

Documents du Conseil des ministres

Le présent bulletin d'interprétation énonce les facteurs dont il faut tenir compte pour déterminer si l'exception obligatoire liée aux délibérations du Conseil des ministres s'applique à un document. Cette exception figure au paragraphe 12 (1) de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* (LAIPVP).

Le paragraphe 12 (1) de la LAIPVP est libellé ainsi :

La personne responsable refuse de divulguer un document qui aurait pour effet de révéler l'objet des délibérations du Conseil exécutif ou de ses comités, notamment :

- (a) l'ordre du jour, le procès-verbal ou un autre relevé des délibérations ou des décisions du Conseil exécutif ou de ses comités;
- (b) le document qui relate un choix de politiques ou des recommandations qui ont été ou qui seront présentées au Conseil exécutif ou à ses comités;
- (c) le document qui ne relate pas le choix de politiques ou les recommandations visées à l'alinéa b) mais qui contient les données de base ou les études menées sur certaines questions qui ont été ou qui seront présentées au Conseil exécutif ou à ses comités comme guides dans l'élaboration de leurs décisions avant que ces décisions ne soient prises ou mises à effet;
- (d) le document consulté ou qui est le fruit d'une consultation entre ministres de la Couronne sur des questions liées à l'élaboration de décisions



gouvernementales ou à la formulation de politiques gouvernementales;

- (e) le document destiné à un ministre de la Couronne et qui concerne des questions qui ont été ou qui seront présentées au Conseil exécutif ou à ses comités ou qui font l'objet d'une consultation entre les ministres relativement aux décisions gouvernementales ou à la formulation des politiques gouvernementales;
- (f) les projets de loi ou de règlement.

Vue d'ensemble

Le paragraphe 12 (1) soustrait obligatoirement à la divulgation tout document qui révélerait l'objet des délibérations du Conseil exécutif ou de ses comités (le « Conseil des ministres ») qui ont ou auront lieu. Ce paragraphe soustrait également à la divulgation les documents énumérés aux alinéas a) à f), que leur divulgation révèle ou non l'objet de ces délibérations.

Cette exception s'applique à un document qui a été ou sera présenté au Conseil des ministres comme guide dans l'élaboration de ses décisions, ou à un document créé à une autre fin, mais qui révèle ce qui a été présenté au Conseil des ministres ou ce qui est ressorti de ses délibérations.

À qui incombe le fardeau de prouver que l'exception relative aux documents du Conseil des ministres s'applique?

Lorsqu'une institution refuse d'accorder l'accès à la totalité ou à une partie d'un document au motif que ce dernier est visé par l'exception relative aux documents du Conseil des ministres, le fardeau de prouver que cette exception s'applique incombe à l'institution, comme le prévoit l'article 53 de la LAIPVP.

Quels sont les objectifs sous-jacents de la protection du secret du Conseil des ministres?

Dans *Ontario (Procureur général) c. Ontario (Commissaire à l'information et à la protection de la vie privée)*¹ (l'« arrêt sur les lettres de mandat »), la Cour suprême du Canada a déclaré que la protection du secret du Conseil des ministres visait trois objectifs sous-jacents : la franchise, la solidarité et l'efficacité. Elle a décrit ces objectifs sous-jacents comme suit :

[...] La responsabilité ministérielle collective exige que les ministres puissent s'exprimer librement au moment de délibérer sans craindre que leurs propos fassent l'objet d'un examen public [...]. Cela s'impose pour que les ministres ne

¹ *Ontario (Procureur général) c. Ontario (Commissaire à l'information et à la protection de la vie privée)*, 2024 CSC 4 (CanLII).

se censurent pas lors d'un débat sur une politique, et qu'ils puissent être solidaires en public, et soient tenus responsables collectivement, dès qu'une décision de politique générale est prise et annoncée. Les auteurs appellent ces objectifs les considérations de [traduction] « franchise » et de « solidarité » qui justifient la confidentialité du Cabinet [...]. À la base, la confidentialité du Cabinet favorise la reddition de comptes de l'exécutif en permettant les désaccords privés et la franchise dans les délibérations ministérielles, malgré la solidarité publique [...].

