

DOSSIER N° 01 08 39

HÉLÈNE CLOUTIER,

demanderesse,

c.

MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT,

organisme public,

-et-

**INSTITUT RECHERCHE ET
DÉVELOPPEMENT EN
AGROENVIRONNEMENT,**

tierce partie.

DÉCISION

L'OBJET DU LITIGE

Le ministère de l'Environnement (le « Ministère ») invoque les articles 23 et 24 de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*¹ (la « Loi ») pour refuser à M^{me} Hélène Cloutier une copie de tous les comptes rendus et procès-verbaux de l'Institut recherche et développement en agroenvironnement (l'« Institut ») depuis 1998.

Une audience se tient à Montréal le 9 mai 2002. L'institut expédie à la Commission d'accès à l'information (la « Commission »), le 15 mai suivant, la convention entre les membres fondateurs (pièce T-6), l'entente auxiliaire avec le ministère de l'Agriculture, des Pêches et de l'Alimentation du Québec (le « MAPAQ ») (pièce T-7) et la procédure en Cour supérieure de M. Guy Tourigny (pièces T-8 et T-9).

¹ L.R.Q., c. A-2.1.

LA PREUVE

De l'organisme

M. Hervé Rousseau, adjoint à la personne responsable de l'accès au Ministère, remet à la Commission 21 documents sous le sceau de la confidentialité. Il affirme que ces documents sont les procès-verbaux détenus par le Ministère pour la période visée par la demande d'accès et pour lesquels l'Institut en a refusé l'accès le 5 avril 2001 (pièce 0-1). Une analyse des documents, signale-t-il, permet de connaître les activités de l'Institut, les méthodes de financement, le budget, le bilan financier, le système de gestion administratif, la programmation scientifique et les orientations prioritaires en recherche et développement. Il est d'avis que ces renseignements ne sont habituellement pas divulgués par d'autres entreprises du même genre.

M. Rousseau répond au procureur de l'Institut, M^e Sarto Landry, que les documents en litige renferment des renseignements sur les négociations tenues par l'Institut en vue d'obtenir des contrats et des subventions. Il prétend que les subventions données à des entreprises pour des activités de recherche sont limitées et que la communication des informations relatives à celles-ci pourrait avoir un impact négatif pour l'Institut.

Interrogé par la Commission, M. Rousseau atteste que les documents en litige sont détenus par le Ministère parce que le sous-ministre adjoint de ce dernier siège au conseil d'administration de l'Institut.

De l'Institut

M^{me} Hélène Cloutier fait valoir qu'elle n'a aucun lien avec l'Institut et ne connaît personne y travaillant. Elle confirme être la belle-sœur de M. Guy

Tourigny, celui-ci ayant intenté des procédures judiciaires contre l'Institut pour congédiement (pièces T-8 et T-9 en liasse).

M. Gilles Desaulniers expose que l'Institut, dont il est le directeur général, est un organisme privé, sans but lucratif, incorporé au mois de mars 1998 (pièce T-1). Les 11 membres formant le conseil d'administration se répartissent comme suit :

- 1 membre issu de la recherche scientifique et technique;
- 2 membres du MAPAQ;
- 1 membre du Ministère;
- 2 membres de l'Union des producteurs agricoles (l'« UPA »);
- 1 membre de la Conférence des recteurs et des principaux des Universités du Québec (la « CRÉPUQ »);
- 1 membre de l'Union québécoise de la conservation de la nature (l'« UQCN »);
- 1 membre représentant les employés;
- 2 membres électifs.

M. Desaulniers mentionne que les procès-verbaux gardent une trace des discussions portant sur les demandes de subventions, la gestion du personnel, l'entente convenue avec le MAPAQ, la propriété intellectuelle et les soumissions, telles qu'elles se trouvent, par exemple, à la page 3 des documents en litige n^{os} 3, 8 et 12, à la page 9 du document en litige n^o 8 et aux points 2.1 et 3 des documents en litige n^{os} 7 et 4. Il soumet que ces informations peuvent avoir un impact sur d'autres secteurs d'activités économiques de l'Institut si elles étaient rendues publiques, notamment pour la conclusion de contributions devant lui être octroyées.

