barreau du Québec, Droit autochtone, droit public et administratif, Collection de droit 2024-2025*, vol. 8, Montréal, CAIJ, 2024, 309, p. 313, 314, 315 et 320.

⁵¹ 2014 QCCA 76, paragr. 8-9.

⁵² *Sintra inc. (région Estrie) c. Ville de Lac-Mégantic*, 2017 QCCS 4477, paragr. 19 à 25; C.R. *Gagnon inc. c. Ville de Saint-Augustin-de-Desmaures*, 2023 QCCS 2261, paragr. 63-67; *London (Cité) c. RSJ Holdings Inc.*, 2007 CSC 29, paragr. 18, 22 et 32.

⁵³ *Les Amis de Mont-Tremblant c. Ville de Mont-Tremblant*, 2025 QCCA 24; *Létourneau c. Municipalité de Cantley*, 2024 QCCA 45.

⁵⁴ 2024 QCCA 45, paragr. 60.

[72] En ce qui concerne la décision rendue dans *Les Amis de Mont-Tremblant c. Ville de Mont-Tremblant*, celle-ci ne fait pas autorité puisque la question de l'application de l'article 114.2 de la LCV n'a pas été soulevée ni mentionnée ni fait l'objet de discussion d'aucune partie. Dans le présent dossier, le demandeur soulève l'application de l'article 114.2 de la LCV.

[73] Les documents transmis par les entreprises au soutien de leur demande ainsi que les données qu'ils contiennent font partie des archives de l'organisme, car c'est sur la base de celles-ci que le CCU a fait la recommandation auprès du conseil municipal et que le conseil municipal a adopté la résolution faisant référence à l'implantation, la volumétrie, la densité, le milieu d'insertion, la mise en valeur du domaine public et la création d'un environnement sécuritaire.

[74] En l'espèce, de la preuve administrée, la Commission tire les constats suivants :

- les entreprises tierces ont déposé une demande d'approbation P.I.A.A. à l'organisme le 29 novembre 2021⁵⁵;
- les entreprises tierces ont déposé une demande PPCMOI (Projet immobilier de construction, de modification ou d'occupation d'un immeuble) le 29 novembre 2021 (demande 2021-00261)⁵⁶;
- les documents transmis « O-14 » et « O-15 » ont été préparés à l'attention des membres du CCU ainsi qu'aux élus municipaux⁵⁷;
- le 15 décembre 2021, le CCU s'est penché sur la demande « 15.1 Demande PPCMOI 2021-00261 – Demande de projet particulier de construction, de modification ou d'occupation d'un immeuble – Nouveau projet résidentiel mixte – Le Raphaëlle – Lots 2 022 608 et 5 622 421 – Zone CM 445 – District 6 » et a formulé la recommandation « Refusée »⁵⁸;
- dans un document⁵⁹ en lien avec la demande « PPCMOI 2021-00261 », déposé publiquement durant l'audience, on retrouve les « considérants » suivants :

CONSIDÉRANT que le projet particulier visant la construction d'un bâtiment mixte comprenant 105 logements, 137 cases de stationnement, des aménagements paysagers ainsi qu'une superficie commerciale de 989 mètres carrés localisée au rez-de-chaussée, sur les lots 2 022 608 et 5 622 421, cadastre du

⁵⁵ Pièce O-9.

⁵⁶ Pièces O-11 et O-15.

⁵⁷ Documents en litige « O-14 » et « O-15 », p. 30 *in fine*.

⁵⁸ Pièce O-19, p. 1.

⁵⁹ Pièce O-11, p. 9.

