

**Commission d'accès à l'information  
du Québec**

**Dossier :** 05 17 64

**Date :** Le 14 février 2007

**Commissaire :** M<sup>e</sup> Jean Chartier

**L'ASSOCIATION DES PROPRIÉTAIRES DE  
LOGEMENTS (CORPIQ)**

Demanderesse

c.

**SOCIÉTÉ D'HABITATION DU QUÉBEC (SHQ)**

Organisme

et

**LA COOPÉRATIVE D'HABITATION LA LOGE  
D'À CÔTÉ**

Tierce partie

---

**DÉCISION**

---

**L'OBJET**

DEMANDE DE RÉVISION en vertu de la l'article 135 de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> L.R.Q., c. A-2.1, ci-après appelée « Loi sur l'accès ».

[1] Le 19 septembre 2005, le président de la demanderesse écrit à l'organisme dans le but d'obtenir :

« [...] copie du dossier de transformation de l'ancienne école St-Philippe en coopérative d'habitation ainsi que le montage financier afférent à ce projet. »

[2] La lettre indique que la coopérative d'habitation porte le nom « Coopérative La Loge d'À Côté » et qu'elle était située au 464, rue St-Philippe, à Chicoutimi.

[3] Le 5 octobre 2005, le responsable de l'accès de l'organisme transmet une lettre à la demanderesse l'informant du refus de communiquer les renseignements demandés. L'organisme invoque les articles 21 et 22 de la Loi sur l'accès.

[4] Le 12 octobre 2005, la demanderesse transmet à la Commission d'accès à l'information (la Commission) une demande de révision de la décision de l'organisme.

[5] Le 18 janvier 2006, la tierce partie, qui a été informée de la demande, avise l'organisme qu'elle refuse la transmission et la communication des documents demandés.

[6] Une audience est tenue devant la commissaire Diane Boissinot le 6 mars 2006, en présence des parties. Lors de cette audience, les parties ont convenu de la remise de différents documents pour donner suite à la demande d'accès de la demanderesse. Ces documents ont été transmis le 27 mars 2006.

[7] Dans les semaines qui ont suivi, les parties ont échangé des documents et des arguments dans le but de déterminer les éléments qui demeuraient en litige.

[8] Dans le cours de ces discussions, la demanderesse a précisé que sa demande d'accès visait plus particulièrement à obtenir un document intitulé : « État vérifié des coûts de réalisation. » Considérant que ce document n'avait pas été demandé explicitement dans la demande d'accès de septembre 2005, l'organisme s'est opposé à ce que le litige porte sur ce document.

## **L'AUDIENCE**

[9] Maître Diane Boissinot ayant terminé son mandat à titre de commissaire, les parties ont accepté que le soussigné soit saisi de cette affaire. Lors de l'audience du 15 décembre 2006, les parties ont convenu que la demande de révision porterait uniquement sur le document intitulé : « État vérifié des coûts de réalisation. »

### A) LA PREUVE

#### i) De l'organisme

[10] Monsieur Robert Verret, secrétaire à l'emploi de l'organisme, est responsable de l'accès. Le témoin décrit le programme « *AccèsLogis Québec* ». Ce programme gouvernemental, administré par l'organisme, est un programme d'aide financière visant à favoriser la réalisation de logements sociaux, coopératifs et sans but lucratif.

[11] Ce programme permet aux gens du milieu de se regrouper afin de présenter un projet de transformation ou de construction d'un immeuble pour y abriter des logements sociaux.

[12] Le témoin dépose les normes d'application relatives à ce programme « pièce D-SHQ-1 ». Il explique qu'il s'agit d'un processus assez long et complexe qui comporte plusieurs démarches qui doivent être entièrement assumées par le groupe postulant. Il réfère la Commission au Rapport annuel de gestion de l'organisme pour l'année 2004 qui trace le portrait suivant du programme « *AccèsLogis Québec* » :

« AccèsLogis Québec permet à des offices d'habitation, à des coopératives d'habitation ainsi qu'à des organismes et des sociétés acheteuses à but non lucratif de réaliser et d'offrir en location des logements de qualité et à coût abordable à des ménages à revenu faible ou modeste. [...]

