



## **COUR SUPRÊME DU CANADA**

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

**APPEL ENTENDU :** 18 avril 2023  
**JUGEMENT RENDU :** 2 février 2024  
**DOSSIER :** 40078

**ENTRE :**

**Procureur général de l'Ontario**  
Appelant

et

**Commissaire à l'information et à la protection de la vie privée de l'Ontario**  
**et Société Radio-Canada**  
Intimés

- et -

**Procureur général de la Colombie-Britannique, procureur général de l'Alberta, Association canadienne des libertés civiles, BC Freedom of Information and Privacy Association, Centre for Free Expression, Canadian Journalists for Free Expression, Association canadienne des journalistes et Aboriginal Peoples Television Network**  
Intervenants

**TRADUCTION FRANÇAISE OFFICIELLE**

**CORAM :** Le juge en chef Wagner et les juges Karakatsanis, Côté, Rowe, Martin, Jamal et O'Bonsawin

**MOTIFS DE  
JUGEMENT :**  
(par. 1 à 64)

La juge Karakatsanis (avec l'accord du juge en chef Wagner  
et des juges Rowe, Martin, Jamal et O'Bonsawin)

**MOTIFS  
CONCORDANTS :**  
(par. 65 à 83)

La juge Côté

**NOTE :** Ce document fera l'objet de retouches de forme avant la parution de sa  
version définitive dans le *Recueil des arrêts de la Cour suprême du Canada*.

---

**Procureur général de l'Ontario**

*Appelant*

*c.*

**Commissaire à l'information et à la protection de la vie privée  
de l'Ontario et Société Radio-Canada**

*Intimés*

et

**Procureur général de la Colombie-Britannique,  
procureur général de l'Alberta,  
Association canadienne des libertés civiles,  
BC Freedom of Information and Privacy Association,  
Centre for Free Expression,  
Canadian Journalists for Free Expression,  
Association canadienne des journalistes et  
Aboriginal Peoples Television Network**

*Intervenants*

**Répertorié : Ontario (Procureur général) c. Ontario (Commissaire à  
l'information et à la protection de la vie privée)**

**2024 CSC 4**

N° du greffe : 40078.

2023 : 18 avril; 2024 : 2 février.

Présents : Le juge en chef Wagner et les juges Karakatsanis, Côté, Rowe, Martin, Jamal  
et O'Bonsawin.

*Accès à l'information — Exceptions — Documents du cabinet — Lettres de mandat — Documents du cabinet exemptés par la loi provinciale du droit général d'accès du public aux renseignements détenus par le gouvernement — Exception relative aux documents du cabinet applicable lorsque leur divulgation aurait pour effet de révéler l'objet des délibérations du cabinet — L'exception relative aux documents du cabinet soustrait-elle à la divulgation les lettres de mandat rédigées à l'intention des ministres du cabinet par le premier ministre? — Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée, L.R.O. 1990, c. F.31, art. 12(1).*

Un journaliste de la SRC a demandé d'avoir accès à 23 lettres de mandat que le premier ministre de l'Ontario a remises à chacun de ses ministres peu après avoir formé le gouvernement en 2018. Les lettres exposent les opinions du premier ministre sur les priorités stratégiques en prévision du mandat du gouvernement. Le Bureau du Cabinet a refusé la demande du journaliste. Il a prétendu que les lettres étaient soustraites à la divulgation en application de l'exception prévue pour les documents du Cabinet au par. 12(1) de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* (« LAIPVP ») de l'Ontario, dont la phrase liminaire protège la confidentialité des documents qui auraient pour effet de révéler l'« objet des délibérations » du Cabinet ou de ses comités. La SRC a interjeté appel au Commissaire à l'information et à la protection de la vie privée de l'Ontario (« CIPVP ou Commissaire »), qui a conclu que les lettres n'étaient pas exemptées et qui a ordonné leur divulgation. Lors de la

révision judiciaire, la Cour divisionnaire a jugé raisonnable la décision du CIPVP, et les juges majoritaires de la Cour d'appel se sont dits du même avis.

*Arrêt* : Le pourvoi est accueilli et l'ordonnance du CIPVP est annulée.

Le juge en chef Wagner et les juges **Karakatsanis**, Rowe, Martin, Jamal et O'Bonsawin : Les lettres de mandat sont exemptes de divulgation suivant le par. 12(1) de la *LAIPVP*. La 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. Le texte, l'objet et le contexte de la disposition législative mènent inexorablement à la conclusion que les lettres de mandat sont exemptes de divulgation suivant la phrase liminaire du par. 12(1). Les lettres de mandat font état des opinions du premier ministre sur l'importance de certaines priorités stratégiques, et marquent le début d'un processus fluide de formulation des politiques au sein du Cabinet. Les lettres sont révélatrices de l'objet des délibérations du Cabinet.

La législation sur l'accès à l'information établit un équilibre entre le besoin de savoir du public et la confidentialité nécessaire pour que l'exécutif puisse gouverner efficacement. Toutes les lois de ce genre au Canada concilient ces deux objectifs essentiels en conférant au public un droit d'accès général aux renseignements détenus par le gouvernement, sous réserve d'exceptions ou d'exclusions — notamment celles applicables aux documents ou aux renseignements confidentiels du Cabinet. En Ontario, le par. 12(1) de la *LAIPVP* exempte une liste de documents, ainsi que tout

autre document qui aurait pour effet de révéler l'objet des délibérations du Cabinet ou de ses comités. Il appert du contexte législatif que cette exception constituait une partie cruciale de l'équilibre établi par le législateur entre l'accès du public à l'information et les sphères nécessaires de confidentialité au sein du gouvernement. La confidentialité du Cabinet est protégée non seulement par voie législative, mais également par convention constitutionnelle. Puisque le par. 12(1) vise à préserver le secret des délibérations du Cabinet, la dimension constitutionnelle du secret du Cabinet est un élément contextuel crucial dans l'interprétation du par. 12(1).

Dans la démocratie constitutionnelle du Canada, la confidentialité des délibérations du Cabinet est une condition préalable au gouvernement responsable, car elle permet la responsabilité ministérielle collective. Le gouvernement responsable est un principe fondamental du régime de gouvernement canadien et la caractéristique non fédérale la plus importante de la Constitution canadienne. Le secret du Cabinet découle de la dimension collective de la responsabilité ministérielle, qui 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 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. Ces objectifs sont qualifiés de considérations de franchise et de solidarité justifiant la confidentialité du Cabinet. Il existe également 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 efficace.

La prérogative de décider de l'occasion et de la manière d'annoncer des décisions du Cabinet repose sur l'incidence préjudiciable que pourrait avoir la divulgation prématurée de priorités stratégiques sur le processus de délibération. L'efficacité du processus de délibération justifie la confidentialité des délibérations du Cabinet avant qu'une décision finale soit prise et rendue publique. Rendre public le processus décisionnel du Cabinet avant la formulation et l'annonce d'une décision définitive accroîtrait la pression publique exercée sur les ministres par les parties prenantes et susciterait des critiques partisans de la part d'opposants politiques; cet examen attentif aurait pour effet de paralyser le processus décisionnel collectif. L'objet des délibérations du Cabinet englobe aussi les discussions concernant le quand et le comment de la communication des priorités du gouvernement.

Le processus de délibération du Cabinet consiste en des discussions, des consultations et la formulation de politiques auxquelles participent le premier ministre, les ministres et le Cabinet dans son ensemble. Le premier ministre, en qualité de chef du Cabinet, jouit de vastes pouvoirs dans le processus de délibération du Cabinet. 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, fixe ses procédures, et il a le droit de constater le consensus et de déterminer ce qu'a décidé le Cabinet.

L'établissement du programme, étape qui survient tôt, est une partie vitale du processus décisionnel. Bien que les processus de délibération aient changé au fil du temps tant au palier provincial que fédéral, la fonction essentielle de l'établissement du programme et la participation centrale du premier ministre à cette entreprise sont demeurées inchangées. Les stades du processus de délibération du Cabinet ne surviennent pas tous autour de la table du Cabinet derrière une porte close. Le processus décisionnel au sein du Cabinet s'étend au-delà des réunions officielles de celui-ci ou de ses comités. Les priorités communiquées aux ministres par le premier ministre au début du gouvernement marquent le commencement du processus de délibération du Cabinet, et elles seront révélatrices de l'objet des délibérations du Cabinet lorsqu'on les met en corrélation avec l'action subséquente du gouvernement.

En abordant les revendications de confidentialité du Cabinet, les décideurs administratifs et les cours de révision doivent être attentifs non seulement à l'importance primordiale de l'accès du public aux renseignements détenus par le gouvernement, mais aussi à l'objectif fondamental du secret du Cabinet de permettre un gouvernement efficace, de même qu'aux considérations d'efficacité, de franchise et de solidarité qui le sous-tendent. Ils doivent aussi être attentifs au caractère dynamique de la prise de décisions par l'exécutif, à la fonction du Cabinet en soi et de ses membres, au rôle du premier ministre ainsi qu'à la prérogative du Cabinet de choisir l'occasion et la manière d'annoncer ses décisions.

En l'espèce, il n'est pas nécessaire de trancher la question de la norme de contrôle, car la même conclusion s'impose, peu importe que la norme de contrôle de la décision du CIPVP soit celle de la décision correcte ou celle de la décision raisonnable. La sphère de protection restreinte des délibérations du Cabinet créée par l'interprétation et l'application du par. 12(1) par le CIPVP n'est pas justifiée, même à l'aune de la norme de la décision raisonnable. Le CIPVP n'a pas accordé le poids qui convient au contexte juridique et factuel, y compris aux traditions et conventions constitutionnelles intéressant la confidentialité du Cabinet, le rôle du premier ministre, ainsi que le caractère fluide et dynamique du processus décisionnel du Cabinet. L'interprétation étroite que le CIPVP a donnée à l'« objet des délibérations » était donc déraisonnable, tout comme son application de la disposition aux lettres de mandat.

*La juge Côté* : Il y a accord avec l'interprétation que la majorité donne au par. 12(1) de la *LAIPVP*, de même qu'avec sa conclusion selon laquelle les lettres de mandat en cause sont exemptes de divulgation suivant cette disposition. Il y a toutefois désaccord avec l'affirmation de la majorité selon laquelle il n'est pas nécessaire de trancher la question de la norme de contrôle applicable.

La Cour a reconnu que la norme de contrôle de la décision correcte s'impose à l'égard des questions de droit générales — comme le bien-fondé des limites du secret professionnel de l'avocat et la portée du privilège parlementaire — qui sont d'une importance fondamentale, de grande portée et susceptibles d'avoir des répercussions juridiques significatives sur le système de justice dans son ensemble. La

portée du privilège du Cabinet n'est pas une question unique au régime réglementaire précis de l'Ontario, et il n'y a aucune raison de principe pour laquelle le privilège du Cabinet devrait être traité différemment du secret professionnel de l'avocat ou du privilège parlementaire — ou est moins important qu'eux pour le système juridique dans son ensemble. La portée du privilège du Cabinet est une question d'importance capitale pour le système juridique dans son ensemble. Elle doit être l'objet d'un contrôle selon la norme de la décision correcte parce que les cours de justice, au moment d'effectuer un contrôle selon la norme de la décision raisonnable, ne peuvent donner l'unique réponse définitive que nécessitent de telles questions.

En l'espèce, il y a désaccord avec la majorité pour dire que la même conclusion s'ensuit, peu importe que la norme de contrôle appliquée soit celle de la décision correcte ou celle de la décision raisonnable. Les motifs du Commissaire étaient intelligibles et transparents, et plusieurs facteurs pertinents militent en faveur de l'interprétation que le Commissaire a donnée au par. 12(1). Le fait que la majorité serait parvenue à une conclusion différente ne rend pas la décision du Commissaire déraisonnable. La cour de justice effectuant un contrôle selon la norme de la décision raisonnable doit centrer son attention sur la décision même qu'a rendue le décideur administratif, notamment sur sa justification, et non sur la conclusion à laquelle elle serait parvenue. La majorité n'utilise pas cette méthodologie en pratique.