Québec, circonscription foncière de l'Assomption, a été soumis pour autorisation à la Ville par Raîche immobilier, ne correspond pas aux critères du Règlement sur les projets particuliers de construction, de modification ou d'occupation d'un immeuble numéro 1231;

CONSIDÉRANT QUE le projet vise à permettre la démolition du bâtiment commercial existant sur le lot 2 022 608 ;

CONSIDÉRANT que l'usage proposé ne rencontre pas les usages autorisés de la zone CM 445 ;

CONSIDÉRANT que la superficie de plancher prévue pour l'usage commercial est supérieure à la norme édictée pour la zone ;

CONSIDÉRANT que la superficie de plancher prévue pour certains logements n'atteint pas le minimum prescrit au Règlement de zonage numéro 1103 ;

CONSIDÉRANT que le nombre d'étages du projet est supérieur à la norme édictée pour la zone ;

CONSIDÉRANT que le rapport plancher/terrain du projet est supérieur à la norme édictée pour la zone ;

CONSIDÉRANT que le rapport bâti/terrain du projet est supérieur à la norme édictée pour la zone ;

CONSIDÉRANT que la marge avant du bâtiment principal n'est pas conforme à la norme prévue au cahier de spécification ;

CONSIDÉRANT que la marge arrière du bâtiment principal n'est pas conforme à la norme prévue au cahier de spécification ;

CONSIDÉRANT qu'une case de stationnement empiète dans la marge avant ;

CONSIDÉRANT l'absence d'espace de chargement et déchargement prévu au projet ;

CONSIDÉRANT que plusieurs éléments demeurent à valider au niveau réglementaire ;

CONSIDÉRANT que l'implantation, la volumétrie et la densité du projet ne sont pas optimales avec son milieu d'insertion ;

CONSIDÉRANT que les techniques de performance environnementales s'inspirant des critères LEED ne sont pas prévues au projet ;

CONSIDÉRANT que le projet ne contribue pas à la mise en valeur du domaine public et à la création d'un environnement

sécuritaire en termes de circulations routières et piétonnes, notamment en lien avec les manœuvres que les occupants devront effectuer ;

CONSIDÉRANT qu'une sortie sur l'avenue de l'Esplanade devrait être ajoutée au développement des lots afin de limiter les impacts négatifs sur la circulation routière ;

CONSIDÉRANT QUE des travaux d'amélioration de la circulation sont prévus en 2023 sur le chemin Anglais ;

CONSIDÉRANT l'exercice de remplacement du plan et des règlements d'urbanisme

- le 31 janvier 2022, le conseil municipal de l'organisme adopte une résolution (220131-40) qui se lit ainsi :

APPROBATION DU PROCÈS-VERBAL DE LA SÉANCE ORDINAIRE DU 15 DÉCEMBRE 2021 DU COMITÉ CONSULTATIF D'URBANISME

Il est proposé par Monsieur le conseiller Éric Ladouceur appuyé par Madame la conseillère Darllie Pierre-Louis

ET RÉSOLU UNANIMEMENT :

[...]

5° De refuser la demande 21-12-258, relative à une demande de projet particulier de construction, de modification ou d'occupation d'un immeuble (PPCMOI), sur les lots 2 022 608 et 5 622 421, **car l'implantation, la volumétrie et la densité du projet ne sont pas optimales avec leur milieu d'insertion et que le projet ne contribue pas à la mise en valeur du domaine public et à la création d'un environnement sécuritaire en termes de circulation routière et piétonne**⁶⁰;

[...]

[Notre emphase]

[75] De ces constats, il est établi que :

- les documents et extraits en litige contiennent des renseignements qui sont intimement liés au processus décisionnel du conseil municipal;
- la résolution du conseil municipal se fonde sur des données tirées du document de présentation (document en litige O-15), transmises par les entreprises tierces et reprises par le CCU dans son propre document de présentation (extraits en litige du document en litige O-17);

⁶⁰ Pièce O-20.

- le conseil municipal adopte une résolution et refuse la demande des entreprises tierces en se fondant sur l'implantation, la volumétrie et la densité du projet ainsi que son appréciation du projet à l'effet qu'il « ne contribue pas à la mise en valeur du domaine public et à la création d'un environnement sécuritaire en termes de circulation routière et piétonne ».

[76] Le « document en litige O-15 » et les extraits caviardés dans « le document en litige O-17 », et les données qu'ils contiennent, sont nécessairement des accessoires à la résolution. Ils font partie des archives de la municipalité.