Pour soutenir les organismes promoteurs, la Société d'habitation du Québec accorde une aide financière sous forme de subvention à la réalisation et couvre généralement de 50 % à 66 % des coûts admissibles. »

[13] Le témoin poursuit son témoignage en indiquant qu'à titre de responsable de l'accès, il a été informé après l'audience du 6 mars 2006 que la demande visait dorénavant uniquement « l'état vérifié des coûts de réalisation » du projet de transformation de l'école St-Philippe. Il dépose une lettre qu'il a rédigée et transmise le 16 mai 2006 à la tierce partie afin de l'aviser de la demande « pièce D-SHQ-3 ». Il dépose également une lettre datée du 30 mai 2006 qui lui est adressée par la tierce partie, sous la signature de sa présidente, madame Diane Turcotte, « pièce D-SHQ-4 ».

[14] Dans cette lettre, la tierce partie refuse que le document réclamé soit transmis à la demanderesse et prétend qu'il contient des informations financières qu'elle a toujours traitées de façon confidentielle.

[15] Le témoin a avisé le procureur de la demanderesse, le 6 juin 2006, du refus de la tierce partie, « pièce D-SHQ-5 ».

[16] Interrogé par le procureur de la demanderesse, le témoin reconnaît la « Convention d'exploitation », « pièce P-1 ». Ce document représente l'entente intervenue entre l'organisme et la tierce partie. Il comporte à son article 8 une énumération des documents qui doivent être produits par le groupe qui demande l'aide financière pour la réalisation d'un projet particulier. L'article 8.1 concerne l'objet de la présente demande.

### **8.1 État vérifié des coûts définitifs**

« L'ORGANISME devra déposer à la SOCIÉTÉ un « état vérifié des coûts définitifs » préparé par un vérificateur agréé et ce, dans les six (6) mois qui suivent la « date d'ajustement des intérêts » ou au plus tard six (6) mois après la date où seront connus définitivement les montants nets de TPS et de TVQ et, le cas échéant, de la ristourne due sur les « coûts de réalisation. »

#### **ii) De la tierce partie**

[17] Deux membres du conseil d'administration de la tierce partie demandent l'autorisation de témoigner des motifs pour lesquels elles s'objectent à la communication du document réclamé.

[18] Le procureur de la demanderesse s'oppose au témoignage de celles-ci parce qu'en vertu de la *Loi sur le Barreau*<sup>2</sup>, le fait de plaider ou d'agir pour autrui devant un tribunal est un acte « du ressort exclusif de l'avocat ».

[19] À l'audience, le soussigné a pris cette objection sous réserve permettant à madame Diane Turcotte et à madame Louise Gagnon de témoigner à titre de dirigeantes, sans leur permettre toutefois de faire des représentations à la Commission.

[20] Le paragraphe 2 de l'article 128 de la *Loi sur le Barreau* stipule :

1. [...]
2. Sont du ressort exclusif de l'avocat et non du conseiller en loi les actes suivants exécutés pour le compte d'autrui :
  - a) plaider ou agir devant tout tribunal, sauf devant :

[...]

[21] Les sous-paragraphes 1 à 7 du paragraphe 2 de l'article 128 désignent des individus ou des organismes exerçant des fonctions quasi judiciaires devant lesquels il est permis à tout individu de se représenter ou de représenter un tiers. La Commission d'accès à l'information n'y est pas mentionnée.

