

Commentaire sur la décision *Aréna Marcel Dutil inc. c. Gagnon (Succession de)* – Un organisme dont une municipalité contrôle de facto les affaires financières est un organisme municipal au sens de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels

Pier-Olivier FRADETTE*
EYB2017REP2260 (approx. 5 pages)

EYB2017REP2260

Repères, Juillet, 2017

Pier-Olivier FRADETTE*

Commentaire sur la décision *Aréna Marcel Dutil inc. c. Gagnon (Succession de)* – Un organisme dont une municipalité contrôle de facto les affaires financières est un organisme municipal au sens de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels

Indexation

ACCÈS À L'INFORMATION ; ACCÈS AUX DOCUMENTS DES ORGANISMES PUBLICS ; COMMISSION D'ACCÈS À L'INFORMATION ; APPLICATION ET INTERPRÉTATION ; APPEL ; INTERPRÉTATION DES LOIS ; LOI SUR L'ACCÈS AUX DOCUMENTS DES ORGANISMES PUBLICS ET SUR LA PROTECTION DES RENSEIGNEMENTS PERSONNELS ; MUNICIPAL

TABLE DES MATIÈRES

[INTRODUCTION](#)

[I– LES FAITS](#)

[II– LA DÉCISION](#)

[III– LE COMMENTAIRE DE L'AUTEUR](#)

[A. La Cour du Québec a bonifié la décision de la CAI pour en étendre la portée](#)

[B. Le recoupement avec le Projet de loi 122 qui modifie la Loi sur les cités et villes](#)

[CONCLUSION](#)

Résumé

L'auteur commente cette décision dans laquelle la Cour du Québec, en appel d'une décision de la Commission d'accès à l'information, a récemment assujéti un organisme à but non lucratif à la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et à la protection des renseignements personnels en analysant le contrôle qu'une municipalité exerce sur ses affaires financières.

INTRODUCTION

Les organismes à but non lucratif qui sont liés contractuellement avec les organismes municipaux sont-ils assujéti à la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels* ? La Loi, aux articles 3 et 5, définit ce que constitue un organisme municipal. Plus particulièrement, le paragraphe 2.1 de l'article 5 établit les normes d'assujétissement des organismes qui gravitent autour d'une municipalité relativement à l'adoption ou l'approbation du budget ou la participation financière de celle-ci dans l'organisme. La décision *Aréna Marcel Dutil inc. c. Gagnon (Succession de)*¹ rendue par la Cour du Québec expose l'analyse à faire du contrôle qu'exerce une municipalité sur les affaires financières d'un organisme pour déterminer si celui-ci est assujéti aux dispositions de la Loi.

I– LES FAITS

La décision commentée est celle rendue par la Cour du Québec, division administrative et d'appel, en appel de la décision rendue par la Commission d'accès à l'information (« CAI »).

L'Aréna Marcel Dutil Inc. (« Aréna ») est un organisme constitué en vertu de la partie III de la *Loi sur les compagnies*. Cet organisme existe depuis 1978, mais est partie depuis 2013 à un contrat de gestion avec la municipalité de Saint-Gédéon-de-Beauce (« Municipalité »), laquelle est propriétaire de l'aréna en question. L'Aréna se voit confier par cette entente la gestion et l'administration du bâtiment multifonctionnel de loisirs et l'organisation et la promotion des activités d'été et d'hiver qui se déroulent à cet endroit. Il organise les activités reliées à la patinoire, offre en location les salles du bâtiment pour la tenue d'événements tels que des réceptions, des repas communautaires et des spectacles².

Une demande d'accès à l'information est faite afin d'obtenir les états financiers (recettes et dépenses) et les factures des dépenses de l'Aréna à compter de 2003. L'Aréna refusa cette demande, d'où la décision initiale de la CAI.

La preuve démontre que le conseil d'administration de l'Aréna est constitué d'au moins un élu de la Municipalité. Cependant, jamais les élus municipaux n'ont occupé un nombre majoritaire de sièges au sein du conseil d'administration. Il est également démontré que l'Aréna adoptait son budget sans qu'il ne soit présenté pour adoption à la Municipalité et sans même que cette dernière ne soit informée du contenu de ce budget. Finalement, la Municipalité n'a jamais contribué à plus de la moitié du financement de l'Aréna.

Toutefois, selon l'entente, il appert que la Municipalité conserve un droit de regard sur la fixation des tarifs et des dépenses importantes

d'immobilisation de l'Aréna. En effet, toutes dépenses d'immobilisation proposées ainsi que tous tarifs imposés par l'Aréna doivent être soumis préalablement pour autorisation à la Municipalité.

C'est à la lumière de ces éléments qui caractérisent l'entente de gestion entre l'Aréna et la Municipalité que la Cour s'est prononcée quant à l'assujettissement de l'Aréna à la Loi.