Les auteurs parlent également d'une troisième raison d'être de la convention relative à la confidentialité du Cabinet : elle favorise l'efficacité du processus décisionnel collectif [...]. Le secret du Cabinet favorise donc la franchise, la solidarité et l'efficacité, tout cela pour contribuer à un gouvernement efficace².

Qu'entend-on par « Conseil des ministres »?

Le Conseil des ministres, que l'on appelle parfois Conseil exécutif ou Cabinet, réunit les ministres de la Couronne et est présidé par le premier ministre de l'Ontario.

Quel est le rôle du premier ministre?

Le premier ministre de l'Ontario est le chef du Conseil des ministres.

Le premier ministre joue un rôle unique dans l'établissement des priorités et la supervision de l'élaboration des politiques et du programme législatif et administratif du Conseil des ministres³. Étant donné ce rôle unique, il n'est pas possible d'établir de distinction entre les délibérations du premier ministre et celles de l'ensemble du Conseil des ministres⁴.

Le premier ministre, en qualité de chef du Cabinet, jouit de vastes pouvoirs dans le processus de délibération du Cabinet suivant la convention. À bien des égards, la fonction et les activités du premier ministre sont indissociables du Cabinet et de ses délibérations. Le premier ministre préside le Cabinet, en fixe les ordres du jour, en choisit les membres et établit sa structure interne (p. ex. le nombre, la nature et la composition des comités du Cabinet), fixe ses procédures, et il a le droit de constater le consensus et de déterminer ce qu'a décidé le Cabinet (Hogg et Wright, § 9:59:6)⁵.

2 *Ontario (Procureur général) c. Ontario (Commissaire à l'information et à la protection de la vie privée)*, 2024 CSC 4 (CanLII), aux par. 29 et 30.

3 Ordonnances **PO-1725** et **PO-4099**.

4 Ordonnance **PO-1725**.

5 *Ontario (Procureur général) c. Ontario (Commissaire à l'information et à la protection de la vie privée)*, 2024 CSC 4 (CanLII), au par. 46.

Les consultations du premier ministre visant à établir les priorités du Conseil des ministres font partie intégrante des délibérations de fond de ce conseil⁶. Dans la mesure où il est le fruit de consultations portant sur les fonctions relatives à l'élaboration de politiques et à l'établissement de priorités relevant de l'autorité constitutionnellement reconnue du premier ministre, un document peut être considéré par définition comme reflétant l'objet des délibérations du Conseil des ministres dans son ensemble⁷.

Qu'entend-on par « comité » du Conseil des ministres?

Pour être considéré comme un « comité » au sens du paragraphe 12 (1), un groupe doit être composé de ministres, et il doit être possible d'invoquer une tradition de responsabilité ministérielle collective ou de prérogative du Conseil des ministres pour justifier l'application de l'exception⁸.

Paragraphe 12 (1) : phrase liminaire

Pour être visés par la phrase liminaire de cette disposition, les renseignements contenus dans le document doivent révéler l'« objet des délibérations » du Conseil des ministres ou d'un de ses comités⁹.

Pour interpréter le terme « délibérations » contenu dans la phrase liminaire du paragraphe 12 (1) de la LAIPVP, la Cour suprême, dans l'arrêt sur les lettres de mandat, a établi une approche téléologique et contextuelle :