Il y a cependant accord avec l'interprétation que la majorité donne à la portée du privilège du Cabinet, soit l'interprétation correcte, et à sa conclusion selon

laquelle les lettres de mandat sont exemptes de divulgation en vertu du par. 12(1). L'« objet des délibérations » englobe le processus de délibération du Cabinet du début à la fin, notamment les directives et les grandes priorités communiquées par le premier ministre aux ministres. En concluant à l'effet contraire, le Commissaire a retenu une interprétation incorrecte.

## **Jurisprudence**

Citée par la juge Karakatsanis

**Arrêt appliqué :** *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Vavilov*, 2019 CSC 65, [2019] 4 R.C.S. 653; **arrêts mentionnés :** *Dagg c. Canada (Ministre des Finances)*, [1997] 2 R.C.S. 403; *Ontario c. Criminal Lawyers' Association of Ontario*, 2013 CSC 43, [2013] 3 R.C.S. 3; *Colombie-Britannique (Procureur général) c. Provincial Court Judges' Association of British Columbia*, 2020 CSC 20, [2020] 2 R.C.S. 506; *Chagnon c. Syndicat de la fonction publique et parapublique du Québec*, 2018 CSC 39, [2018] 2 R.C.S. 687; *MacKeigan c. Hickman*, [1989] 2 R.C.S. 796; *Babcock c. Canada (Procureur général)*, 2002 CSC 57, [2002] 3 R.C.S. 3; *Carey c. Ontario*, [1986] 2 R.C.S. 637; ordonnance PO-1725, 1999 CanLII 14318; *Office régional de la santé du Nord c. Horrocks*, 2021 CSC 42; *Agraira c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2013 CSC 36, [2013] 2 R.C.S. 559; *Renvoi : Résolution pour modifier la Constitution*, [1981] 1 R.C.S. 753; *SEFPO c. Ontario (Procureur général)*, [1987] 2 R.C.S. 2; *Untel c. Ontario (Finances)*, 2014 CSC 36, [2014] 2 R.C.S. 3; *Conseil canadien des œuvres de charité chrétiennes c.*

*Canada (Ministre des Finances)*, [1999] 4 C.F. 245; *Ontario (Sûreté et Sécurité publique) c. Criminal Lawyers' Association*, 2010 CSC 23, [2010] 1 R.C.S. 815; *Conway c. Rimmer*, [1968] A.C. 910.

Citée par la juge Côté

**Arrêt appliqué :** *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Vavilov*, 2019 CSC 65, [2019] 4 R.C.S. 653; **arrêts mentionnés :** *Mason c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2023 CSC 21; *Office régional de la santé du Nord c. Horrocks*, 2021 CSC 42; *Agraira c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2013 CSC 36, [2013] 2 R.C.S. 559; *Merck Frosst Canada Ltée c. Canada (Santé)*, 2012 CSC 3, [2012] 1 R.C.S. 23; *Chagnon c. Syndicat de la fonction publique et parapublique du Québec*, 2018 CSC 39, [2018] 2 R.C.S. 687; *Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada c. Canada (Procureur général)*, 2014 CSC 40, [2014] 2 R.C.S. 135; *O'Connor c. Nova Scotia (Minister of the Priorities and Planning Secretariat)*, 2001 NSCA 132, 197 N.S.R. (2d) 154; *Aquasource Ltd. c. Freedom of Information and Protection of Privacy Commissioner (B.C.)* (1998), 111 B.C.A.C. 95; *Alberta (Information and Privacy Commissioner) c. University of Calgary*, 2016 CSC 53, [2016] 2 R.C.S. 555; *Kanthasamy c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2015 CSC 61, [2015] 3 R.C.S. 909; *Babcock c. Canada (Procureur général)*, 2002 CSC 57, [2002] 3 R.C.S. 3; *Nova Tube Inc./Nova Steel Inc. c. Conares Metal Supply Ltd.*, 2019 CAF 52; *Dagg c. Canada (Ministre des Finances)*, [1997] 2 R.C.S. 403.

**Lois et règlements cités**

*Access to Information and Protection of Privacy Act, 2015*, S.N.L. 2015, c. A-1.2, art. 27.

*Freedom of Information and Protection of Privacy Act*, R.S.A. 2000, c. F-25, art. 22.

*Freedom of Information and Protection of Privacy Act*, R.S.B.C. 1996, c. 165, art. 12.

*Freedom of Information and Protection of Privacy Act*, S.N.S. 1993, c. 5, art. 13.

*Freedom of Information and Protection of Privacy Act*, S.P.E.I. 2001, c. 37, art. 20.

*Freedom of Information and Protection of Privacy Act*, S.S. 1990-91, c. F-22.01, art. 16.

*Loi sur la preuve au Canada*, L.R.C. 1985, c. C-5, art. 39.

*Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*, C.P.L.M., c. F175, art. 19.

*Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*, L.R.O. 1990, c. F.31, art. 1a(ii), 12(1), 16, 20, 21.

*Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*, L.T.N.-O. 1994, c. 20, art. 13 à 14.

*Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*, L.C.Nun., c. A-20, art. 13.

*Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*, L.Y. 2018, c. 9, art. 67.

*Loi sur l'accès à l'information*, L.R.C. 1985, c. A-1, art. 69.

*Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*, RLRQ, c. A-2.1, art. 30 à 38.

### **Doctrine et autres documents cités**

Bakvis, Herman. « Prime Minister and Cabinet in Canada : An Autocracy in Need of Reform? » (2000), 35:4 *R. études can.* 60.

Brooks, Stephen. *Canadian Democracy*, 9th ed., Don Mills (Ont.), Oxford University Press, 2020.

- Campagnolo, Yan. *Le secret ministériel : Théorie et pratique*, Québec, Presses de l'Université Laval, 2020.
- Campagnolo, Yan. « The Political Legitimacy of Cabinet Secrecy » (2017), 51 *R.J.T.U.M.* 51.
- Canada. Bureau du Conseil privé. *Guide de rédaction des documents du Cabinet*, Ottawa, 2013.
- d'Ombraïn, Nicholas. « Cabinet secrecy » (2004), 47 *Admin. pub. Can.* 332.
- Heard, Andrew. *Canadian Constitutional Conventions : The Marriage of Law & Politics*, 2nd ed., Don Mills (Ont.), Oxford University Press, 2014.
- Hogg, Peter W., and Wade K. Wright. *Constitutional Law of Canada*, 5th ed. Supp., Toronto, Thomson Reuters, 2023 (updated 2023, release 1).
- Ontario. Assemblée législative. *Journal des débats (Hansard)*, n° 21, 1<sup>re</sup> sess., 33<sup>e</sup> lég., 12 juillet 1985, p. 753-755.
- Ontario. Cabinet du premier ministre. *Un gouvernement pour la population : Discours du Trône*, 12 juillet 2018 (en ligne : <https://news.ontario.ca/fr/speech/49713/un-gouvernement-pour-la-population>; version archivée : [https://www.scc-csc.ca/cso-dce/2024SCC-CSC4\\_1\\_fra.pdf](https://www.scc-csc.ca/cso-dce/2024SCC-CSC4_1_fra.pdf)).
- Ontario. Commission on Freedom of Information and Individual Privacy. *Public Government for Private People : The Report of the Commission on Freedom of Information and Individual Privacy*, Toronto, 1980.
- Schacter, Mark, and Phillip Haid. *Cabinet Decision-Making in Canada : Lessons and Practices*, Ottawa, Institute on Governance, 1999.
- White, Graham. *Cabinets and First Ministers*, Vancouver, UBC Press, 2005.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel de l'Ontario (les juges Gillese, Lauwers et Sossin), 2022 ONCA 74, 160 O.R. (3d) 481, 465 D.L.R. (4th) 707, 93 Admin. L.R. (6th) 17, [2022] O.J. No. 430 (Lexis), 2022 CarswellOnt 859 (WL), qui a confirmé une décision des juges Swinton, Penny et Kristjanson, 2020 ONSC 5085, 93 Admin. L.R. (6th) 1, [2020] O.J. No. 3606 (Lexis), 2020 CarswellOnt 12185 (WL), qui avait confirmé une décision du Commissaire à l'information et à la

protection de la vie privée de l'Ontario, ordonnance PO-3973, 2019 CanLII 76037, [2019] O.I.P.C. No. 155 (Lexis). Pourvoi accueilli.

*Judie Im, Nadia Laeeque et Jennifer Boyczuk*, pour l'appelant.

*William S. Challis et Linda Chen*, pour l'intimé le Commissaire à l'information et à la protection de la vie privée de l'Ontario.

*Justin Safayeni, Spencer Bass et Dustin Milligan*, pour l'intimée la Société Radio-Canada.

*Tara Callan, Tamara Saunders et Layli Antinuk*, pour l'intervenant le procureur général de la Colombie-Britannique.

*Sean McDonough et Melissa Burkett*, pour l'intervenant le procureur général de l'Alberta.

*Iris Fischer et Gregory Sheppard*, pour l'intervenante l'Association canadienne des libertés civiles.

*Sean Hern, c.r., et Benjamin Isitt*, pour l'intervenante BC Freedom of Information and Privacy Association.

*Jessica Orkin et Adriel Weaver*, pour les intervenants Centre for Free Expression, Canadian Journalists for Free Expression, l'Association canadienne des journalistes et Aboriginal Peoples Television Network.

Version française du jugement du juge en chef Wagner et des juges Karakatsanis, Rowe, Martin, Jamal et O'Bonsawin rendu par

LA JUGE KARAKATSANIS —

## I. Introduction

[1] La législation sur l'accès à l'information (AI) établit un équilibre entre le besoin de savoir du public et la confidentialité nécessaire pour que l'exécutif puisse gouverner efficacement. Les deux sont essentiels au bon fonctionnement de notre démocratie. Le présent pourvoi porte sur l'équilibre entre ces deux principes fondamentaux.

[2] L'accès à l'information favorise la transparence, la reddition de comptes et une participation significative du public. Sans une connaissance adéquate de ce qui se passe, les législateurs et le public ne peuvent ni obliger le gouvernement à rendre des comptes, ni contribuer de manière significative à la prise de décisions, à l'élaboration de politiques et à l'adoption de lois. Ainsi, la législation en matière d'AI vise non pas à entraver le gouvernement, mais à « améliorer les rouages du gouvernement » en le

rendant « plus efficace, plus réceptif et plus responsable » envers le pouvoir législatif et le public (*Dagg c. Canada (Ministre des Finances)*, [1997] 2 R.C.S. 403, par. 63).

[3] Toutefois, dans notre régime de gouvernement de type Westminster, l'exécutif — à l'instar des pouvoirs judiciaire et législatif — a également besoin de certaines sphères de confidentialité pour s'acquitter de sa fonction constitutionnelle. Les pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire jouent tous « des rôles à la fois cruciaux et complémentaires dans notre démocratie constitutionnelle », et « un pouvoir ne peut jouer son rôle lorsqu'un autre empiète indûment sur lui » (*Ontario c. Criminal Lawyers' Association of Ontario*, 2013 CSC 43, [2013] 3 R.C.S. 3, par. 29). Par conséquent, les conventions constitutionnelles découlent de la séparation des pouvoirs et protègent les sphères de confidentialité requises pour qu'une institution gouvernementale « s'acquitt[e] des fonctions qui lui sont attribuées par la Constitution » (*Colombie-Britannique (Procureur général) c. Provincial Court Judges' Association of British Columbia*, 2020 CSC 20, [2020] 2 R.C.S. 506 (*B.C. Judges*), par. 66). Tout comme le privilège législatif protège la capacité des représentants élus de donner suite à la volonté du peuple (*Chagnon c. Syndicat de la fonction publique et parapublique du Québec*, 2018 CSC 39, [2018] 2 R.C.S. 687), et le secret du délibéré préserve l'indépendance du pouvoir judiciaire (*MacKeigan c. Hickman*, [1989] 2 R.C.S. 796, p. 830-831), la confidentialité du Cabinet accorde à l'exécutif la latitude dont il a besoin pour gouverner de manière efficace et responsable sur le plan collectif (*Babcock c. Canada (Procureur général)*, 2002 CSC 57, [2002] 3 R.C.S. 3, par. 15). Le secret du Cabinet est « essentielle[1] au bon gouvernement » (*ibid.*),

car il favorise la transparence des délibérations, la solidarité ministérielle et l'efficacité du gouvernement en protégeant les délibérations du Cabinet (*B.C. Judges*, par. 95-97; *Carey c. Ontario*, [1986] 2 R.C.S. 637, p. 658-659).