II- LA DÉCISION

En première instance, la CAI a conclu que l'Aréna est un organisme municipal au sens de l'article 5 (2.1^o) de la Loi. Elle a retenu des faits prouvés que la Municipalité, par les dispositions de son entente de gestion avec l'Aréna, exerce un contrôle *de facto* sur les affaires financières de l'Aréna, ce qui équivaut à en « approuver le budget » au sens de la disposition pertinente de la Loi.

Étant insatisfait de cette décision de la CAI, l'Aréna porta cette cause en appel devant la Cour du Québec, d'où la décision que nous analysons et commentons.

La Cour du Québec a confirmé la décision de la CAI non pas seulement en considérant qu'elle était raisonnable, mais bien en en approuvant la *ratio*.

Le tribunal reprend d'abord la description des faits et du contenu de l'entente de gestion entre l'Aréna et la Municipalité puis résume le contenu de la décision de la CAI de la manière suivante :

[20] Plus particulièrement, la CAI considère que le droit de regard de la municipalité sur la fixation des tarifs (revenus) et des dépenses importantes d'immobilisation (dépenses) prévue à l'entente de gestion donne à la municipalité le contrôle *de facto* des affaires financières de l'organisme, ce qui équivaut à l'approbation de son budget au sens de l'article 5(2.1) de la Loi.

Le tribunal expose ensuite les principes de base qui doivent guider toutes personnes qui tentent d'interpréter les dispositions de la Loi. Il rappelle qu'elle a pour objectif de favoriser plutôt que de restreindre l'accès aux documents des organismes publics, et ce, dans le respect de la protection des renseignements personnels. En ce sens, la Loi doit recevoir une interprétation libérale quant à la portée de son application³.

La Cour du Québec se range derrière la CAI lorsqu'elle conclut que le droit de regard de la Municipalité sur les dépenses importantes en immobilisation et la fixation des tarifs (donc sur les dépenses majeures et les recettes) constitue un contrôle *de facto* qui correspond à l'application de l'article 5 (2.1^o) de la Loi en ce que la Municipalité approuve le budget de l'Aréna.

Et la Cour du Québec apporte les explications qui suivent concernant la justesse du raisonnement de la CAI dans l'interprétation qu'elle a fait de la disposition concernée de la Loi.

Le fait que les mots « adopte » et « approuve » se retrouvent de manière juxtaposée au sein du même article de la Loi est déterminant pour retenir l'intention du législateur d'ouvrir l'application de la Loi aux organismes qui se trouvent, dans une certaine mesure, en situation de contrôle d'une municipalité sur les affaires financières de l'organisme. Alors que le mot « adopte » s'applique aux situations d'une adoption formelle et légaliste du budget en séance du conseil municipal, le mot « approuve » s'applique quant à lui à la situation suivante :

[48] Ici, se distinguant de la notion d'adoption, l'approbation vise nécessairement toute autre autorisation ou contrôle de nature administrative ou contractuelle qu'une municipalité peut exercer sur les affaires financières d'un organisme, par exemple, sur les principaux postes de revenus et dépenses du budget de ce dernier.

Le tribunal rejette finalement l'appel et confirme la décision de la CAI en affirmant qu'une municipalité qui approuve et autorise les principaux postes de recettes et de dépenses du budget d'un organisme, avant que ce dernier puisse l'adopter, constitue une approbation du budget au sens du paragraphe 2.1 de l'article 5 de la Loi.

III- LE COMMENTAIRE DE L'AUTEUR

A. La Cour du Québec a bonifié la décision de la CAI pour en étendre la portée

La décision de première instance établit de manière catégorique l'assujettissement de l'Aréna, pour les faits mis en preuve, à la Loi. Cependant, la Cour du Québec, confirmant le raisonnement de la CAI, justifie davantage la justesse de la décision de première instance en se fondant sur les principes de base qui sous-tendent l'existence même de la Loi et la manière de l'interpréter.

Nous croyons qu'il s'agit d'une bonification de la Cour pour étendre la portée de la décision de la CAI à une multitude d'organismes qui gravitent autour d'une municipalité et dont les affaires financières sont soumises, de près ou de loin, au regard ou contrôle d'une municipalité, et ce, même si ces organismes présentaient une situation factuelle différente de celle décrite dans la décision de première instance.

Prise isolément, la décision de la CAI apporte une précision de l'interprétation du mot « approuve » de l'article 5 (2.1^o) de la Loi. Cependant, cette décision demeurerait relativement factuelle et n'a guère retenu l'attention de la communauté juridique pour cette raison. C'est pourquoi nous considérons que c'est la décision de la Cour qui apportera tout le rayonnement nécessaire à l'interprétation donnée à l'article 5 (2.1^o) de la Loi vu l'aval qu'elle a donné à la décision de la CAI en se référant aux principes de transparence et d'accès aux documents.

Ce faisant, sans pouvoir en faire un principe général, il y a fort à parier que les organismes qui gravitent autour des municipalités et dont les affaires financières sont soumises à un certain droit de regard auprès de cette dernière devront s'attendre à devoir répondre davantage aux demandes d'accès aux documents qui seront faites en vertu de la Loi.