[22] L'article 129 de la *Loi sur le Barreau* stipule cependant :

129. Aucune des dispositions de l'article 128 ne limite ou ne restreint :
- a) le droit de l'avocat d'accomplir tout autre acte non expressément interdit par la présente loi et les règlements du Barreau;
  - b) les droits spécifiquement définis et donnés à toute personne par toute loi d'ordre public ou privé;
  - c) le droit des organismes publics ou privés de se faire représenter par leurs dirigeants, sauf aux fins de plaidoirie, devant tout organisme exerçant une fonction quasi judiciaire;**
  - d) le droit des secrétaires ou secrétaires adjoints des personnes morales de droit public ou de droit privé de rédiger les procès-verbaux des assemblées d'administrateurs ou d'actionnaires et tous autres

---

<sup>2</sup> L.R.Q., c. B-1.

documents qu'ils sont autorisés à rédiger par les lois fédérales ou provinciales;

e) le droit du notaire en exercice de poser les actes qui y sont énumérés à l'exception de ceux qui sont prévus au sous-paragraphe *b* du paragraphe 1 lorsqu'il ne s'agit pas de matières non contentieuses, et aux sous-paragraphe *a* et *e* du paragraphe 2; toutefois le notaire en exercice peut suggérer que des procédures judiciaires seront intentées.

[23] Le témoignage des deux membres du conseil d'administration de la tierce partie s'est limité à un exposé de la position adoptée par la coopérative. Elles n'ont pas fait de représentations, ni de plaidoirie. En qualité de dirigeantes, elles avaient le droit de représenter leur organisme conformément à l'article de la *Loi sur le Barreau*. Leur témoignage est donc recevable.

[24] Madame Diane Turcotte, présidente de la tierce partie a expliqué que la demande sous étude a fait l'objet de discussions lors d'une assemblée à laquelle tous les membres étaient présents.

[25] Elle déclare que l'assemblée des membres a refusé la communication du document parce que « l'état vérifié des coûts de réalisation » est un document qui contient plusieurs renseignements financiers qui sont traités de façon confidentielle. Les renseignements contenus dans ce document sont différents des renseignements qui apparaissent dans les états financiers produits à l'organisme et aux créanciers hypothécaires. De plus, les états financiers d'une coopérative sont dressés à chaque année mais « l'état vérifié des coûts de réalisation » n'est produit qu'une seule fois. Ce document n'a fait l'objet d'aucune diffusion.

[26] Madame Louise Gagnon, membre du conseil d'administration de la tierce partie, est brièvement entendue. Selon elle, le document réclamé par la demanderesse est confidentiel et n'a jamais été remis aux membres de la coopérative. Elle insiste longuement sur la nécessité du programme « *AccèsLogis Québec* » qui permet l'accès à la propriété à des personnes qui, autrement, n'en auraient pas les moyens financiers.

## **LA DÉCISION**

[27] Les échanges intervenus entre la demanderesse et l'organisme depuis la demande du 19 septembre 2005 ont fait en sorte de limiter le débat faisant l'objet de la présente décision.

[28] « L'état vérifié des coûts de réalisation » de la tierce partie demeure le seul document en litige. Ce document daté du 4 novembre 2005 a été déposé à la Commission sous le sceau de la confidentialité, conformément à l'article 20 des *Règles de preuve et de procédure de la Commission d'accès à l'information*<sup>3</sup> qui stipulent :

20. La Commission peut prendre connaissance, en l'absence du requérant et à huis clos, d'un document que l'organisme public ou le tiers prétend devoir être soustrait à l'accès en vertu d'une restriction prévue à la section II de la Loi.

[29] La production de ce document est exigée en vertu de la convention d'exploitation « pièce P-1 » qui en prévoit la définition :

« état vérifié des coûts définitifs :

Le document préparé et signé par un vérificateur agréé confirmant les coûts définitifs de réalisation. »

[30] Ce rapport n'est produit qu'une seule fois alors que l'article 8.3 de cette convention prévoit la production d'un état financier à chaque année :

### **8.3 État financier annuel vérifié et rapport annuel de gestion.**

« L'ORGANISME doit déposer à la SOCIÉTÉ, dans les quatre (4) mois qui suivent la fin de son exercice financier, un état financier annuel vérifié préparé par un vérificateur agréé selon un mode de présentation qui convient à la SOCIÉTÉ, le tout accompagné du rapport annuel approuvé par l'assemblée générale de l'ORGANISME. »

---

<sup>3</sup> L.R.Q., c. A-2.1, r. 2.