[4] Toutes les lois sur l'AI au Canada concilient ces deux objectifs essentiels en conférant au public un droit d'accès général aux renseignements détenus par le gouvernement, sous réserve d'exceptions ou d'exclusions — notamment celles applicables aux documents ou aux renseignements confidentiels du Cabinet. Le présent pourvoi met en jeu cet équilibre en ce qui concerne l'exception prévue pour les documents du Cabinet au par. 12(1) de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*, L.R.O. 1990, c. F.31 (*LAIPVP*), de l'Ontario. Le paragraphe 12(1) exempte une liste de documents, ainsi que tout autre document qui aurait pour effet de révéler l'« objet des délibérations » du Cabinet ou de ses comités. L'interprétation que le Commissaire à l'information et à la protection de la vie privée de l'Ontario (CIPVP ou Commissaire) donne à l'« objet des délibérations » est au cœur de la présente affaire.

[5] Le litige en matière d'accès à l'information en l'espèce tire son origine d'une demande présentée par un journaliste de la Société Radio-Canada (SRC) pour consulter 23 lettres que le premier ministre de l'Ontario a remises à chacun de ses ministres peu après avoir formé le gouvernement en 2018 (Lettres). Ces Lettres, communément appelées des « lettres de mandat », exposent les opinions du premier ministre sur les priorités stratégiques en prévision du mandat du gouvernement. Le

Bureau du Cabinet a refusé la demande du journaliste, prétendant que les Lettres étaient soustraites à la divulgation en application du par. 12(1) de la *LAIPVP*.

[6] La SRC a interjeté appel au CIPVP, qui a conclu que les Lettres n'étaient pas exemptées et qui a ordonné leur divulgation (ordonnance PO-3973, 2019 CanLII 76037). Lors du contrôle judiciaire, la Cour divisionnaire de l'Ontario a jugé raisonnable la décision du CIPVP, et les juges majoritaires de la Cour d'appel de l'Ontario se sont dits du même avis (2020 ONSC 5085, 93 Admin. L.R. (6th) 1; 2022 ONCA 74, 160 O.R. (3d) 481). Le juge Lauwers, dissident, a estimé que la décision était déraisonnable pour plusieurs raisons, mais principalement parce qu'elle érodait la sphère du privilège du Cabinet que le par. 12(1) vise à préserver.

[7] Comme je l'expliquerai, je conclus que la décision du CIPVP était déraisonnable. Le Commissaire a soigneusement examiné le texte de la disposition législative et a tenu compte de certains des objectifs de la confidentialité du Cabinet. Ses motifs étaient intelligibles et transparents. Il n'a toutefois pas considéré adéquatement le contexte juridique et factuel dans lequel fonctionne le par. 12(1) — en particulier les traditions et conventions constitutionnelles qui entourent la confidentialité et le processus décisionnel du Cabinet, y compris le rôle que joue le premier ministre dans ce processus. La confidentialité du Cabinet crée les conditions nécessaires pour assurer un gouvernement efficace. Le Commissaire n'a pas considéré une des principales raisons d'être de la convention : favoriser l'efficacité du processus décisionnel collectif. Le fait qu'il ne s'est pas penché sur la dimension constitutionnelle

plus large de la confidentialité du Cabinet l'a amené à adopter une interprétation trop étroite du par. 12(1). Il a exclu les « résultats » du processus de délibération, sans égard à l'incidence qu'une divulgation prématurée des priorités stratégiques au début du processus pourrait avoir sur le bon fonctionnement du gouvernement.

[8] En outre, même suivant l'interprétation du par. 12(1) que le Commissaire a donnée, l'application qu'il a faite de la norme aux Lettres était déraisonnable. L'affirmation du CIPVP selon laquelle les Lettres ne contiennent que des « sujets » ou des « résultats » finaux non exemptés du processus de délibération du *premier ministre* ne tenait pas compte du contexte plus large du processus de délibération du Cabinet. Tout d'abord, comme le premier ministre est chef du Cabinet, ses délibérations ne peuvent être artificiellement dissociées de celles du Cabinet. De plus, loin de constituer de simples « sujets » comme les points d'un ordre du jour, les Lettres reflètent les opinions du premier ministre sur l'importance de certaines priorités stratégiques, et marquent le début d'un processus fluide de formulation des politiques au sein du Cabinet. Les Lettres sont révélatrices de l'objet des délibérations du Cabinet, tant à première vue que lorsqu'on les met en corrélation avec ce que fait effectivement le gouvernement.

[9] Je suis d'avis d'accueillir le pourvoi et d'annuler la décision du CIPVP.

## II. Motifs du CIPVP

[10]           Devant le CIPVP, le Bureau du Cabinet a affirmé que les Lettres devaient être protégées pour trois raisons : (1) les Lettres avaient été inscrites à l'ordre du jour de la première réunion du Cabinet, remises à chaque ministre durant la réunion, et les messages clés du premier ministre sur des initiatives stratégiques ont vraisemblablement été discutés à cette réunion; (2) les Lettres révèlent les délibérations du premier ministre dans l'établissement des priorités stratégiques du Cabinet, lesquelles font intrinsèquement partie du processus de délibération du Cabinet; (3) la divulgation des Lettres aurait pour effet de révéler l'objet de futures délibérations du Cabinet, car de multiples priorités énoncées dans les Lettres doivent faire l'objet de délibérations par le Cabinet et ses comités avant leur mise en œuvre (par. 26-29). Le Bureau du Cabinet a soutenu que la divulgation prématurée d'initiatives stratégiques pourrait compromettre une discussion libre et franche de ces initiatives lors des prochaines réunions du Cabinet, et il a insisté sur la prérogative du premier ministre [TRADUCTION] « de fixer la manière dont le gouvernement communiquera ses priorités stratégiques et le moment où il le fera » (par. 30 et 32).

[11]           Le CIPVP a estimé que les Lettres n'étaient pas protégées par le par. 12(1), et il a ordonné leur divulgation. Le CIPVP a d'abord examiné l'objectif de l'exception applicable aux documents du Cabinet, eu égard à deux considérations qui justifient de préserver la confidentialité des délibérations du Cabinet : la franchise et la solidarité ministérielles. Selon lui, l'objectif était [TRADUCTION] « de favoriser des discussions libres et franches entre les membres du Cabinet sur les enjeux qu'ils étaient appelés à

trancher, sans être préoccupés de l'effet paralysant que pourrait avoir la divulgation de leurs déclarations ou des documents à l'égard desquels ils délibèrent » (par. 86).

[12] Le CIPVP a rejeté l'argument de la SRC selon lequel l'expression « objet des délibérations » devrait viser uniquement les documents révélant une discussion des avantages et des inconvénients d'une démarche. Il a reconnu que [TRADUCTION] « l'exception peut s'étendre de manière plus générale aux points de vue, opinions, réflexions, idées et préoccupations des membres du Cabinet » exprimés au cours du processus de délibération et aux documents qui « devaient servir, ou qui ont servi, de [...] fondement pour les discussions du Cabinet dans son ensemble » (par. 98 et 113; voir aussi les par. 116, 119 et 131). Le CIPVP a fait remarquer qu'en général, [TRADUCTION] « [l]e paragraphe 12(1) vise à protéger les communications délibératives qui surviennent au cours » du processus d'élaboration de politiques par le Cabinet, et non les « résultats » de ce processus (c.-à-d. les décisions elles-mêmes) ou de simples « thèmes » ou « sujets » de délibération (par. 92 et 104). Il a toutefois reconnu que des thèmes ou sujets sont exemptés lorsque [TRADUCTION] « le contexte ou d'autres renseignements supplémentaires permettraient au lecteur de tirer des inférences justes » concernant des délibérations du Cabinet (par. 100, citant l'ordonnance PO-1725, 1999 CanLII 14318 (C.I.P.V.P. Ont.), p. 16) Plus loin dans sa décision, le CIPVP s'est appuyé sur un précédent où avait été interprété l'al. 12(1)a) pour statuer que les documents ne relevant pas des exceptions précises énoncées aux al. 12(1)a) à f) ne sont admissibles à la protection que s'il est probable que leur divulgation [TRADUCTION]

« permettrait de tirer des inférences justes concernant de véritables délibérations du Cabinet lors d'une réunion donnée de celui-ci » (par. 94, 101 et 121).

[13] Appliquant ces constatations, le CIPVP a jugé que les Lettres n'étaient pas protégées parce que rien ne tendait à indiquer qu'elles devaient servir, ou ont servi, de fondement pour les discussions du Cabinet dans son ensemble (par. 113-114). Les Lettres font tout au plus état de sujets *susceptibles* d'être abordés au cours d'une réunion du Cabinet, ou de sujets d'initiatives stratégiques non précisées *susceptibles* d'être examinés lors de futures réunions (par. 115 et 119). De plus, le CIPVP a jugé qu'au lieu de révéler les points de vue, opinions, réflexions, idées et préoccupations de ministres, les Lettres représentaient [TRADUCTION] « l'aboutissement de la formulation par le premier ministre des politiques et objectifs que doit atteindre chaque ministère » — ou « le fruit de ses délibérations » — et débordaient du cadre du par. 12(1) (par. 132 et 134; voir aussi par. 79).

### III. Analyse

[14] Le paragraphe 12(1) protège la confidentialité des documents qui « aurai[ent] pour effet de révéler l'objet des délibérations du [Cabinet] ». Des exceptions semblables se trouvent dans les lois sur l'AI partout au pays<sup>1</sup>. Selon la

---

<sup>1</sup> Voir *Loi sur l'accès à l'information*, L.R.C. 1985, c. A-1, art. 69; *Freedom of Information and Protection of Privacy Act*, R.S.A. 2000, c. F-25, art. 22; *Freedom of Information and Protection of Privacy Act*, R.S.B.C. 1996, c. 165, art. 12; *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*, C.P.L.M., c. F175, art. 19; *Access to Information and Protection of Privacy Act, 2015*, S.N.L. 2015, c. A-1.2, art. 27; *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*, L.T.N.-O. 1994, c. 20, art. 13 à 14; *Freedom of Information and Protection of Privacy Act*, S.N.S. 1993, c. 5, art. 13; *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*, L.C.Nun., c. A-20, art. 13;

phrase liminaire du par. 12(1), « [l]a personne responsable refuse de divulguer un document qui aurait pour effet de révéler l'objet des délibérations » du Cabinet ou de ses comités. 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. Le paragraphe 12(1) en entier est reproduit à l'annexe ci-joint. Seule la phrase liminaire de la disposition est en litige.

[15] En l'espèce, la seule question en litige est de savoir si le public peut consulter les lettres de mandat du premier ministre. La réponse à cette question tient à l'interprétation que donne le CIPVP de la phrase liminaire du par. 12(1) et à son application de cette interprétation aux faits. Les parties affirment que notre Cour devrait réviser la décision du CIPVP en fonction de la norme de la décision raisonnable. Nous ne sommes pas liés par cette entente, car la « sélection et l'application d'une norme de contrôle par le juge de révision sont assujetties à la norme de la décision correcte » (*Office régional de la santé du Nord c. Horrocks*, 2021 CSC 42, par. 10; *Agraira c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2013 CSC 36, [2013] 2 R.C.S. 559, par. 45-47).

[16] Nous constatons cependant que, devant les juridictions inférieures, l'affaire a été plaidée et tranchée selon la norme de la décision raisonnable. Le juge Lauwers, dissident en Cour d'appel, a soulevé, sans les décider, des questions sérieuses

---

*Freedom of Information and Protection of Privacy Act*, S.P.E.I. 2001, c. 37, art. 20; *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*, RLRQ c. A-2.1, art. 30 à 38; *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act*, S.S. 1990-91, c. F-22.01, art. 16; *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*, L.Y. 2018, c. 9, art. 67.

concernant l'application en l'espèce de la norme de contrôle fondée sur la décision correcte, étant donné les conventions constitutionnelles ainsi que les traditions et pratiques connexes que met en jeu le par. 12(1) (par. 106-108). En l'espèce, la même conclusion s'impose, peu importe que la norme de contrôle soit celle de la décision correcte ou celle de la décision raisonnable. La sphère de protection restreinte des délibérations du Cabinet créée par l'interprétation et l'application du par. 12(1) par le CIPVP n'est pas justifiée, même à l'aune de la norme de la décision raisonnable, qui commande une plus grande déférence. Compte tenu de cette conclusion et du fait que les parties n'ont pas soulevé la question de la norme de contrôle applicable devant notre Cour, il n'est pas nécessaire de trancher cette question de manière définitive en l'espèce. En conséquence, nous ne commenterons pas la [TRADUCTION] « question épineuse » soulevée par le juge Lauwers (au par. 108), et nous procéderons au contrôle sur la base de la norme de la décision raisonnable.