[77] Ce n'est pas le cas du « document en litige O-14 », car il s'agit d'une version antérieure qui n'a pas été utilisée pour les fins du processus décisionnel du conseil municipal. Ce document ne fait pas partie des archives municipales.

[78] Il ressort également que les extraits caviardés dans le « document en litige O-16 » contiennent certains des renseignements se trouvant dans le « document en litige O-15 ». Toutefois, ce courriel du 1^{er} décembre 2021 ne fait pas partie des archives municipales, la preuve ne permettant pas d'établir que ce document est un accessoire à la résolution du conseil.

[79] Bien qu'un document puisse faire partie des archives municipales, il demeure que le droit au secret professionnel continue à trouver application si les conditions sont réunies⁶¹.

Les documents et renseignements en litige sont-ils protégés par le secret professionnel?

[80] La Commission conclut que les entreprises tierces n'ont pas démontré que les documents et renseignements en litige sont protégés par le secret professionnel. Voici pourquoi.

[81] Dans *E.J. c. Ville de Québec*⁶², la Commission souligne l'application du secret professionnel de l'architecte et conclut que le promoteur, ayant fourni les plans d'architecte au soutien d'une demande de permis, avait consenti à la divulgation des grandes lignes des plans d'architecte :

[...]

[85] Dans la présente affaire, les professionnels qui ont préparé les plans qui sont en litige sont un arpenteur-géomètre, un

⁶¹ Voir notamment *E.J. c. Québec (Ville de)*, 2015 QCCA 16, paragr. 80-97. Voir également *Paquet c. Ville de Sherbrooke*, 2022 QCCA 126, paragr. 62-64.

⁶² 2015 QCCA 16, paragr. 85-95.

architecte et des ingénieurs dont les services ont été retenus, selon leur compétence respective, par le promoteur demandeur de permis. L'ensemble de la preuve démontre que ces plans sont la propriété du promoteur.

[86] Dans ce contexte, la Commission doit, en vertu de l'article 9 de la *Charte des droits et libertés de la personne*, soulever d'office le respect du secret professionnel auquel le promoteur a droit à moins que le promoteur ait consenti à la divulgation de ces plans ou à la divulgation de certains des renseignements qui sont contenus dans ces plans.

[...]

[92] La ville a pu divulguer les grandes lignes de ces plans d'architecte en assemblée publique d'information parce que le promoteur avait consenti à la divulgation de ses plans d'architecte dans cette mesure.

[93] Le promoteur savait que les plans d'architecte qu'il a fournis à la ville avaient été, dans cette mesure, partiellement divulgués aux citoyens.

[94] Le fait que la ville ait, par la suite et sans une deuxième assemblée publique d'information, adopté le projet du promoteur est sans effet sur le consentement que le promoteur avait donné au sujet de la divulgation partielle de ses onze pages de plans d'architecte.

[95] Compte tenu du consentement du promoteur à la divulgation, par la ville, des grandes lignes des onze pages des plans d'architecte qu'il avait fournis pour obtenir son permis de construire, la ville doit, en vertu de l'article 114.2 de la *Loi sur les cités et villes*, communiquer à monsieur J... les grandes lignes des onze pages des plans d'architecte qui sont en litige.

[...]

[82] Récemment, dans *Desjardins c. Ville de Sainte-Marguerite-du-Lac*, la Commission conclut à l'application du secret professionnel de l'urbaniste à l'égard d'un rapport préparé par un urbaniste et y tient l'analyse pertinente suivante⁶³ :

[24] L'article 9 de la Charte établit le droit au secret professionnel :

⁶³ 2025 QCCAI 117, paragr. 21-34. Voir également *Pinault c. Ville de Drummondville*, 2025 QCCAI 136, paragr. 24-34; *Tremblay c. Municipalité de Saint-Siméon*, 2022 QCCAI 201, paragr. 52-79.

« 9. Chacun a droit au respect du secret professionnel.