[31] La tierce partie s'est objectée à la communication de ce document pour les motifs invoqués dans la lettre du 30 mai 2006 « pièce D-SHQ-4 ». Devant cette opposition, l'organisme invoque l'article 23 de la Loi sur l'accès qui stipule :

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

[32] Dans *Mankiewicz c. Société générale des industries culturelles*<sup>4</sup> la Commission écrit :

« Quatre conditions doivent être satisfaites au terme de cet article pour assurer la confidentialité des renseignements transmis par un tiers à un organisme public, à savoir qu'il s'agisse :

- 1 - de renseignements de l'une ou l'autre des catégories mentionnées, soit des renseignements industriels, financiers, commerciaux, scientifiques, techniques ou syndicaux;
- 2 - de renseignements qui ont été fournis par un tiers;
- 3 - de renseignements qui sont de nature confidentielle;
- 4 - et de renseignements que le tiers traite habituellement de façon confidentielle. »

[33] Il n'est pas contesté que « l'état vérifié des coûts de réalisation » contient des renseignements financiers fournis par un tiers à un organisme public. Ces renseignements sont-ils de nature confidentielle et sont-ils habituellement traités de façon confidentielle ?

[34] Les auteurs Doray et Charette<sup>5</sup> décrivent le degré de preuve nécessaire pour répondre à cette condition :

« Afin d'établir qu'un renseignement est de nature confidentielle ou qu'il répond au critère objectif de confidentialité, le tiers devra démontrer, par des documents ou par des témoignages, notamment des témoignages d'experts, que le type de renseignement en

---

<sup>4</sup> [1990] C.A.I. 357.

<sup>5</sup> DORAY, Raymond et CHARETTE, François, *Accès à l'information : loi annotée, jurisprudence, analyse et commentaires*, Cowansville, Éditions Y. Blais, 2001, vol 1, p. II / 23-12.3.

litige est traité de manière confidentielle par les entreprises qui oeuvrent dans le même secteur d'activité. La Commission ne saurait donc se contenter de l'affirmation du tiers à ce sujet, encore moins de sa perception purement personnelle du caractère confidentiel d'un renseignement. »

[35] Les mêmes auteurs poursuivent<sup>6</sup> :

« La quatrième condition d'application de l'article 23 est celle que la Commission qualifie de critère subjectif. Il appartient au tiers de démontrer qu'il traite habituellement les renseignements de manière confidentielle. Pour ce faire, le tiers devra produire des documents ou faire entendre le témoignage de ses dirigeants qui devront expliquer les moyens mis en œuvre pour assurer le caractère confidentiel des renseignements.

Le fait que les renseignements en litige ne soient accessibles au sein de l'entreprise qu'à un groupe restreint de personnes, qu'ils soient mis sous clé, que des consignes de confidentialité soient données aux employés à ce sujet, etc. servira à démontrer que les renseignements sont habituellement traités par le tiers de façon confidentielle. »

[36] Revenant au cas sous étude, le soussigné convient que les deux membres du conseil d'administration de la tierce partie ont affirmé « que ces documents sont confidentiels et que les membres de la coopérative d'habitation n'en détiennent pas de copie ». Pour quelles raisons ? Quels sont les motifs à l'appui d'une telle confidentialité ? Quelle est l'explication « objective » pour laquelle ce document doit être considéré confidentiel ? La nature des informations qu'il contient est-elle en cause ? Les témoins de la tierce partie ont longuement insisté sur les vertus du programme *AccèsLogis* qui permet aux personnes à faibles revenus d'accéder à la propriété. Cela n'est certes pas un motif de confidentialité.