[17] Le contrôle en fonction de la norme de la décision raisonnable s'intéresse tant au raisonnement suivi par le décideur qu'au résultat de la décision (*Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Vavilov*, 2019 CSC 65, [2019] 4 R.C.S. 653, par. 83-84). Une décision est raisonnable lorsque « justifiée au regard de l'ensemble du droit et des faits pertinents »; par conséquent, les contextes juridique et factuel « constituent des contraintes qui ont une influence sur le décideur dans l'exercice des pouvoirs qui lui sont délégués » (par. 105). Parmi les contraintes contextuelles pertinentes, il peut s'agir « du régime législatif applicable et de tout autre principe législatif ou principe de common law pertinent, des principes d'interprétation

des lois, de la preuve portée à la connaissance du décideur [. . .], des observations des parties, des pratiques et décisions antérieures de l'organisme administratif et, enfin, de l'impact potentiel de la décision sur l'individu » (par. 106).

[18] Lors du contrôle selon la norme de la décision raisonnable, le juge doit « être attentif à la manière dont le décideur administratif met à profit son expertise » ainsi que « son expérience institutionnelle » (par. 93; voir aussi par. 232-234). Le juge ne doit pas apprécier à nouveau la preuve prise en compte par le décideur, sauf si le décideur s'est fondamentalement mépris sur un certain aspect de la preuve ou n'en a pas tenu compte (par. 125-126). Le contrôle en fonction de la norme de la décision raisonnable suppose donc une déférence envers le décideur, et, dans l'analyse qui suit, j'examinerai les motifs fournis par le CIPVP à la lumière des arguments des parties et du contexte de l'instance.

[19] Le procureur général de l'Ontario appelant fait valoir que la décision du CIPVP était déraisonnable pour plusieurs raisons, notamment les suivantes : (1) l'interprétation que le CIPVP donne du par. 12(1) ne cadre pas avec l'objectif de l'exception, c'est-à-dire accorder une large protection à la confidentialité du Cabinet, dans le droit fil de la tradition et de la convention constitutionnelle; (2) le CIPVP a établi de manière déraisonnable un critère plus rigoureux pour le par. 12(1) en exigeant la preuve que les Lettres se rapportaient à de « véritables délibérations du Cabinet lors d'une réunion donnée de celui-ci »; (3) le CIPVP a conclu à tort que les Lettres n'étaient pas exemptées parce qu'elles constituaient des « résultats » du processus de

délibération du premier ministre, ou de simples « sujets » et « thèmes » des réunions du Cabinet.

[20] La SRC intimée cherche à faire confirmer la décision du CIPVP, faisant remarquer que ce dernier était conscient de l'objectif de l'exception et qu'il a raisonnablement conclu que la divulgation des Lettres n'entraverait pas la réalisation de cet objectif. La SRC soutient que la décision du CIPVP ne reposait pas sur le point de savoir s'il y avait eu de « véritables » délibérations lors d'une réunion « donnée » du Cabinet. Elle était plutôt fondée sur une insuffisance de preuve montrant que les Lettres auraient pour effet de révéler l'objet de *n'importe quelles* délibérations tenues lors de *n'importe quelle* réunion du Cabinet. Toujours selon la SRC, le CIPVP a reconnu que les « résultats » du processus de délibération peuvent être exemptés s'ils permettraient de tirer des inférences justes concernant l'objet de délibérations du Cabinet, et il a raisonnablement conclu que les Lettres ne répondaient pas à ce critère. Comme le requiert le processus établi par la loi, la SRC a présenté ses observations sans avoir vu les Lettres, lesquelles n'avaient été divulguées qu'au CIPVP et aux juges siégeant en révision en l'espèce.

[21] Comme je l'expliquerai, je conviens avec le procureur général de l'Ontario que le Commissaire ne s'est pas penché adéquatement sur le contexte juridique et factuel général au moment d'interpréter le par. 12(1). En conséquence, il a rejeté déraisonnablement les arguments du Bureau du Cabinet au sujet de l'incidence qu'aurait la divulgation des Lettres sur les délibérations du Cabinet. Les contraintes

juridiques et factuelles qui jouent sur le par. 12(1) impliquent des traditions et conventions constitutionnelles qui régissent la confidentialité et le processus de délibération du Cabinet. Vu le caractère essentiel de ces traditions et conventions pour le bon fonctionnement de notre démocratie, il était vital que la décision du CIPVP tienne valablement compte de ce contexte. Le défaut du CIPVP d'en tenir compte l'a amené à retenir une interprétation déraisonnablement étroite du par. 12(1) et à mal qualifier les Lettres elles-mêmes.

[22] Je procéderai en évaluant le caractère raisonnable de l'interprétation donnée par le CIPVP au par. 12(1) au regard de la législation et de la toile de fond juridique de la confidentialité du Cabinet. J'évaluerai ensuite la qualification des Lettres par le Commissaire eu égard au contexte évoqué par le Bureau du Cabinet au sujet du processus de délibération et du rôle du premier ministre.

A. *L'interprétation donnée par le CIPVP au par. 12(1)*

[23] Une décision raisonnable est justifiée au regard des aspects importants du texte, du contexte et de l'objet de la loi, suivant le principe moderne en matière d'interprétation des lois (*Vavilov*, par. 117-122). Il est peu probable que l'omission mineure d'un certain élément du texte, du contexte ou de l'objet permette de juger la décision déraisonnable. Néanmoins, le tribunal interviendra si « l'aspect omis de l'analyse amène la cour de révision à perdre confiance dans le résultat auquel est arrivé le décideur » (par. 122).

[24] À mon avis, la décision du CIPVP témoigne d'une prise en compte soignée du texte du par. 12(1) — par exemple, le CIPVP a pris note du sens des mots « objet », « délibérations », « notamment » et « aurait pour effet » qui figurent dans la disposition (par. 9, 90-97 et 111). Le CIPVP a également noté l'objectif général des lois sur l'AI de faciliter la démocratie (par. 106), et a tenu compte de deux des objectifs de la confidentialité du Cabinet : la franchise et la solidarité (par. 87). Mais le CIPVP n'a pas porté attention au contexte juridique important qui entoure l'exception et doit guider l'interprétation de son objet et de son texte. Ce manquement a amené le CIPVP à adopter une interprétation trop étroite de l'objet et de la portée de l'exception.

[25] D'après les parties, les objets qui sous-tendent la loi étaient des considérations clés pour l'interprétation qu'a fait le CIPVP du par. 12(1). La *LAIPVP* a été adoptée en 1987 sur le fondement de recommandations faites en 1980 par la Commission de l'accès à l'information et de la protection de la vie privée de l'Ontario, présidée par le commissaire D. Carlton Williams. Comme l'a fait observer le CIPVP, la *LAIPVP* crée un droit général d'accès du public à l'information gouvernementale, sous réserve d'exceptions nécessaires qui sont restreintes et précises (par. 107, citant l'al. 1a)).

[26] Il appert du contexte législatif que l'exception de la *LAIPVP* visant les documents du Cabinet constituait une partie cruciale de l'équilibre établi par le législateur entre l'accès du public à l'information et les sphères nécessaires de confidentialité au sein du gouvernement (voir Assemblée législative de l'Ontario,

*Journal des débats (Hansard)*, n° 21, 1<sup>re</sup> sess., 33<sup>e</sup> lég., 12 juillet 1985, p. 753-755) (hon. Ian G. Scott) (reconnaissant que la LAIPVP exigeait un [TRADUCTION] « équilibre » entre des intérêts opposés et que l'exception visant les documents du Cabinet protégeait les « institutions centrales du gouvernement représentatif »)). En envisageant l'adoption d'une loi sur l'AI en Ontario, la commission Williams a reconnu dans son rapport officiel que les changements aux pratiques d'accès à l'information gouvernementale devaient être compatibles avec les traditions de la province et les conventions constitutionnelles liées au fonctionnement efficace du Cabinet (Commission on Freedom of Information and Individual Privacy, *Public Government for Private People : The Report of the Commission on Freedom of Information and Individual Privacy* (1980) (rapport Williams), p. 83 et 85).

[27] La confidentialité du Cabinet est protégée non seulement par voie législative, mais également par convention constitutionnelle, soit les règles de conduite établies par les institutions gouvernementales qui ne sont pas appliquées par les tribunaux mais qui sont considérées comme obligatoires par ceux et celles qui mettent en œuvre la Constitution (A. Heard, *Canadian Constitutional Conventions : The Marriage of Law & Politics* (2<sup>e</sup> éd. 2014), p. 5; voir aussi *Renvoi : Résolution pour modifier la Constitution*, [1981] 1 R.C.S. 753, p. 880). Puisque le par. 12(1) vise à préserver le secret du processus de délibération du Cabinet, la dimension constitutionnelle du secret du Cabinet était un élément contextuel crucial dans l'interprétation du par. 12(1).

[28] Dans notre démocratie constitutionnelle, la confidentialité des délibérations du Cabinet est une condition préalable au gouvernement responsable, car elle permet la responsabilité ministérielle collective. Le gouvernement responsable est un principe fondamental de notre régime de gouvernement (*SEFPO c. Ontario (Procureur général)*, [1987] 2 R.C.S. 2, p. 38) et la [TRADUCTION] « caractéristique non fédérale la plus importante de la Constitution canadienne » (P. W. Hogg et W. K. Wright, *Constitutional Law of Canada* (5<sup>e</sup> éd. suppl.), § 9:3). Le gouvernement est « responsable » en ce sens que l'exécutif doit rendre des comptes à l'assemblée législative et garder sa confiance (§ 9:1; Heard, p. 90). Les ministres du Cabinet sont à la fois *individuellement* responsables de leur propre conduite et de leurs ministères respectifs, et *collectivement* responsables de la politique et de l'action gouvernementales (G. White, *Cabinets and First Ministers* (2005), p. 15-16).

[29] Le secret du Cabinet découle de la dimension collective de la responsabilité ministérielle (Y. Campagnolo, « The Political Legitimacy of Cabinet Secrecy » (2017), 51 *R.J.T.U.M.* 51, p. 59). 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 (motifs du CIPVP, par. 86-87 et 97). Cela s'impose pour que les ministres ne 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 (voir Campagnolo (2017), p. 66-72). 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 (*ibid.*; voir aussi N. d'Ombain, « Cabinet secrecy » (2004), 47 *Admin. pub. Can.* 332, p. 336).

[30] 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 (voir Campagnolo (2017), p. 68). Le secret du Cabinet favorise donc la franchise, la solidarité et l'efficacité, tout cela pour contribuer à un gouvernement efficace. Cet objectif est également reflété dans la jurisprudence de notre Cour. Dans *Carey*, notre Cour a fait remarquer que l'objet même de la confidentialité est le bon fonctionnement du gouvernement (p. 664, 670-671 et 673). Dans l'arrêt *Babcock*, la juge en chef McLachlin a affirmé : « La confidentialité des délibérations du Cabinet est essentielle au bon gouvernement » (par. 15). Et dans *Untel c. Ontario (Finances)*, 2014 CSC 36, [2014] 2 R.C.S. 3, notre Cour a souligné que la communication aux journalistes ou aux opposants politiques de priorités stratégiques à un stade précoce du processus de délibération « [est un] matériau hautement inflammable [qui] pourrait facilement alimenter un brasier capable de détruire rapidement la crédibilité et l'efficacité du gouvernement » (par. 44, citant *Conseil canadien des œuvres de charité chrétiennes c. Canada (Ministre des Finances)*, [1999] 4 C.F. 245, par. 31).