Toute personne tenue par la loi au secret professionnel et tout prêtre ou autre ministre du culte ne peuvent, même en justice, divulguer les renseignements confidentiels qui leur ont été révélés en raison de leur état ou profession, à moins qu'ils n'y soient autorisés par celui qui leur a fait ces confidences ou par une disposition expresse de la loi.

Le tribunal doit, d'office, assurer le respect du secret professionnel. »

[25] Cet article confère à chacun, y compris à un organisme public, le droit fondamental au respect du secret professionnel.

[26] Il consacre le droit à la non-divulgation et à la confidentialité de l'information qui découle de la relation qui s'établit entre un professionnel et son client, notamment aux conseils ou avis que le client reçoit du professionnel. Ce droit vise à faciliter la communication complète et franche entre un client qui consulte un professionnel et le professionnel qui reçoit de l'information de son client et le conseille ; il est conféré au client du professionnel et seul le client peut y renoncer.

[27] Cette protection est applicable à l'égard des professionnels qui y sont tenus. Les membres des ordres professionnels soumis au Code des professions dont font partie les urbanistes y sont assujettis en vertu de l'article 60.4 de cette loi :

60.4. Le professionnel doit respecter le secret de tout renseignement de nature confidentielle qui vient à sa connaissance dans l'exercice de sa profession.

Il ne peut être relevé du secret professionnel qu'avec l'autorisation de son client ou lorsque la loi l'ordonne ou l'autorise par une disposition expresse.

[...]

[28] Plus spécifiquement, l'urbaniste est soumis au secret professionnel à l'égard de **tout renseignement de nature confidentielle qui vient à sa connaissance dans l'exercice de sa profession**. Le code de déontologie qui lui est applicable édicte de ce qui suit :

Code de déontologie des membres de l'Ordre des urbanistes du Québec

1. Le présent code détermine, en application de l'article 87 du Code des professions (chapitre C-26), des devoirs envers le public, les clients et la profession, dont doit s'acquitter tout membre de l'Ordre des urbanistes du Québec.

Il détermine, particulièrement, des actes dérogatoires à la dignité de la profession, des dispositions visant à préserver le secret quant aux renseignements de nature confidentielle qui viennent à la connaissance de l'urbaniste dans l'exercice de sa profession, des conditions et modalités d'exercice des droits d'accès et de rectification prévus aux articles 60.5 et 60.6 du Code des professions ainsi que des conditions, obligations et prohibitions quant à la publicité que fait un urbaniste.

[...]

13. L'urbaniste doit exprimer des avis et produire des documents en conformité avec les orientations et les paramètres définis dans le mandat qui lui est confié par un client.

[...]

33. Aux fins de préserver le secret quant aux renseignements de nature confidentielle qui viennent à sa connaissance dans l'exercice de sa profession, l'urbaniste doit :

1° s'abstenir de faire usage de tels renseignements au préjudice du client ou en vue d'obtenir, directement ou indirectement, un avantage pour lui-même ou pour autrui;

2° prendre les mesures nécessaires pour que ses collaborateurs et les personnes qu'il a sous son autorité ou sa supervision ne divulguent pas ou ne se servent pas de tels renseignements qui viennent à leur connaissance dans l'exercice de leurs fonctions;

3° éviter de tenir ou de participer à des conversations indiscrettes au sujet d'un client et des services qui lui sont rendus.

[29] Un document n'est pas automatiquement protégé par le secret professionnel du seul fait qu'il ait été préparé par un urbaniste. Cependant, il le sera si ce dernier reçoit des renseignements confidentiels aux fins de la production de ce document ou s'il fournit des conseils, le tout dans une relation professionnelle d'aide. En matière de secret professionnel, chaque cas est un cas d'espèce.

[30] La Commission a statué à de nombreuses reprises sur la portée de la protection accordée par le secret professionnel. Entre autres, dans l'affaire *D.G.c. Québec (ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs)*, la Commission mentionne :

[74] Selon le professeur Ducharme, deux conditions doivent être satisfaites pour que la protection liée au secret professionnel trouve application. D'abord, une loi doit imposer une obligation au silence à une personne. Ensuite, cette obligation doit prendre sa source dans une relation d'aide. L'étanchéité vise à faciliter une communication complète et franche entre le client et le professionnel qui fournit les conseils ou reçoit l'information privilégiée. Les membres des ordres professionnels régis par le *Code des professions* sont en mesure de respecter ces exigences.