---

<sup>6</sup> DORAY, Raymond et CHARETTE, François, *Accès à l'information : loi annotée, jurisprudence, analyse et commentaires*, Cowansville, Éditions Y. Blais, 2001, vol 1, p. II / 23-15.

[37] Il est vrai que la Commission<sup>7</sup> a affirmé à de nombreuses reprises que les états financiers d'une corporation devaient être considérés comme des documents confidentiels. Toutefois, une lecture attentive de ces décisions démontre qu'une telle conclusion devait être supportée par un minimum de preuve.

[38] Dans *Syndicat canadien de la fonction publique, section locale 301 c. Ville de Montréal*<sup>8</sup>, les demandeurs désiraient obtenir une copie des états financiers vérifiés de la Société de stationnement de Montréal pour l'année 1995. La ville a refusé en invoquant l'article 23 de la Loi sur l'accès. Après analyse de la preuve, le commissaire Michel Laporte écrit :

« Est-ce que la SDM, la Chambre de commerce du Montréal métropolitain, signataires aussi de l'entente, ont rencontré les exigences du test de confidentialité concernant le document en litige ? Est-ce que l'organisme a traité confidentiellement ledit document ?

La preuve est muette sur ce sujet, le témoignage de M. [...], qui a déclaré que le document n'a pas été rendu public, n'a pas réussi à convaincre la Commission. [...]

La Commission en arrive à la conclusion que les deux dernières conditions d'application de l'article 23 de la loi n'ont pas été rencontrées et que ce motif de refus ne peut être retenu. »

[39] La preuve entendue dans la présente affaire n'a pas été différente. Les conditions d'application de l'article 23 de la loi n'ont pas été rencontrées et ce motif de refus ne peut être retenu. Affirmer qu'un document doit être considéré « confidentiel » uniquement parce que son détenteur le considère ainsi nous apparaît insuffisant. Refuser l'accès à un document qui établit les coûts de réalisation d'un projet subventionné par des deniers publics constitue une décision qui devrait être motivée pour que la Commission y donne suite.

---

<sup>7</sup> *Bolduc c. Commission des écoles catholiques de Montréal*, [1996] C.A.I. 144; *Supermarché Murdochville inc. c. Société des alcools du Québec*, [1991] C.A.I. 61; *Bourdon c. Régie des Loteries et Courses du Québec*, [1993] C.A.I. 48; *Mankiewicz c. Société générale des industries culturelles*, [1990] C.A.I. 353.

<sup>8</sup> [1997] C.A.I. 191.

[40] En vertu de l'article 1 de la Loi sur l'accès, les documents détenus par un organisme public dans l'exercice de ses fonctions sont visés par le droit d'accès prévu par la loi. « L'état vérifié des coûts de réalisation » qui a été produit à l'organisme en vertu de la convention d'exploitation signée par la tierce partie est un document détenu par l'organisme. À défaut d'une preuve satisfaisante quant au caractère confidentiel de son contenu et de son traitement, le soussigné en ordonnera la communication à la demanderesse.

[41] **POUR CES MOTIFS, LA COMMISSION :**

[42] **ACCUEILLE** la demande de révision de la demanderesse;

[43] **ORDONNE** à l'organisme de communiquer à la demanderesse, dans les trente (30) jours de la date de la présente décision, « l'état vérifié des coûts de réalisation » pour la transformation de l'école St-Philippe à Chicoutimi; portant la date du 4 novembre 2005.

**JEAN CHARTIER**  
*Commissaire*

M<sup>e</sup> Louis Masson  
*Joli-Cœur, Lacasse,*  
*Geoffrion, Jetté, St-Pierre*  
Procureur de la demanderesse

M<sup>e</sup> Marilyn Thibault  
*Simard & Bellefeuille*  
Procureure de l'organisme