[31] Par conséquent, la confidentialité du Cabinet n'est [TRADUCTION] « pas seulement un expédient politique commode; elle est essentielle à un gouvernement efficace » (voir White, p. 139; voir aussi p. 138). Notre jurisprudence s'attache en général à la valeur que représente le secret des délibérations pour le fonctionnement efficace des institutions gouvernementales, notamment le Cabinet. Elle reconnaît également qu'une trop grande transparence risque de nuire à la réalisation de cet objectif (voir *Babcock*, par. 18; *Ontario (Sûreté et Sécurité publique) c. Criminal Lawyers' Association*, 2010 CSC 23, [2010] 1 R.C.S. 815 (*Criminal Lawyers' Association 2010*), par. 40; *B.C. Judges*, par. 96; voir aussi *Untel*, par. 44; rapport Williams, p. 235).

[32] Le CIPVP a démontré qu'il saisissait l'importance des considérations de franchise et de solidarité qui justifient la confidentialité du Cabinet, citant l'arrêt *Babcock* de notre Cour (voir par. 87). Le CIPVP a tenu compte de ces considérations quand il a affirmé que le par. 12(1) avait pour objectif de [TRADUCTION] « favoriser des discussions libres et franches entre les membres du Cabinet sur les enjeux qu'ils étaient appelés à trancher, sans être préoccupés de l'effet paralysant que pourrait avoir la divulgation de leurs déclarations ou des documents à l'égard desquels ils délibèrent » (par. 86). Mais l'examen par le CIPVP de la convention relative à la confidentialité du Cabinet s'est essentiellement arrêté là (voir par. 87). Malgré les arguments du Bureau du Cabinet selon lesquels la divulgation des Lettres de mandat pourrait nuire à l'efficacité du processus décisionnel du Cabinet (d.a., vol. III, p. 101-102), le Commissaire n'a pas traité d'un objectif principal du secret du Cabinet — promouvoir

l'efficacité de la prise de décisions collective —, ni du but ultime de cette convention constitutionnelle : un gouvernement efficace. Il s'agissait d'un élément contextuel capital pour l'interprétation du par. 12(1).

[33] Certes, la franchise et la solidarité ministérielles sont des composantes d'un gouvernement efficace, mais ce ne sont que des éléments de l'assise sur laquelle reposent la confidentialité du Cabinet et l'efficacité gouvernementale — et donc du contexte juridique dans lequel opère le par. 12(1). Il était par conséquent crucial que, pour interpréter raisonnablement la phrase liminaire du par. 12(1), le CIPVP tienne pleinement compte de la fonction exercée par le Cabinet dans notre régime de gouvernement, et des limites de la confidentialité dont il a besoin pour s'acquitter efficacement de cette fonction (voir *Criminal Lawyers' Association 2010*, par. 40; motifs de la C.A., par. 163). Le défaut du CIPVP d'en tenir compte était pertinent. Il l'a amené : (1) à attribuer un objectif trop étroit au par. 12(1); et (2) à négliger des arguments importants présentés par le Bureau du Cabinet qui éclairaient la portée de l'exception.

[34] Premièrement, si le CIPVP avait reconnu que le secret des délibérations vise fondamentalement à assurer un gouvernement *efficace*, il n'aurait pas pu énoncer l'objectif comme étant simplement de permettre « des discussions libres et franches entre les membres du Cabinet ». Comme l'a fait remarquer le juge Lauwers, une interprétation contextuelle du par. 12(1) indique plutôt que la disposition vise, de façon

plus générale, à instaurer la confidentialité nécessaire au fonctionnement efficace de l'exécutif (par. 187 et 208).

[35] Deuxièmement, si le CIPVP avait formulé l'objectif du par. 12(1) en des termes plus larges, il n'aurait peut-être pas rejeté un argument central du Bureau du Cabinet qui intéresse la portée du par. 12(1). Le Bureau du Cabinet a fait valoir qu'en plus d'assurer la franchise et la solidarité ministérielles, le secret du Cabinet contribue également à garantir le déroulement efficace du processus de délibération en préservant la confidentialité des délibérations jusqu'à ce qu'une décision définitive soit prise et annoncée (motifs du CIPVP, par. 30-32; d.a., vol. III, p. 90, 101-102, 228 et 232). Devant notre Cour, le Bureau du Cabinet et l'intervenante l'Association canadienne des libertés civiles ont fait valoir que la convention relative au secret du Cabinet a pour objet l'efficacité du processus de délibération (m.a., par. 11 et 54; m. interv., par. 7-8). Cet argument repose sur la troisième raison d'être de la convention relative au secret du Cabinet. Dans l'arrêt *Conway c. Rimmer*, [1968] A.C. 910 (H.L.), p. 952, lord Reid a donné une célèbre explication de la valeur que représente la confidentialité du Cabinet pour l'efficacité du gouvernement, en tenant des propos cités avec approbation par notre Cour dans *Carey*, p. 658-659 :

[La divulgation prématurée de secrets du Cabinet] [. . .] susciterait ou attiserait des critiques publiques ou politiques mal fondées ou spécieuses. Il est déjà assez difficile de gouverner et aucun gouvernement ne pourrait envisager avec équanimité que les rouages internes de l'appareil gouvernemental soient exposés au regard de ceux qui sont prêts à critiquer sans pourtant posséder une connaissance suffisante des faits et qui agissent peut-être dans leur intérêt personnel.

[36] La prérogative de décider de l'occasion et de la manière d'annoncer des décisions du Cabinet repose sur l'incidence préjudiciable que pourrait avoir la divulgation prématurée de priorités stratégiques sur le processus de délibération. Comme l'explique le professeur Campagnolo, selon la convention établie, l'efficacité du processus de délibération justifie « la confidentialité des délibérations du Cabinet avant qu'une décision finale soit prise et rendue publique par les ministres » (*Le secret ministériel : Théorie et pratique* (2020), p. 37). Rendre public le processus décisionnel du Cabinet avant la formulation et l'annonce d'une décision définitive « accroît[ait] la pression publique exercée sur les ministres par les parties prenantes et susciter[ait] des critiques partisans de la part d'opposants politiques »; cet examen attentif « aurait pour effet de paralyser le processus décisionnel collectif » (p. 37).

[37] Étant que, dans une large mesure, le CIPVP ne s'est pas penché sur cet argument important, il n'a pas traité de l'observation du Bureau du Cabinet suivant lequel le fait de décider [TRADUCTION] « quand et comment » communiquer des priorités stratégiques au public et aux partis d'opposition est en soi une partie importante du processus de délibération du Cabinet (d.a., vol. III, p. 103 (je souligne); voir aussi White, p. 22-23). Les documents qu'on présente au Cabinet pour lui demander de trancher un enjeu de politique générale comprennent invariablement une stratégie de communication, laquelle doit elle aussi faire l'objet de délibérations au sein du Cabinet et recevoir son approbation (voir, p. ex., Bureau du Conseil privé, *Guide de rédaction des documents du Cabinet* (2013), p. 6-7, 11-12 et 29). Le Cabinet peut charger des ministres des communications publiques liées à leur portefeuille respectif.

En outre, selon la tradition, le Cabinet fait souvent des annonces importantes de décisions de politique générale à l'Assemblée législative (rapport Williams, p. 286).

[38] C'est ce qui s'est produit en l'espèce. Le jour suivant la remise des Lettres aux ministres, la lieutenante-gouverneure a présenté le discours du Trône du nouveau gouvernement devant l'Assemblée législative de l'Ontario, et y a exposé le programme du gouvernement en vue de la session législative (Cabinet du premier ministre, *Un gouvernement pour la population : Discours du Trône*, 12 juillet 2018 (en ligne)). Certaines priorités stratégiques identifiées dans les Lettres ont été annoncées, tandis que d'autres sont restées confidentielles. Les priorités qui *ont été* annoncées ont été formulées en des termes très généraux qui ne reflétaient pas nécessairement la description qui en était faite dans les Lettres. Le désir du gouvernement de rendre une information publique n'est clairement pas pertinent pour ce qui est de la question de savoir si cette information est protégée. Cependant, cela démontre que l'objet des délibérations du Cabinet englobe aussi les discussions concernant le quand et le comment de la communication des priorités du gouvernement.

[39] L'omission d'aborder de manière significative les arguments du Bureau du Cabinet au sujet des bases fondamentales de la confidentialité du Cabinet a eu des conséquences sur l'interprétation donnée par le CIPVP à la portée du par. 12(1). Le CIPVP a conclu que les « résultats » du processus de délibération ne sont pas visés par la phrase liminaire du par. 12(1), point à la ligne, sans reconnaître qu'une part importante de la confidentialité du Cabinet est la prérogative du gouvernement de

décider de l'occasion et de la manière d'annoncer des priorités stratégiques (voir par. 104). Comme le CIPVP a finalement qualifié les Lettres de résultats ou de fruits non exemptés du processus de délibération du premier ministre, tel qu'il est expliqué ci-dessous, cette omission était importante.

[40] Tel que l'indique clairement l'arrêt *Vavilov*, le défaut de s'attaquer de manière significative aux arguments principaux formulés par les parties est un indicateur qu'une décision est déraisonnable (par. 128); il est en outre déraisonnable de faire abstraction d'un aspect important du contexte législatif lorsque le décideur aurait pu parvenir à une interprétation différente s'il avait pris en compte l'élément clé (par. 122).

B. *L'application par le CIPVP du par. 12(1) aux Lettres*

[41] En se demandant de quelle manière l'exception s'appliquait aux Lettres, le CIPVP n'a pas non plus, dans ses motifs, traité suffisamment des conventions et traditions importantes qui entourent le processus décisionnel du Cabinet, y compris le rôle que joue le premier ministre dans ce processus.

[42] Devant le CIPVP, le Bureau du Cabinet a invoqué un précédent du CIPVP reconnaissant que les conventions constitutionnelles touchant le premier ministre rendent sa fonction d'établir les priorités et le programme du Cabinet indissociable des délibérations du Cabinet (d.a., vol. III, p. 92-94, citant l'ordonnance PO-1725). De plus, en soutenant que la divulgation des Lettres aurait pour effet de révéler l'objet de

futures délibérations du Cabinet, le Bureau du Cabinet a insisté sur le fait qu'étant donné les conventions et la pratique, [TRADUCTION] « bon nombre des priorités stratégiques confiées à chaque ministre dans les lettres de mandat obligeront chaque ministre à élaborer une proposition opérationnelle, législative ou de politique financière qui serait renvoyée au [Cabinet] et à ses comités pour décision avant sa mise en œuvre » (d.a., vol. III., p. 100). Le Bureau du Cabinet a fait valoir que les délibérations se déroulent [TRADUCTION] « en continu » et que les Lettres de mandat « amorcent un processus de délibération continu au Cabinet qui va forcément au-delà de la première réunion de celui-ci » (motifs du CIPVP, par. 27).

[43] Selon le CIPVP, les Lettres n'étaient pas révélatrices des délibérations du premier ministre ou de futures délibérations du Cabinet. Le Commissaire a conclu que les Lettres ne divulguaient pas l'objet des délibérations du premier ministre, car elles constituaient l'« aboutissement » ou le « fruit » de son processus de délibération. En ce qui a trait aux futures délibérations du Cabinet, le CIPVP a mentionné que le document qui n'appartient pas aux catégories précises de documents énumérées aux al. 12(1)a) à f) ne sera protégé que [TRADUCTION] « si [. . .] le contexte ou des renseignements supplémentaires permettraient de tirer des inférences justes concernant de véritables délibérations du Cabinet lors d'une réunion donnée de celui-ci » (par. 110).

[44] Je conviens avec la SRC que, d'après une interprétation libérale des motifs, le CIPVP n'a pas considéré que le processus de délibération s'entendait uniquement des discussions tenues lors d'une réunion donnée du Cabinet. Le CIPVP a néanmoins

rejeté l'argument du Bureau du Cabinet suivant lequel les Lettres amorcent un processus de délibération continu en partie parce que le Bureau du Cabinet n'avait pas démontré que les priorités examinées dans les Lettres feraient l'objet de discussions lors d'une future réunion du Cabinet (par. 116). Pour ce qui est de ces priorités qui, a convenu le CIPVP, seraient renvoyées au Cabinet, le CIPVP a conclu qu'elles n'étaient pas exemptées parce qu'elles étaient de simples sujets qui ne révélaient pas l'objet des délibérations.