[75] Dans tous les cas, selon le même auteur, l'information transmise doit avoir un caractère confidentiel, impliquant que la transmission de l'information soit faite dans l'intérêt primordial de permettre au confident de bien connaître les besoins du client afin qu'il soit en mesure d'y satisfaire pleinement. En d'autres termes, l'objectif consiste à préserver le lien de confiance établi afin, dans le cas de l'avocat, de bien servir les intérêts supérieurs de la justice.

[...]

[79] L'article 9 de la Charte édicte que le privilège du secret professionnel ne souffre que de deux exceptions : la divulgation est autorisée par le détenteur du secret (renonciation) ou par une disposition expresse de la loi. Dans ce dernier cas, un texte législatif limitant la portée du privilège sera interprété restrictivement.

[31] Deux conditions doivent donc être démontrées pour que le secret professionnel s'applique :

- i) la Loi impose une obligation de silence à une personne;
- ii) l'obligation prend sa source dans une relation d'aide.

[Références omises]

[83] Dans *9304-7033 Québec inc. c. Ville de Mont-Tremblant*⁶⁴, la Cour supérieure aborde la question du secret professionnel des non-juristes notamment celui de l'urbaniste :

[33] Le secret professionnel comporte deux composantes : d'abord, une obligation de confidentialité qui impose à tous les membres des ordres professionnels régis par le *Code des professions* un devoir de discrétion et crée un droit corrélatif à son silence en faveur de son client; ensuite, à l'égard des tiers, une immunité de divulgation qui protège le contenu de l'information

⁶⁴ 2024 QCCS 2662, paragr. 29-38.

contre sa communication forcée, même dans les instances judiciaires.

[34] Afin de bénéficier du privilège découlant du secret professionnel prévu par la *Charte des droits et libertés de la personne*, la partie qui l'invoque doit démontrer les éléments suivants :

- 34.1. Une communication entre un professionnel et son client;
- 34.2. Dans le cadre de la consultation du professionnel en sa capacité de professionnel; et
- 34.3. L'intention de préserver la confidentialité de la communication transmise.

[35] Toutefois, il y a une distinction à faire entre le privilège du secret professionnel de l'avocat et du notaire et le secret professionnel des non-juristes. Dans le premier cas, il s'agit d'un privilège générique. Un privilège générique comporte une présomption de non-divulgation une fois que ses conditions d'application sont établies. Il se veut « plus rigide qu'un privilège reconnu au cas par cas », de sorte qu'il « n'est pas possible de le redéfinir aussi librement pour l'adapter aux circonstances ».

[36] La Cour d'appel a établi dans *Pagé c. Henley*, le caractère restrictif de l'immunité découlant du secret professionnel des non-juristes. Cette approche est réitérée par cette Cour dans *Béton Laurentide inc. c. Lafarge Canada inc.*

[37] Cette interprétation restrictive signifie que dans certaines situations, l'intérêt de la justice à la découverte de la vérité prime le droit au secret professionnel du non-juriste. Ainsi, la Cour d'appel enseigne dans *Béton Laurentide* que les tribunaux de première instance doivent emprunter la démarche suivante lorsque l'immunité de divulgation fondée sur le secret professionnel d'un non-juriste est soulevée :

[28] L'analyse de ce qui est confidentiel et sujet au secret professionnel est contextuelle. Il faut examiner pour chacune des questions si le renseignement recherché est véritablement confidentiel, s'il y a eu renonciation au secret professionnel et décider, lorsque l'information est confidentielle et qu'il n'y a pas eu renonciation au secret, si l'intérêt de la justice à la découverte de la vérité commande la « levée » du secret professionnel.

[Références omises]

[84] En l'espèce, il s'agit de déterminer si les conditions d'application du secret professionnel sont satisfaites.