[...] [L]a phrase liminaire du par. 12(1) [...] commande une analyse substantielle du document demandé et de son objet afin de déterminer si la divulgation du document dévoilerait les délibérations du Cabinet, au lieu d'exclure catégoriquement de la protection certains types de renseignements. Ainsi, les « délibérations » dans leur sens téléologique peuvent s'entendre notamment des résultats du processus de délibération du Cabinet ou des décisions qui en sont issues, des sujets de délibération et des priorités fixées par le premier ministre, même s'ils ne débouchent pas en fin de compte sur une mesure gouvernementale. En outre, les décideurs doivent toujours être attentifs à ce que peuvent révéler même des documents formulés en termes généraux à propos de ces délibérations à un lecteur avisé lorsqu'ils sont situés dans le contexte plus large. L'établissement et la discussion de priorités stratégiques dans les communications *entre les membres du Cabinet* sont plus susceptibles de révéler l'objet des délibérations, surtout lorsque ces priorités sont examinées en corrélation avec

6 Ordonnances [PO-1725](#) et [PO-4099](#).

7 [Ontario \(Procureur général\) c. Ontario \(Commissaire à l'information et à la protection de la vie privée\)](#), 2024 CSC 4 (CanLII), au par. 53, et ordonnances [PO-1725](#) et [PO-4099](#).

8 Ordonnances [P-604](#) et [PO-2857](#).

9 Ordonnance [PO-2320](#).

d'autres renseignements disponibles, y compris ce que le Cabinet décide de faire¹⁰.

L'emploi du terme « notamment » au début du paragraphe 12 (1) signifie que tout document qui révélerait l'objet des délibérations du Conseil exécutif ou de ses comités fait l'objet d'une exception en vertu de cette disposition, et non seulement les types de documents énumérés aux alinéas a) à f)¹¹. De plus, les types de documents énumérés aux alinéas a) à f) sont réputés être visés par l'exception, qu'ils répondent ou non aux critères de la phrase liminaire du paragraphe 12 (1)¹².

La preuve qu'un document a été effectivement soumis au Conseil des ministres représente [traduction] « une preuve solide mais pas nécessairement déterminante que la divulgation de son contenu pourrait révéler l'objet des délibérations¹³ ». Un document qui n'a jamais été fourni au Conseil exécutif ou à ses comités pourrait également faire l'objet d'une exception si sa divulgation révélerait l'objet des délibérations du Conseil exécutif ou de ses comités, ou permettrait de déduire avec exactitude la teneur de ces délibérations¹⁴.

L'institution doit fournir une preuve ou des observations suffisantes montrant un lien entre le contenu du document et l'objet des délibérations du Conseil des ministres¹⁵. Cependant, elle n'est pas tenue de démontrer que les délibérations en question ont eu ou auront lieu lors d'une réunion particulière du Conseil des ministres¹⁶.

Alinéa 12 (1) a) : ordre du jour, procès-verbal ou autre relevé de délibérations

Dans l'alinéa 12 (1) a), « ordre du jour » s'entend d'un document officiel précis du Conseil des ministres qui énumère les points qui seront examinés lors d'une réunion particulière du Conseil ou d'un de ses comités. Une mention dans un autre document décrivant le sujet d'un point que le

10 *Ontario (Procureur général) c. Ontario (Commissaire à l'information et à la protection de la vie privée), 2024 CSC 4* (CanLII), au par. 62.

11 Ordonnances **P-22**, **P-1570**, **PO-2320** et **PO-3977**.

12 Ordonnance **P-22**. Voir également *Ontario (Procureur général) c. Ontario (Commissaire à l'information et à la protection de la vie privée), 2024 CSC 4* (CanLII), au par. 14 : « Les différents alinéas de la disposition protègent une liste de documents qui n'ont pas à satisfaire à la norme énoncée dans la phrase liminaire du par. 12(1) pour être admissibles à la protection. »

13 Ordonnance **PO-2320**.

14 Ordonnances **P-361**, **PO-2320**, **PO-2554**, **PO-2666**, **PO-2707** et **PO-2725**.

15 Ordonnance **PO-2320**.

16 *Ontario (Procureur général) c. Ontario (Commissaire à l'information et à la protection de la vie privée), 2024 CSC 4* (CanLII), au par. 49 : « Le caractère dynamique et fluide du processus de délibération du Cabinet implique également que les stades du processus ne surviennent pas tous autour de la table du Cabinet derrière une porte close. » Voir également, au par. 54 : « Pareille exigence est bien trop étroite et ne tient pas compte des réalités du processus de délibération, notamment l'établissement de priorités par le premier ministre et ses fonctions de supervision, dont il ne s'acquitte pas nécessairement à une réunion donnée du Cabinet et qu'il peut exercer tout au long du processus de délibération du Cabinet. »

Conseil des ministres a examiné ou examinera n'est pas généralement considérée comme un ordre du jour¹⁷.