[45] À mon avis, le raisonnement qui précède et les conclusions qu'a tirées le Commissaire à propos des Lettres ne sont pas défendables, étant donné deux principales contraintes contextuelles : la nature du processus décisionnel du Cabinet et la fonction exercée par le premier ministre à titre de chef du Cabinet dans ce processus. Ces conventions constitutionnelles vont à l'encontre du raisonnement du CIPVP. Je m'explique.

[46] Tout d'abord, le processus de délibération du Cabinet consiste en des discussions, des consultations et la formulation de politiques auxquelles participent le premier ministre, les ministres et le Cabinet dans son ensemble — appuyés par les conseils fournis par les fonctionnaires tout au long du processus. 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, § 9:5-9:6).

[47] Comme l'a reconnu notre Cour dans *Untel*, « le processus d'élaboration des politiques s'accompagne de faux départs, d'impasses, de mauvais virages, de changements d'orientation, de demandes [de conseils] ultérieurement rejetés, de réévaluations des priorités et de repondération de l'importance relative des facteurs pertinents au fur et à mesure de l'analyse du problème » (par. 44, citant *Conseil canadien des œuvres de charité chrétiennes*, par. 31). Autrement dit, le processus est dynamique, fluide, et continue d'évoluer au gré des changements de pouvoir. Le Cabinet jouit d'une grande marge de manœuvre au chapitre de son organisation, de ses processus et de sa composition (White, p. 34).

[48] L'établissement du programme, étape qui survient tôt, est [TRADUCTION] « une partie vitale » du processus décisionnel (S. Brooks, *Canadian Democracy* (9<sup>e</sup> éd. 2020), p. 241). Le rôle joué par le premier ministre et le Cabinet dans l'établissement de la politique et des priorités budgétaires du gouvernement [TRADUCTION] « est institutionnalisé au moyen de la structure officielle du processus décisionnel du cabinet » (*ibid.*). Bien que les processus de délibération aient changé au fil du temps tant au palier provincial que fédéral, la fonction essentielle de l'établissement du programme et la participation centrale du premier ministre à cette entreprise sont demeurées inchangées.

[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. Le processus décisionnel au sein du Cabinet s'étend au-delà des réunions officielles de celui-ci ou de ses comités, et englobe [TRADUCTION] « [l]es conversations à deux dans les corridors [. . .], dans le bureau [du premier ministre] [. . .], au téléphone, ou quelle que soit la manière dont elles peuvent survenir et leur lieu » (Brooks, p. 242). Comme l'écrit le professeur Brooks, [TRADUCTION] « [a]ucun organigramme ne peut illustrer cet aspect informel mais crucial » du processus de délibération, ni le caractère central du rôle du premier ministre dans celui-ci (*ibid.*).

[50] Le CIPVP a visiblement reconnu le rôle que joue le premier ministre dans le processus décisionnel du Cabinet, citant un précédent du CIPVP qui reconnaissait que, [TRADUCTION] « en raison de la fonction unique qu'exerce le premier ministre en fixant les priorités et en supervisant l'élaboration des politiques ainsi que les programmes législatif et administratif du Cabinet, les délibérations du premier ministre [. . .] ne sauraient être dissociées des délibérations du Cabinet dans son ensemble » (par. 23, citant l'ordonnance PO-1725, p. 14-16). Pourtant, plusieurs des conclusions du CIPVP entrent en conflit avec la fonction du premier ministre au sein du Cabinet et la nature du processus décisionnel du Cabinet — deux éléments essentiels du contexte législatif qui entoure le par. 12(1) (voir *Vavilov*, par. 120).

[51] Tout d'abord, en qualifiant les Lettres de résultats non exemptés du processus de délibération du premier ministre, le CIPVP a créé une dichotomie artificielle entre le processus de délibération du premier ministre et celui du reste du Cabinet (voir, p. ex., par. 132). Cette dichotomie contredit non seulement le précédent du CIPVP, mais, fait plus important, elle va à l'encontre de la fonction constitutionnelle qu'exerce le premier ministre à ce titre au sein du Cabinet.

[52] Les priorités communiquées aux ministres par le premier ministre au début du gouvernement marquent le commencement du processus de délibération du Cabinet, et elles peuvent changer. Les ministres peuvent tenter de persuader le premier ministre et le reste du Cabinet qu'il convient d'ajouter, d'abandonner ou d'aborder différemment des priorités (voir, p. ex., H. Bakvis, « Prime Minister and Cabinet in Canada : An Autocracy in Need of Reform? » (2000), 35:4 *R. études can.* 60, p. 65-66 (qui traite du rôle important des ministres et de leur capacité d'orienter les priorités du gouvernement)). En outre, le premier ministre peut revoir les priorités à tout moment tout au long du processus — que ce soit en raison de points de vue de collègues du Cabinet, de conseils de fonctionnaires ou d'événements et de circonstances changeantes.

[53] Les Lettres contiennent à première vue des communications entre le premier ministre et les ministres du Cabinet à propos de priorités stratégiques, dont un grand nombre si ce n'est la majorité devraient faire l'objet de décisions du Cabinet, tant en ce qui concerne leur contenu que la manière de les communiquer au public. Le

Cabinet [TRADUCTION] « formule et met en œuvre toutes les politiques de l'exécutif », et toutes les questions importantes de politique gouvernementale sont soumises au Cabinet pour décision (Hogg et Wright, § 9:5; M. Schacter et P. Haid, *Cabinet Decision-Making in Canada : Lessons and Practices* (1999), p. 1; voir aussi Brooks, p. 236). Rien dans les conventions ou les précédents ne justifie de distinguer le rôle du premier ministre dans ce processus du reste du Cabinet. La divulgation des priorités initiales du premier ministre, lorsqu'on les compare aux annonces ultérieures de la politique du gouvernement et à ce qu'il a effectivement accompli, aurait pour effet de révéler la teneur de ce qui s'est produit au cours du processus de délibération du Cabinet. L'affirmation du CIPVP suivant laquelle les Lettres constituent [TRADUCTION] « l'aboutissement de la formulation par le premier ministre des politiques et objectifs que doit atteindre chaque ministère », ou « le fruit de ses délibérations » était donc hors de propos et un motif déraisonnable de refuser la protection qu'accorde le par. 12(1) (par. 132 et 134 (je souligne); voir aussi par. 79).

[54] De même, dans la mesure où le CIPVP exigeait une preuve reliant les Lettres à de « véritables délibérations du Cabinet lors d'une réunion donnée de celui-ci », cette approche était déraisonnable. 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. Par conséquent, il serait déraisonnable pour le Commissaire d'instaurer un critère plus rigoureux pour

l'exception à la divulgation qui nécessiterait une preuve reliant le document à de « véritables délibérations du Cabinet lors d'une réunion donnée de celui-ci ».

[55] Je conviens avec la SRC que le CIPVP n'a pas retenu ce critère partout dans ses motifs. Néanmoins, le fait qu'il se soit concentré sur l'existence de véritables délibérations lors d'une réunion donnée du Cabinet a influencé sa conclusion selon laquelle la possibilité que certaines priorités stratégiques [TRADUCTION] « ne soient jamais renvoyées au Cabinet ou [. . .] fassent l'objet de modifications substantielles » était une « faille » de l'argument du continuum avancé par le Bureau du Cabinet et supposait que les Lettres ne pouvaient pas être exemptées dans leur ensemble (par. 121). Cette conclusion était déraisonnable, parce qu'elle ne tenait pas compte du fait que la divulgation de priorités stratégiques préliminaires qui n'ont pas été mises en œuvre ou qui ont fait l'objet de modifications considérables avant leur mise en œuvre aurait pour effet de révéler l'objet des délibérations du Cabinet — que la décision d'abandonner ou de modifier la priorité en question ait été prise par le Cabinet, par ses comités ou par le premier ministre.

[56] Enfin, le CIPVP a conclu que les Lettres n'étaient pas exemptées, car même les priorités qui seraient renvoyées dans l'avenir au Cabinet constituaient de simples « sujets » ou objets d'éventuelles délibérations. Cette conclusion était elle aussi viciée par le défaut de mettre les Lettres en contexte. Le CIPVP a dit que les sujets ou objets des délibérations du Cabinet ne sont pas protégés par le par. 12(1) à moins que leur divulgation ne permette de tirer des inférences justes quant à l'objet de ces délibérations

(par. 99-101). Toutefois, le CIPVP n'a pas pris en compte le contexte général au moment de décider si les Lettres répondaient à son critère.

[57] Comme je l'ai déjà mentionné, les Lettres sont des communications entre le premier ministre et ses collègues du Cabinet qui portent sur des priorités stratégiques qui sont ou seront soumises au Cabinet; elles ne peuvent être qualifiées de simples « sujets » comme les points généraux d'un ordre du jour. Les Lettres révèlent les opinions initiales du premier ministre sur les priorités du nouveau gouvernement — des priorités appelées à changer à mesure que se déroulent le processus de délibération. La communication des opinions initiales du premier ministre à d'autres membres du Cabinet fait partie du processus décisionnel du Cabinet, et elle sera révélatrice de l'objet des délibérations du Cabinet lorsqu'on la met en corrélation avec l'action subséquente du gouvernement. Ce contexte est crucial. Il dissipe en outre la crainte du CIPVP que le fait d'exempter les priorités figurant dans les lettres de mandat aurait pour conséquence que l'exception [TRADUCTION] « englobe tout document qui n'a pas été soumis ou ne devait pas être soumis au Cabinet s'il contient des renseignements qui, prétend le Bureau du Cabinet, pourraient devenir l'objet d'une future réunion du Cabinet » (par. 118). L'affirmation du CIPVP que les Lettres constituaient de simples sujets reposait donc sur une méprise fondamentale du contexte factuel et juridique, allait à l'encontre du texte des Lettres, et était déraisonnable (voir *Vavilov*, par. 126).

### *C. Conclusion*

[58] En résumé, le CIPVP n'a pas accordé le poids qui convient au contexte juridique et factuel, y compris aux traditions et conventions constitutionnelles intéressant la confidentialité du Cabinet, le rôle du premier ministre, ainsi que le caractère fluide et dynamique du processus décisionnel du Cabinet. Le défaut du CIPVP de saisir les contraintes contextuelles pesant sur sa décision l'a conduit à des interprétations et conclusions déraisonnables. Il a qualifié les Lettres de résultats du processus de délibération du *premier ministre*, conclu qu'elles étaient de simples sujets qui ne permettaient pas de tirer des inférences justes concernant les délibérations du Cabinet, et exigé du Bureau du Cabinet qu'il produise une preuve pour démontrer que la divulgation des Lettres permettrait de tirer des inférences justes concernant de « véritables délibérations du Cabinet lors d'une réunion donnée de celui-ci » (par. 100; voir aussi par. 116-117). L'interprétation étroite que le CIPVP a donnée à l'« objet des délibérations » était donc déraisonnable. Même d'après sa conception de la disposition, son application de celle-ci aux Lettres était déraisonnable. Les Lettres, ainsi que les observations du Bureau du Cabinet, étaient clairement suffisantes pour établir que les Lettres relevaient du par. 12(1). La décision du CIPVP d'ordonner la divulgation doit être annulée.

[59] J'ajouterais ce qui suit. Il ne fait aucun doute que, comme le soutient la SRC, l'accès du public aux renseignements détenus par le gouvernement est essentiel à notre processus démocratique (voir m.i., par. 49, citant *Untel*, par. 41). Comme l'a souligné notre Cour dans l'arrêt *Dagg*, « s'ils n'ont pas une connaissance suffisante de ce qui se passe », ni le législateur ni le public ne peuvent espérer demander des comptes

au gouvernement ou contribuer à l'élaboration des politiques (par. 61, citant D. C. Rowat, « How Much Administrative Secrecy? » (1965), 31 *R. can. écon. et sci. pol.* 479, p. 480). La *LAIPVP* prévoit néanmoins que, lorsqu'ils entrent en jeu, d'autres grands intérêts publics — qu'il s'agisse de la sécurité nationale, du droit à la vie privée ou de la confidentialité des délibérations du Cabinet — revêtent une importance suffisante pour l'emporter sur l'intérêt du public dans l'accès à l'information (voir *LAIPVP*, art. 16, 20 et 21).