Cette décision, qui selon nous sera le point de départ d'un courant jurisprudentiel, aura des impacts au-delà de la Loi. Les paragraphes suivants en expliquent la raison.

B. Le recoupement avec le Projet de loi 122 qui modifie la **Loi sur les cités et villes**

Le Projet de loi 122 ajoutera l'article 573.3.5 à la *Loi sur les cités et villes*⁴ (« LCV ») afin de rendre applicables, avec les adaptations nécessaires, toutes les règles relatives à l'adjudication des contrats par voie de soumission (art. 573 à 573.3.4 LCV) aux organismes qui rencontrent l'une des cinq conditions établies à ce nouvel article. Parmi ces cinq conditions, la suivante mérite notre attention :

3^o son budget est adopté ou approuvé par une municipalité.⁵

Il est important de noter que, en date de la présente, cette modification ne concerne pas les municipalités régies par le *Code municipal du Québec*⁶.

Ainsi, il y aura une codification de ce que la jurisprudence exprimait depuis un certain temps déjà, mais, surtout, un durcissement de l'assujettissement des organismes aux règles des municipalités d'octroi de contrat par soumission.

En effet, les cas de *Promotion Saguenay*⁷ et *Roue de Vie*⁸ établissaient clairement que pour qu'un organisme soit assujéti aux dispositions qui régissent les municipalités, il devait y avoir un contrôle exercé par celle-ci sur l'organisme. Ce contrôle était toujours analysé en fonction des faits propres au lien entre la municipalité et l'organisme et aucun facteur n'était plus déterminant qu'un autre dans l'analyse du contrôle qu'exerçait la municipalité.

L'ajout de l'article 573.3.5 à la LCV constitue donc effectivement un durcissement par rapport au test d'analyse que la jurisprudence avait créé. Avec l'ajout de cet article, l'assujettissement sera automatique et objectif plutôt que pragmatique et subjectif. Quel est le lien avec notre commentaire sur cette décision ? La réponse se trouve dans la similarité entre le texte de l'article 5, par. 2.1 de la Loi et le texte de l'article 573.3.5, par. 3 LCV tels que proposés par le Projet de loi 122.

En effet, il s'agit du même libellé concernant l'assujettissement d'un organisme aux dispositions de la Loi concernée.

Étant donné l'équivalence du texte de ces deux dispositions, il est probable que la décision commentée aura une portée au-delà du domaine de l'accès aux documents des organismes publics⁹.

Selon l'enseignement de cette décision, l'organisme qui se trouve dans une situation où une ville exerce un contrôle *de facto* de ses affaires financières sera assujéti aux normes d'octroi de contrats par voie de soumission de la LCV comme s'il était lui-même une ville, étant donné que son budget sera approuvé par celle-ci.

Reste maintenant à savoir si le Projet de loi 122 sera adopté tel qu'il existe en date de la présente rédaction.

CONCLUSION

Les organismes qui gravitent autour des municipalités sont assujéti à la Loi lorsqu'ils répondent aux critères de l'article 5. Toutefois, cette décision donne une portée élargie de cette disposition afin d'englober les organismes dont les affaires financières sont sous un contrôle *de facto* d'une municipalité. Ces organismes qui voient leurs budgets être approuvés d'une manière quelconque par une municipalité, en l'espèce par l'approbation préalable de dépenses majeures et de la fixation des tarifs constituant les recettes de l'organisme, sont assujéti à la Loi et doivent donc rendre leurs documents accessibles de la même manière qu'une municipalité le ferait au sens de cette Loi.

* M^e Pier-Olivier Fradette, avocat du cabinet Lavery, de Billy, S.E.N.C.R.L., concentre sa pratique en droit municipal.

1. [EYB 2017-278426](#) (C.Q.).

2. Par. 8 et 9 de la décision commentée.

3. Par. 28 et 29 de la décision commentée.

4. RLRQ, c. C-19.

5. Assemblée nationale, *Projet de loi 122 : Loi visant principalement à reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité et à augmenter à ce titre leur autonomie et leurs pouvoirs*, art. 69, version déposée le 6 décembre 2016.

6. RLRQ, c. C-27.1.

7. MAMOT, *Rapport du ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire concernant les vérifications de Promotion Saguenay Inc.*, septembre 2013.

8. *Transports médicaux TRÈS Inc. c. Corporation de transports adaptés « la Roue de Vie »*, 2009 QCCS 2280, [EYB 2009-159353](#).

9. Il faut toutefois importer avec réserve les interprétations jurisprudentielles rendues dans une autre Loi portant sur une matière différente. À cet effet, voir Pierre-André CÔTÉ, *Interprétation des lois*, 4^e éd., Les éditions Thémis, p. 632 et 633, [EYB2009THM249](#).

Date de dépôt : 4 juillet 2017