1^{re} condition d'application : La Loi impose une obligation de silence à une personne

[85] En ce qui concerne les documents en litige O-14 et O-15, il s'agit d'une présentation de 30 pages. Comme mentionné précédemment, le « document en litige O-15 » est une version corrigée/révisée du « document en litige O-14 ».

[86] Le document n'est pas signé par une personne déterminée. Les logos des entreprises tierces apparaissent sur le document ainsi que notamment celui de la firme « Paré+ ».

[87] C'est le président de Raiche Immobilier, monsieur Raiche, qui signe la préface du document et ce sont ses coordonnées que l'on retrouve à la fin du document.

[88] Le document présente notamment une équipe, le projet et contient des données techniques en lien avec ce projet. Les données techniques présentées dans le document ne sont pas associées avec un professionnel déterminé.

[89] Il appert de la preuve que c'est monsieur Paré et la firme Paré+ qui ont préparé la présentation à partir de diverses sources et avec la participation de plusieurs personnes dont certains professionnels. Toutefois, la preuve ne permet pas d'établir qui est le professionnel ou les professionnels tenus au secret professionnel et les renseignements assujettis à cette protection.

[90] Il appert que la première version de ce document a été transmise par courriel le 29 novembre 2021 par Dominique Vallée, designer urbain de la firme Paré+⁶⁵.

[91] La version corrigée/révisée est transmise le 30 novembre 2021 par Dominique Vallée⁶⁶.

[92] Le courriel de transmission ne contient aucun avis relatif au secret professionnel ni à savoir l'implication de Dominique Vallée dans l'élaboration du document.

⁶⁵ Pièce O-8.

⁶⁶ Pièce O-10.

[93] Le document en litige contient une mention à l'effet qu'il a été préparé pour les membres du CCU et les élus municipaux ainsi qu'une mention de confidentialité. Toutefois, il ne contient aucune mention relative au secret professionnel qu'il s'agisse de celui de l'architecte, de l'ingénieur ou de l'urbaniste.

[94] Monsieur Marc-André Paré de la firme Paré+ transmet quelques renseignements par courriel le 1^{er} décembre 2021. La preuve ne permet pas d'établir quel est le rôle de cette personne ni s'il est tenu au secret professionnel.

[95] Durant son témoignage, monsieur Raiche énumère plusieurs professionnels travaillant avec lui, notamment arpenteur, architecte, architecte paysagiste, consultant en finances, consultant en coûts, évaluateur agréé et urbaniste, pour l'élaboration du projet immobilier. Toutefois, la preuve n'établit pas dans quelle mesure ces différents professionnels interviennent dans le document en litige.

[96] L'avocat du demandeur a d'ailleurs soulevé, lors de l'audience, le manque de preuve à l'égard du mandat qu'avait Paré+, une firme « multidisciplinaire » et de l'implication des professionnels et autres intervenants dans la préparation du document en litige.

[97] Malgré cela, durant le témoignage de monsieur Raiche, passant en revue le « document en litige O-15 », ce dernier affirme que les renseignements apparaissant ont été préparés par des professionnels (architecte, arpenteur, ingénieur en circulation) sans plus de précision :

- à la page 7 du « document en litige O-15 », un plan d'implantation. La Commission constate qu'effectivement, il s'agit d'un plan ou à tout le moins d'un extrait d'un plan considérant l'absence de la cartouche identifiant l'auteur;
- aux pages 9 à 13 du « document en litige O-15 », des renseignements sur l'aspect environnemental du projet. La Commission constate des aspects techniques mais sans pouvoir identifier l'auteur;
- aux pages 14 à 18 du « document en litige O-15 », des images, des projections et des extraits de ce qui semble être des plans. La Commission constate qu'il s'agit d'images ainsi que d'extraits de plans. La preuve ne permet pas d'établir qui en est l'auteur.

[98] La Commission conclut que la preuve ne permet pas d'établir que le « document en litige O-15 » et que les extraits caviardés du « document en litige O-17 » contiennent des renseignements protégés par le secret professionnel.