De même, le mot « procès-verbal » s'entend d'un document officiel précis du Conseil des ministres qui décrit la décision ou la mesure effectivement prise par ce dernier ou un de ses comités concernant un sujet précis lors d'une réunion particulière¹⁸.

Alinéa 12 (1) b) : choix de politiques ou recommandations

Pour que l'exception de l'alinéa 12 (1) b) s'applique, le document doit contenir un choix de politiques ou des recommandations et il doit avoir été présenté au Conseil des ministres ou du moins préparé à cette fin. Un tel document demeure visé par l'exception après que le Conseil des ministres a pris une décision¹⁹.

Un document associé de façon accessoire à des documents présentés au Conseil des ministres qui ne contient pas de choix de politiques ou de recommandations n'est pas visé par l'exception de l'alinéa 12 (1) b)²⁰

Alinéa 12 (1) c) : données de base ou études menées sur certaines questions présentées au Conseil des ministres avant que ce dernier ne prenne une décision

L'alinéa 12 (1) c) s'applique aux données de base ou aux études menées sur certaines questions avant que le Conseil des ministres n'ait pris ou mis à effet une décision, mais il ne s'applique pas à de tels documents par la suite²¹.

Pour que cette disposition s'applique, l'institution doit établir que :

1. le document contient des données de base ou des études menées sur certaines questions à envisager;
2. le document a été ou sera présenté au Conseil des ministres ou à ses comités comme guides dans l'élaboration de leurs décisions;
3. la question en cause est ou sera présentée manifestement au Conseil des ministres ou à un de ses comités;
4. la décision en question :
 - i. soit n'a pas été prise;
 - ii. soit a été prise mais n'a pas été mise à effet²².

Lorsque la prise en considération d'un document contenant des données de base ou des études a été retardée, ce document demeure visé par

17 Ordonnances [PO-1725](#) et [PO-2857](#).

18 Ordonnance [PO-2053-F](#).

19 Ordonnances [PO-2320](#), [PO-2554](#), [PO-2677](#) et [PO-2725](#).

20 Ordonnance [PO-2467](#).

21 Ordonnances [PO-2554](#) et [PO-2677](#).

22 Ordonnances [P-1623](#), [PO-2186-F](#) et [PO-4063](#).

l'exception de l'alinéa 12 (1) c) s'il reste prévu que le Conseil des ministres le prendra en considération. Un document peut également être visé par cette exception s'il est identique pour l'essentiel à un document présenté sous une forme définitive au Conseil des ministres²³.

Alinéa 12 (1) d) : consultation entre ministres

Pour que l'exception de l'alinéa 12 (1) d) s'applique, le document doit avoir été consulté ou être le fruit d'une consultation entre ministres de la Couronne sur des questions liées à l'élaboration de décisions gouvernementales ou à la formulation de politiques gouvernementales²⁴.

Cette exception ne s'applique pas si le document a été utilisé uniquement pour des consultations entre fonctionnaires au service de ministères²⁵.

Alinéa 12 (1) e) : document destiné à un ministre

L'alinéa 12 (1) e) s'applique à certains documents qui sont préparés aux fins de réunions du Conseil des ministres. Il est de nature prospective et ne s'applique pas aux documents sur lesquels le Conseil des ministres ou ses comités se sont déjà penchés²⁶.