[60] Vu le rôle clé que joue la confidentialité du Cabinet dans le bon fonctionnement de notre régime de gouvernement de type Westminster, la jurisprudence détaillant la portée que doit avoir cette confidentialité soulève d'importantes questions pour la stabilité et la légitimité de notre démocratie. La confidentialité du Cabinet permet à la fois le bon fonctionnement d'un gouvernement responsable en favorisant la reddition de comptes ministérielle collective envers la législature, et accorde à l'exécutif la marge de manœuvre opérationnelle dont il a besoin pour fonctionner efficacement (*B.C. Judges*, par. 65-67 et 96; *Carey*, p. 659; voir aussi *Criminal Lawyers' Association 2010*, par. 40). Ces fonctions sont primordiales tant pour le principe du gouvernement responsable que pour la séparation des pouvoirs. Les sphères de confidentialité à l'abri d'une « ingérence externe indue » sont essentielles à la capacité de l'exécutif de « s'acquitter des fonctions qui lui sont attribuées par la Constitution » (*B.C. Judges*, par. 66 et 96).

[61] En abordant les revendications de confidentialité du Cabinet, les décideurs administratifs et les cours de révision doivent être attentifs non seulement à l'importance primordiale de l'accès du public aux renseignements détenus par le gouvernement, mais aussi à l'objectif fondamental du secret du Cabinet de permettre un gouvernement efficace, de même qu'aux considérations d'efficacité, de franchise et de solidarité qui le sous-tendent. Ils doivent aussi être attentifs au caractère dynamique et fluide de la prise de décisions par l'exécutif, à la fonction du Cabinet en soi et de ses membres, au rôle du premier ministre ainsi qu'à la prérogative du Cabinet de choisir l'occasion et la manière d'annoncer ses décisions.

[62] Pareille approche est compatible avec la phrase liminaire du par. 12(1), laquelle 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 d'autres renseignements disponibles, y compris ce que le Cabinet décide de faire.

[63] Pour ce qui est de la réparation à accorder dans la présente affaire, lorsque « l'interaction du texte, du contexte et de l'objet ouvre la porte à une seule interprétation raisonnable », il « ne servirait à rien » de renvoyer la question au premier décideur (*Vavilov*, par. 124). En l'espèce, le texte, l'objet et le contexte de la disposition législative mènent inexorablement à la conclusion que les Lettres sont exemptes de divulgation suivant la phrase liminaire du par. 12(1). Je ne renverrais pas l'affaire au CIPVP.

[64] Je suis d'avis d'accueillir le pourvoi et d'annuler l'ordonnance du CIPVP, et de condamner la SRC à payer les dépens à l'appelant. Le compte rendu privé de l'instance déposé à notre Cour fera toujours partie du dossier de la Cour, mais il sera confidentiel, mis sous scellés, et ne fera pas partie du dossier public.

Version française des motifs rendus par

LA JUGE CÔTÉ —

## I. Introduction

[65] Je souscris à l'interprétation que ma collègue donne au par. 12(1) de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*, L.R.O. 1990, c. F.31

(« Loi »), de même qu'à sa conclusion selon laquelle les lettres de mandat en cause sont exemptes de divulgation suivant cette disposition. Toutefois, je ne suis pas d'accord pour dire que « la même conclusion s'impose, peu importe que la norme de contrôle soit celle de la décision correcte ou celle de la décision raisonnable » (par. 16). En effet, selon l'arrêt *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Vavilov*, 2019 CSC 65, [2019] 4 R.C.S. 653, « [l]e contrôle selon la norme de la décision raisonnable est méthodologiquement distinct du contrôle selon la norme de la décision correcte » (par. 12; *Mason c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2023 CSC 21, par. 58). Pour les motifs exposés ci-après, je considère que la question soulevée en l'espèce — la portée du privilège du Cabinet — est une question de droit générale qui revêt une importance capitale pour le système juridique dans son ensemble. Je suis donc d'avis de réviser la décision du Commissaire à l'information et à la protection de la vie privée en fonction de la norme de la décision correcte.

## II. Norme de contrôle

[66] La sélection et l'application d'une norme de contrôle par le juge de révision sont assujetties à la norme de la décision correcte (*Office régional de la santé du Nord c. Horrocks*, 2021 CSC 42, par. 10). Comme le signale ma collègue, notre Cour a conclu dans l'arrêt *Agraira c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2013 CSC 36, [2013] 2 R.C.S. 559, qu'en se « “met[tant] à la place” du tribunal d'instance inférieure la cour d'appel se concentre effectivement sur la décision administrative » (par. 46, citant *Merck Frosst Canada Ltée c. Canada (Santé)*, 2012 CSC 3, [2012] 1

R.C.S. 23, par. 247 (italique omis)). Notre Cour n'est pas liée par la norme de contrôle qu'ont appliquée les cours inférieures, ni par l'accord intervenu entre les parties au sujet de la norme de contrôle applicable. Elle effectue sa propre révision de la décision du Commissaire (voir *Horrocks*, par. 10, citant D. J. M. Brown, assisté de D. Fairlie, *Civil Appeals* (feuilles mobiles), § 14:45).

[67] Selon les enseignements de *Vavilov*, « la cour de révision doit être prête à déroger à la présomption d'application de la norme de la décision raisonnable dans les cas où le respect de la primauté du droit exige une réponse unique, décisive et définitive à la question dont elle est saisie » (par. 32). La norme de contrôle applicable est une question essentielle, que ma collègue et le juge Lauwers ont jugé sérieuse (voir les motifs de la juge Karakatsanis, par. 16; 2022 ONCA 74, 160 O.R. (3d) 481, par. 106-108). Par conséquent, je ne peux souscrire à l'affirmation selon laquelle « il n'est pas nécessaire de trancher de manière définitive » la question de la norme de contrôle applicable (motifs de la juge Karakatsanis, par. 16). À mon avis, la portée du privilège du Cabinet entre dans la catégorie déjà existante, reconnue dans *Vavilov*, de questions de droit générales d'importance capitale pour le système juridique dans son ensemble. Cette question appelle en conséquence l'application de la norme de la décision correcte. Je m'explique.

[68] Dans l'arrêt *Vavilov*, notre Cour a reconnu que « la norme de contrôle de la décision correcte s'impose à l'égard des questions de droit générales qui sont "d'une importance fondamentale, de grande portée" et susceptibles d'avoir des répercussions

juridiques significatives sur le système de justice dans son ensemble ou sur d'autres institutions gouvernementales » (par. 59). Notre Cour a donné des exemples précis de ce genre de question : « . . . lorsqu'une procédure administrative est prescrite par l'application des doctrines de l'autorité de la chose jugée et de l'abus de procédure (*Toronto (Ville)*, par. 15); la portée de l'obligation de neutralité religieuse de l'État (*Saguenay*, par. 49); le bien-fondé des limites du secret professionnel de l'avocat (*University of Calgary*, par. 20); et la portée du privilège parlementaire (*Chagnon*, par. 17) » (par. 60).

[69] Il n'y a aucune raison de principe pour laquelle le privilège du Cabinet devrait être traité différemment du secret professionnel de l'avocat ou du privilège parlementaire — ou est moins important qu'eux pour le système juridique dans son ensemble. S'exprimant au nom des juges majoritaires de la Cour dans *Chagnon c. Syndicat de la fonction publique et parapublique du Québec*, 2018 CSC 39, [2018] 2 R.C.S. 687, ma collègue a fait remarquer que le privilège parlementaire contribue à maintenir la séparation des pouvoirs et joue un rôle important au sein de notre démocratie parlementaire basée sur le modèle du Parlement de Westminster (par. 1). Cela fait écho à sa prise en compte de l'importance du privilège du Cabinet en l'espèce, lequel met en jeu des traditions et conventions constitutionnelles « essentiel[les] au bon fonctionnement de notre démocratie » (par. 1; voir aussi les par. 3, 7, 21, 27-28 et 60). En effet, « [t]out comme le privilège législatif protège la capacité des représentants élus de donner suite à la volonté du peuple », elle affirme, citant *Chagnon*, que « la

confidentialité du Cabinet accorde à l'exécutif la latitude dont il a besoin pour gouverner de manière efficace et responsable sur le plan collectif » (par. 3).

[70] La portée du privilège du Cabinet n'est pas une question unique au régime réglementaire précis de l'Ontario (voir *Vavilov*, par. 61; *Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada c. Canada (Procureur général)*, 2014 CSC 40, [2014] 2 R.C.S. 135, par. 60). Comme le signale ma collègue, des exemptions semblables figurent dans les lois sur l'accès à l'information partout au pays (par. 14). À preuve, le Commissaire se fonde sur l'arrêt *O'Connor c. Nova Scotia (Minister of the Priorities and Planning Secretariat)*, 2001 NSCA 132, 197 N.S.R. (2d) 154, de la Cour d'appel de la Nouvelle-Écosse, par opposition à l'approche différente adoptée par la Cour d'appel de la Colombie-Britannique dans *Aquasource Ltd. c. Freedom of Information and Protection of Privacy Commissioner (B.C.)* (1998), 111 B.C.A.C. 95. De plus, les tribunaux doivent établir la portée du privilège du Cabinet, notamment sous le régime de l'art. 39 de la *Loi sur la preuve au Canada*, L.R.C. 1985, c. C-5, lorsqu'ils sont saisis de questions d'admissibilité de la preuve. En fait, l'interprétation que ma collègue donne à l'objet du privilège du Cabinet repose en grande partie sur la jurisprudence de common law ou la jurisprudence concernant les lois d'autres ressorts sur l'accès à l'information (voir, p. ex., les par. 3 et 31). Cela confirme les vastes conséquences des décisions sur la nature et la portée du privilège du Cabinet.

[71] Pour ces motifs, je suis d'avis que la portée du privilège du Cabinet est une question d'importance capitale pour le système juridique dans son ensemble qui doit

recevoir une réponse décisive et définitive. Dans les arrêts *Chagnon* et *Alberta (Information and Privacy Commissioner) c. University of Calgary*, 2016 CSC 53, [2016] 2 R.C.S. 555, notre Cour s'est fondée sur des aspects constitutionnels pour affirmer que le privilège parlementaire et le secret professionnel de l'avocat sont des questions de droit d'importance capitale (voir *Chagnon*, par. 1-4 et 23-25; *University of Calgary*, par. 20). Par conséquent, il n'est pas nécessaire de décider si la superposition constitutionnelle en l'espèce fait aussi entrer cette question dans la catégorie distincte de questions constitutionnelles reconnue dans l'arrêt *Vavilov* (voir les motifs de la C.A., par. 108).

### III. Une méthode qui « s'intéresse avant tout aux motifs de la décision »

[72] Comme je l'ai mentionné au début des présents motifs, je ne suis pas d'accord pour dire que la même conclusion s'ensuit, peu importe que la norme de contrôle appliquée soit celle de la décision correcte ou celle de la décision raisonnable. Il ne faut jamais oublier que « [l]e contrôle selon la norme de la décision raisonnable est méthodologiquement distinct du contrôle selon la norme de la décision correcte » (*Vavilov*, par. 12; *Mason*, par. 58). Les questions de droit générales d'importance capitale pour le système juridique dans son ensemble doivent être l'objet d'un contrôle selon la norme de la décision correcte parce que les cours de justice, au moment d'effectuer un contrôle selon la norme de la décision raisonnable, ne peuvent donner l'unique réponse définitive que nécessitent de telles questions (*Vavilov*, par. 62). Donc, le choix entre la norme de la décision correcte et celle de la décision raisonnable dictera

le genre de révision qu'une cour peut effectuer, c'est-à-dire si la révision « s'intéresse[ra] avant tout aux motifs de la décision » ou si la cour se livrera à une analyse *de novo* (*Vavilov*, par. 83-84 et 116).