[99] La Commission arrive à la même conclusion à l'égard du « document en litige O-14 » et des extraits caviardés dans le « document en litige O-16 ».

[100] Considérant que la première condition n'est pas satisfaite, il est inutile d'analyser la 2^e condition d'application.

[101] Le « document en litige O-15 » et les extraits caviardés dans « le document en litige O-17 » devront être communiqués au demandeur.

[102] Considérant que le « document en litige O-14 » et les extraits caviardés du « document en litige O-16 » ne font pas partie des archives municipales, la Commission analysera l'application des articles 23 et 24 de la Loi sur l'accès aux renseignements en litige qu'ils contiennent.

La communication des documents et renseignements en litige devait-elle être refusée en vertu de l'article 23 et/ou 24 de la Loi sur l'accès?

[103] La Commission conclut que la communication du « document en litige O-14 » et des extraits caviardés dans le « document en litige O-16 » pouvait être refusée en vertu de l'article 23 de la Loi sur l'accès. Voici pourquoi.

[104] Le droit d'accès prévu à l'article 9 de la Loi sur l'accès est modulé par certaines restrictions notamment celles que l'on retrouve aux articles 23 et 24 de la Loi sur l'accès visant à protéger les renseignements fournis par un tiers :

23. Un organisme public ne peut communiquer le secret industriel d'un tiers ou un renseignement industriel, financier, commercial, scientifique, technique ou syndical de nature confidentielle fourni par un tiers et habituellement traité par un tiers de façon confidentielle, sans son consentement.

24. Un organisme public ne peut communiquer un renseignement fourni par un tiers lorsque sa divulgation risquerait vraisemblablement d'entraver une négociation en vue de la conclusion d'un contrat, de causer une perte à ce tiers, de procurer un avantage appréciable à une autre personne ou de nuire de façon substantielle à la compétitivité de ce tiers, sans son consentement.

[105] L'article 23 de la Loi sur l'accès trouve application lorsque les quatre conditions qui y sont énoncées sont remplies :

1. il doit s'agir de renseignements industriels, financiers, commerciaux, scientifiques, techniques ou syndicaux;
2. les renseignements doivent avoir été fournis par un tiers;
3. la nature des renseignements doit être objectivement confidentielle;
4. les renseignements doivent habituellement être traités par le tiers de manière confidentielle.

[106] Quant à l'application de l'article 24 de la Loi sur l'accès, seul est pertinent « le fait que les renseignements sont fournis par un tiers et que leur divulgation risquerait vraisemblablement de produire l'un des effets mentionnés dans la disposition »⁶⁷.

[107] Comme la Commission a souligné à de nombreuses reprises, il appartient au tiers, et à lui seul, d'assumer le fardeau de la preuve et d'établir que les conditions d'application des articles 23 et 24 de la Loi sur l'accès sont satisfaites.

Article 23 de la Loi sur l'accès – 1^{re} condition d'application - Satisfaite

[108] En l'espèce, à la lumière du témoignage de monsieur Raiche et de l'analyse des renseignements contenus dans le « document en litige O-14 » et dans les extraits caviardés du « document en litige O-16 », la Commission conclut qu'il s'agit bien de renseignements techniques, commerciaux et financiers.

[109] On y retrouve majoritairement de données techniques tel que des superficies, des dimensions et des pourcentages. On y retrouve aussi des données commerciales et financières concernant le projet.

[110] La première condition d'application est satisfaite.

Article 23 de la Loi sur l'accès – 2^e condition d'application - Satisfaite

[111] La preuve administrée par les entreprises tierces démontre que les renseignements en litige ont été fournis par un tiers. Les renseignements se retrouvent dans des documents préparés par/pour les entreprises tierces et transmis par celles-ci au soutien de leur demande auprès de l'organisme.

⁶⁷ Raymond DORAY, avec la collaboration de Guillaume LABERGE, *Accès à l'information : Loi annotée, jurisprudence, analyse et commentaires*, Cowansville, Éditions Y. Blais, 2001, feuilles mobiles, à jour au 4 mars 2025, Vol. 1, p. LAI-587.