Pour que cette disposition s'applique, il faut montrer que le document lui-même était destiné à un ministre et concernait des questions qui :

- soit ont été ou seront présentées au Conseil des ministres ou à ses comités;
- soit font l'objet d'une consultation entre ministres relativement à des décisions gouvernementales ou à la formulation de politiques gouvernementales²⁷.

Alinéa 12 (1) f) : projets de loi ou de règlement

Pour que l'exception de l'alinéa 12 (1) f), le document lui-même doit être un projet de loi ou de règlement, ou sa divulgation révélerait le contenu d'un projet de loi ou de règlement²⁸.

Paragraphe 12 (2) : exceptions au paragraphe 12 (1)

Le paragraphe 12 (2) décrit des situations où l'exception du paragraphe 12 (1) ne s'applique pas.

Cette disposition est libellée ainsi :

23 Ordonnance **PO-2002**.

24 Ordonnances **P-920** et **PO-4350**.

25 Ordonnances **P-920** et **PO-2554**.

26 Ordonnances **P-1182**, **PO-2554**, **PO-2677** et **PO-2725**.

27 Ordonnances **P-131** et **PO-2362**.

28 Ordonnance **PO-4135**.

Malgré le paragraphe (1), la personne responsable ne doit pas refuser de divulguer un document en vertu de ce paragraphe si, selon le cas :

- (a) le document date de plus de vingt ans;
- (b) le Conseil exécutif concerné donne son consentement à la divulgation.

Alinéa 12 (2) a) : document datant de plus de 20 ans

Un document qui date de plus de 20 ans doit être divulgué, même s'il serait normalement visé par l'exception du par. 12 (1) de la LAIPVP.

Alinéa 12 (2) b) : consentement du Conseil des ministres

En vertu de l'alinéa 12 (2) b), la personne responsable de l'institution n'est pas tenue de demander le consentement du Conseil des ministres avant de divulguer un document. Cependant, elle doit quand même envisager de le faire²⁹.

Seul le Conseil des ministres pour lequel le document a été préparé peut consentir à la divulgation de ce document³⁰.

Lorsque l'institution décide de ne pas soumettre une question au Conseil des ministres en vue d'obtenir son consentement aux termes de cette disposition mais ne tient pas compte des facteurs pertinents à envisager pour une telle décision, le Bureau du commissaire à l'information et à la protection de la vie privée de l'Ontario lui demande de réexaminer sa décision en tenant compte des facteurs pertinents³¹.

L'alinéa 12 (2) b) n'énumère pas de facteurs pertinents que la personne responsable doit prendre en considération pour déterminer si elle doit obtenir le consentement du Conseil des ministres. Il confère plutôt à l'institution, par l'entremise de sa personne responsable, le pouvoir discrétionnaire de demander ou non ce consentement selon les circonstances, en tenant compte par exemple de ce qui suit :

- le sujet du document;
- la question de savoir si la politique gouvernementale décrite dans le document a été annoncée ou mise en œuvre;
- la question de savoir si le document révélerait l'objet des discussions du Conseil des ministres sur la position d'une institution;
- la question de savoir si le Conseil des ministres a déjà pris le document en considération³²;

29 Ordonnances [P-771](#), [P-1146](#) et [PO-2554](#).

30 Ordonnance [PO-2422](#).

31 Ordonnances [P-1390](#) et [PO-2227](#).

32 Ordonnances [P-24](#) et [PO-2122](#).

- la question de savoir si la divulgation d'autres documents a permis de faire preuve d'une transparence raisonnable à l'égard du public;
- la question de savoir si le document en question demeure pertinent aux fins de l'établissement de l'ordre du jour du premier ministre et du processus décisionnel du Conseil des ministres;
- les préjudices que pourrait causer la divulgation du document, notamment aux parties prenantes ou à la relation entre celles-ci et le gouvernement³³.

Cette liste de facteurs dont la personne responsable de l'institution peut tenir compte n'est pas exhaustive.

33 Ordonnance **PO-4099**.