[73] Ce qui distingue le contrôle selon la norme de la décision raisonnable du contrôle selon la norme de la décision correcte « tient au fait que la cour de justice effectuant le premier type de contrôle doit centrer son attention sur la décision même qu'a rendue le décideur administratif, notamment sur sa justification, et non sur la conclusion à laquelle elle serait parvenue à la place du décideur administratif » (*Vavilov*, par. 15 et 83; *Mason*, par. 8). Une approche de principe en fonction de la norme de la décision raisonnable en est une qui fait passer au premier plan les motifs du décideur administratif (*Vavilov*, par. 83; voir *Mason*, par. 58-63). « Le rôle des cours de justice consiste [. . .] à *réviser* la décision et, en général à tout le moins, à s'abstenir de trancher elles-mêmes la question en litige » (*Vavilov*, par. 83 (en italique dans l'original)). Le juge de révision n'établit pas son propre critère pour ensuite jauger ce qu'a fait le décideur.

[74] Avec égards, ma collègue n'utilise pas cette méthodologie en pratique. Elle effectue plutôt sa propre interprétation du par. 12(1), ainsi que de l'importance et de la nature du privilège du Cabinet, pour ensuite la comparer à celle du Commissaire. Le fait que ma collègue serait parvenue à une conclusion différente de celle du Commissaire ne rend pas celle-ci déraisonnable. Toutefois, à la lumière des motifs de ma collègue, lesquels, d'après moi, impliquent dans les faits un examen en fonction de

la norme de la décision correcte, je conclus que la décision du Commissaire est incorrecte.

#### IV. Analyse

[75] Je souscris à l'interprétation que ma collègue donne à la portée du privilège du Cabinet, soit l'interprétation correcte, et à sa conclusion selon laquelle les lettres de mandat sont exemptes de divulgation en vertu du par. 12(1). L'« objet des délibérations » englobe le processus de délibération du Cabinet du début à la fin, notamment les directives et les grandes priorités communiquées par le premier ministre aux ministres. En concluant à l'effet contraire, le Commissaire a retenu une interprétation incorrecte. Toutefois, je crains qu'en appliquant la norme de la décision raisonnable, ma collègue n'ait pas manifesté la déférence que commandent les motifs du Commissaire selon maints arrêts de notre Cour (voir *Kanthasamy c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2015 CSC 61, [2015] 3 R.C.S. 909, par. 112, le juge Moldaver, dissident; *Vavilov*, par. 13, 15, 83 et 99; *Mason*, par. 60).

[76] Ma collègue se livre à sa propre interprétation de la portée du privilège du Cabinet au sens du par. 12(1) (voir les par. 1-4, 24-33, 36, 46-49 et 59-62), et se sert de ses conclusions comme critère pour juger la décision du Commissaire. Par exemple, ma collègue mentionne trois raisons d'être de la convention relative à la confidentialité du Cabinet : « . . . la franchise, la solidarité et l'efficacité . . . » (par. 30). D'après elle, le Commissaire a tenu compte des deux premières raisons d'être, mais « n'a pas traité d'un objectif principal du secret du Cabinet — promouvoir l'efficacité de la prise de

décisions collective », ni du but ultime de se doter d'un gouvernement efficace (par. 32). Toutefois, cette troisième raison d'être, l'« efficacité », quoiqu'un principe important du privilège du Cabinet, n'a pas été formulée comme telle par notre Cour. Par conséquent, je ne suis pas d'accord pour affirmer qu'il était déraisonnable pour le Commissaire de ne pas aborder un concept qui n'a été pleinement exprimé que dans la doctrine (voir les motifs de la juge Karakatsanis, par. 30 et 36, citant Y. Campagnolo, « The Political Legitimacy of Cabinet Secrecy » (2017), 51 *R.J.T.U.M.* 51, p. 68, et Y. Campagnolo, *Le secret ministériel : Théorie et pratique* (2020), p. 37).

[77] Au terme de son analyse exhaustive de l'objectif du privilège du Cabinet, ma collègue conclut qu'il était « crucial que [. . .] le [Commissaire] tienne pleinement compte de la fonction exercée par le Cabinet dans notre régime de gouvernement, et des limites de la confidentialité dont il a besoin pour s'acquitter efficacement de cette fonction » (par. 33). À mon avis, le Commissaire a fait exactement cela, en renvoyant à l'examen, par notre Cour, de la question dans l'arrêt *Babcock c. Canada (Procureur général)*, 2002 CSC 57, [2002] 3 R.C.S. 3 :

[TRADUCTION] Le Bureau du Cabinet et l'appelante présentent tous deux des observations sur l'interprétation des premiers mots du paragraphe 12(1). Les deux reconnaissent qu'il convient d'interpréter ces mots à la lumière de leur objectif sous-jacent de favoriser des discussions libres et franches entre les membres du Cabinet sur les enjeux qu'ils étaient appelés à trancher, sans se soucier de l'effet paralysant que pourrait avoir la divulgation de leurs déclarations ou des documents dont ils délibèrent. Cet objectif figure dans plusieurs décisions mentionnées par les parties, notamment dans le passage suivant de l'arrêt *Babcock c. Canada (Procureur général)* cité par le Bureau du Cabinet :

La tradition démocratique britannique, dont s'inspire la tradition canadienne, reconnaît depuis longtemps la confidentialité des discussions tenues dans l'enceinte du Cabinet et des documents préparés en vue de ces discussions. Cette confidentialité s'explique aisément. Les personnes auxquelles incombe la lourde responsabilité de prendre des décisions gouvernementales doivent se sentir libres de discuter de tous les aspects des problèmes dont elles sont saisies et d'exprimer toutes les opinions possibles, sans crainte de voir les documents qu'elles ont lus, les propos qu'elles ont tenus et les éléments sur lesquels elles ont fondé leur décision faire ultérieurement l'objet d'un examen public [. . .] Si leurs déclarations étaient susceptibles de divulgation, les membres du Cabinet pourraient censurer leurs propos, consciemment ou non. Ils pourraient se garder d'exprimer des positions impopulaires ou de faire des commentaires qui risqueraient d'être considérés politiquement incorrects.

(Ordonnance PO-3973, 2019 CanLII 76037, par. 86, citant *Babcock*, par. 18)

[78] Au paragraphe 87, le Commissaire justifie ainsi son interprétation de l'arrêt

*Babcock* :

[TRADUCTION] Je constate que l'arrêt *Babcock* concerne l'appel du rejet d'une demande présentée au cours d'une poursuite civile pour contraindre la production de documents que le greffier du Conseil privé a attestés comme constituant des renseignements confidentiels du Cabinet au sens de l'art. 39 de la *Loi sur la preuve au Canada*. L'objectif de l'art. 39 qu'a décrit la Cour dans *Babcock* n'est pas, tel que le suggère le Bureau du Cabinet (voir le paragraphe 47 de la présente ordonnance), de mettre les ministres du Cabinet à l'abri des questions ou commentaires de membres du public au sujet de la politique publique ou d'autres questions qui font ou pourraient faire l'objet de délibérations du Cabinet. Le souci exprimé dans *Babcock* est plutôt d'empêcher que l'objet des délibérations elles-mêmes soit révélé par la divulgation de documents et d'exposer *ces délibérations* aux commentaires et à la critique du public, ce qui risque d'avoir des effets préjudiciables sur la franchise et la solidarité des membres du Cabinet. Toutes les autres sources qui m'ont été citées à cet égard appuient le même point de vue. [En italique dans l'original.]

[79] Ma collègue affirme que l'« examen par le [Commissaire] de la convention relative à la confidentialité du Cabinet s'est essentiellement arrêté là » (par. 32). Avec égards, je ne suis pas d'accord. Après son examen de l'arrêt *Babcock*, le Commissaire est revenu aux objectifs sous-jacents de la Loi et de l'exception visant les documents du Cabinet — de même qu'à la fonction exercée par le Cabinet dans notre régime de gouvernement — tout au long de son analyse (voir, p. ex., les par. 97, 102 et 105-108). Il n'a pas « néglig[é] » d'importants arguments présentés par le Bureau du Cabinet (motifs de la juge Karakatsanis, par. 33). Il les a tout simplement rejetés, et je suis entièrement d'accord avec ma collègue lorsqu'elle reconnaît que les motifs du Commissaire étaient intelligibles et transparents (par. 7). Le fait que ma collègue soit en désaccord, tout comme moi, avec son interprétation ne rend pas celle-ci déraisonnable.

[80] Dans sa conclusion, ma collègue estime que l'interaction du texte législatif, du contexte et de l'objet mène « inexorablement » à une seule interprétation raisonnable du par. 12(1) (par. 63). Il est parfois évident que les facteurs pertinents militent « si fortement » en faveur d'une interprétation en particulier qu'elle constitue la seule interprétation raisonnable de la disposition en cause (*Vavilov*, par. 124, citant avec approbation *Nova Tube Inc./Nova Steel Inc. c. Conares Metal Supply Ltd.*, 2019 CAF 52).

[81] Toutefois, en l'espèce, plusieurs facteurs pertinents militent en faveur de l'interprétation du Commissaire, et ma collègue ne tient pas compte de bon nombre

d'entre eux dans son examen du raisonnement suivi par le Commissaire. Ce dernier s'est appuyé entre autres sur les objectifs déclarés de la loi (voir les par. 106-108); le principe selon lequel « les exceptions au droit d'accès doivent être limitées et précises » (sous-al. 1a)(ii) de la Loi); les arrêts *Babcock* et *Dagg c. Canada (Ministre des Finances)*, [1997] 2 R.C.S. 403, de notre Cour; la jurisprudence des cours d'appel de partout au pays, notamment l'arrêt *O'Connor*; et un corpus abondant de décisions administratives antérieures. Ces facteurs viennent tous étayer son interprétation.

[82] Comme l'a fait remarquer le juge Sossin au nom de la majorité de la Cour d'appel, la cohérence dont ont fait preuve les Commissaires à l'information et à la protection de la vie privée de l'Ontario dans la manière dont ils abordent depuis longtemps leur loi habilitante peut être vue comme un indicateur du caractère raisonnable de la décision du Commissaire (par. 49-50). Je suis du même avis. Avec égards, j'ai de sérieuses réserves à propos du fait de juger déraisonnable une décision qui respecte des décennies de jurisprudence administrative — notamment *O'Connor*, qui est sans doute l'arrêt de principe en appel sur la mise en balance de l'accès à l'information et du privilège du Cabinet. C'est néanmoins l'effet qu'a la décision de ma collègue en l'espèce.

## V. Résumé et dispositif

[83] Bien que je souscrive à l'interprétation que donne ma collègue au par. 12(1), c'est exactement cela — son interprétation. En plus d'être requis par l'arrêt *Vavilov*, le contrôle en fonction de la norme de la décision correcte permet d'éliminer

mes inquiétudes au sujet du manque de déférence accordé au Commissaire. L'interprétation du par. 12(1) de la Loi par ma collègue est correcte; les lettres réclamées sont exemptes de divulgation en vertu de cette disposition. Je suis donc d'avis d'accueillir le pourvoi et d'annuler la décision du Commissaire.

## ANNEXE

*Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée, L.R.O. 1990, c. F.31*

### **Documents du Conseil exécutif**

**12** (1) 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 reliées 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.

*Pourvoi accueilli.*

*Procureur de l'appelant : Ministère du Procureur général — Bureau des  
avocats de la Couronne — Droit civil, Toronto.*

*Procureur de l'intimé le Commissaire à l'information et à la protection de  
la vie privée de l'Ontario : Commissaire à l'information et à la protection de la vie  
privée de l'Ontario, Toronto.*

*Procureurs de l'intimée la Société Radio-Canada : Stockwoods, Toronto;  
Société Radio-Canada, Toronto.*

*Procureur de l'intervenant le procureur général de la Colombie-  
Britannique : Procureur général de la Colombie-Britannique, Vancouver.*

*Procureur de l'intervenant le procureur général de l'Alberta : Alberta  
Justice, Justice and Solicitor General, Legal Services — Civil Litigation Team,  
Edmonton.*

*Procureurs de l'intervenante l'Association canadienne des libertés  
civiles : Blake, Cassels & Graydon, Toronto.*

*Procureurs de l'intervenante BC Freedom of Information and Privacy  
Association : Sean Hern, c.r., Victoria; Benjamin Isitt, Victoria.*

*Procureurs des intervenants Centre for Free Expression, Canadian  
Journalists for Free Expression, l'Association canadienne des journalistes et  
Aboriginal Peoples Television Network : Goldblatt Partners, Toronto.*