[112] La 2^e condition d'application est satisfaite.

Article 23 de la Loi sur l'accès – 3^e et 4^e conditions d'application – Satisfaites

[113] De la preuve administrée par les entreprises tierces, notamment du témoignage de monsieur Raiche et de l'analyse des renseignements, la Commission conclut qu'il s'agit de renseignements de nature confidentielle (objectivement confidentiels) et traités comme tel (subjectivement confidentiels) par les entreprises tierces.

[114] Bien que plusieurs renseignements puissent être similaires ou même identiques à ceux que l'on retrouve dans le « document en litige O-15 », ceux-ci ne peuvent recevoir le même traitement.

[115] Contrairement au « document en litige O-15 », le « document en litige O-14 » ne fait pas partie des archives municipales, car il n'est pas accessoire à la décision du conseil municipal. Le « document en litige O-14 » est une version antérieure qui a été corrigée et remplacée par le « document en litige O-15 ».

[116] Il en est de même pour les extraits caviardés du « document en litige O-16 ». Ce document ne fait pas partie des archives municipales.

[117] Les renseignements en litige, contenus dans le « document en litige O-14 » et dans les extraits caviardés du « document en litige O-16 », sont des renseignements qui ont été à maintes reprises considérés par la Commission comme des renseignements objectivement confidentiels, soit des renseignements de nature technique, financière et commerciale appartenant à une entreprise à but lucratif tel que des plans, des esquisses, des projections, des échéanciers et des coûts relativement à un projet en cours d'élaboration.

[118] Monsieur Raiche explique que les entreprises tierces ont investi temps et argent dans l'élaboration de ce projet immobilier (analyses, plans, évaluations, etc.). Les renseignements de ce projet sont propres à celui-ci et ne sont pas partagés.

[119] Il traite les renseignements de façon confidentielle. Il affirme que les renseignements sont conservés dans son bureau verrouillé dans un classeur verrouillé. Il utilise également une déchiqueteuse pour les brouillons ou les documents qui ne sont plus utilisés.

[120] Monsieur Raiche témoigne qu'il travaille avec une équipe spécialisée afin de monter ce projet immobilier. Il affirme que les renseignements en litige font

l'objet d'ententes de confidentialité et que les renseignements sont traités de façon confidentielle.

[121] Autre indice du traitement confidentiel des renseignements par les entreprises tierces, on retrouve dans le « document en litige O-14 » une notice de confidentialité.

[122] Les 3^e et 4^e conditions d'application sont satisfaites.

[123] Les quatre conditions d'application de l'article 23 de la Loi étant rencontrées pour le « document en litige O-14 » et les extraits caviardés du « document en litige O-16 », la communication de ces renseignements devait être refusée.

[124] Considérant cette conclusion, il n'est pas nécessaire d'analyser l'application de l'article 24 de la Loi sur l'accès.

POUR CES MOTIFS, LA COMMISSION :

[125] **ACCUEILLE** la demande d'intervention de 9380-0837 Québec inc.;

[126] **AUTORISE** 9380-0837 Québec inc. à intervenir dans la présente affaire à titre de tiers;

[127] **AJOUTE** 9380-0837 Québec inc. à titre de tiers dans la présente affaire;

[128] **ACCUEILLE** en partie la demande de révision;

[129] **ORDONNE** à l'organisme de communiquer au demandeur, dans les trente jours de la réception de la présente décision, les documents en litige suivants et les extraits suivants des documents en litige :

- le document en litige O-15;
- les extraits caviardés dans le document en litige O-17;

[130] **REJETTE** la demande de révision quant au reste.

Marc-Aurèle Racicot
Juge administratif

GOWLING WLG
(M^e Ludovic Obregon-Marchand)
Avocat de la partie demanderesse

VILLE DE MASCOUCHE – AFFAIRES JURIDIQUES
(M^e Nicolas Bucci)
Procureurs de l'organisme

DUNTON RAINVILLE
(M^e Thomas Rainville)
Procureurs des tiers

Date de l'audience : 11 juillet 2025