M. Desaulniers indique que l'Institut compte 120 employés, dont 70 sont prêtés par le MAPAQ et les autres payés par l'Institut. Il établit la différence entre les employés du MAPAQ et ceux de l'Institut lorsqu'il survient un congédiement : les employés du MAPAQ négocient avec ce dernier et ceux de l'Institut, selon

l'entente contractuelle, négocient avec l'Institut. Il prétend que l'entreprise Cintech agroalimentaire (pièce T-2), le Centre d'insémination artificielle du Québec (pièce T-3) et le Centre de développement du porc du Québec inc. (pièce T-4), exerçant selon un mode d'incorporation similaire à celle de l'Institut, conservent de façon confidentielle les procès-verbaux des réunions de leur conseil d'administration ou conseil exécutif et ne les communiquent qu'aux membres du conseil et vérificateurs comptables de l'entreprise.

M. Desaulniers certifie que l'Institut fait parvenir confidentiellement, par courrier rapide, une copie du procès-verbal approuvé officiellement à chaque membre du conseil. Il relate que chaque membre du conseil doit traiter les procès-verbaux de façon confidentielle, tels que le prévoient l'article 5 du Code de déontologie de l'Institut (pièce T-5) et l'article 45 de ses règlements :

5. Les administrateurs et le personnel de direction de l'IRDA sont tenus à la discrétion sur ce dont ils ont connaissance dans l'exercice de leur fonction. À tout moment, ils doivent respecter le caractère confidentiel des informations auxquelles ils ont accès. Ils ne peuvent utiliser à leur profit ou au profit d'un tiers les informations confidentielles obtenues dans l'exercice de leur fonction.

45. **Procès verbaux.** Les membres de la corporation peuvent consulter les procès verbaux et résolutions du conseil d'administration.

M. Desaulniers rapporte que l'article 70 du règlement 1 de l'Institut l'oblige à adopter un code de déontologie et que même les étudiants en stage en reçoivent copie.

La Commission accepte, sous réserve, de frapper d'une interdiction de publication, diffusion et communication la pièce T-5.

M. Desaulniers attire l'attention de la Commission sur les points 8.2 et 11.6 respectivement des documents en litige n^{os} 18 et 20, qui traitent du caractère

confidentiel des procès-verbaux de l'Institut. Il souligne que des rapports trimestriels et annuel informent le public et les employés des activités de l'Institut. Il ajoute qu'il rencontre les employés quatre à six fois l'an pour discuter avec eux sur les lieux du travail des activités de l'Institut. Il affirme que les documents en litige sont conservés à ses bureaux, sous clé.

M. Desaulniers fait part qu'il est ingénieur et possède une scolarité de doctorat sur le mécanisme des glaces et une maîtrise en hydraulique. Il a œuvré 19 ans au ministère de l'Environnement au gouvernement fédéral, dirigé le Biodôme de Montréal et, depuis 1995, il agit comme consultant. Cette expérience lui a permis de travailler et de collaborer avec des compétiteurs. Il a observé qu'il y a beaucoup de concurrence des diverses entreprises pour obtenir des subventions et que la communication de plusieurs renseignements contenus aux documents en litige peut interagir sur le financement de l'Institut. Il indique d'ailleurs que l'Institut s'associe, selon les projets, avec des partenaires et que ces derniers peuvent, par la suite, devenir ses compétiteurs sur un autre projet. Les employés, mentionne-t-il, sont le savoir-faire de l'Institut et constituent son patrimoine.

M. Desaulniers explique la relation entre l'Institut et le Ministère par l'entente sur le financement conclue entre eux (pièces T-6 et T-7), sans négociation pour le fonctionnement, ayant un objectif d'autofinancement par la commercialisation des produits et devant faire des recherches d'intérêt public dont les résultats ont un caractère commercial.

M. Desaulniers signale que M. Guy Tourigny poursuit l'Institut pour congédiement déguisé en Cour supérieure pour un montant de 405 000 \$. Il prétend que la communication des documents en litige pourrait avoir des conséquences importantes sur le recours pris par M. Tourigny, notamment au sujet de la gestion du personnel et les négociations entreprises avec des compagnies ou institutions. Il ajoute que les renseignements contenus aux procès-verbaux, s'ils

étaient communiqués, occasionneraient une perte financière à l'Institut et lui enlèveraient des éléments de compétition tout en avantageant ses concurrents.

Interrogé par la Commission, M. Desaulniers fait part qu'il détient un contrat de travail avec l'Institut et une entente sur le financement de celui-ci, dont 1 million de dollars est versé par l'UPA. Il précise que les employés sont assujettis à l'Institut, que ce dernier possède tout ce qu'il a acquis en bien meubles et immeubles et que le fonds social appartient à ses membres.

LES ARGUMENTS

Du Ministère

M^e Frédéric Maheux invoque les articles 4, 23 et 24 de la Loi :

4. Les organismes gouvernementaux comprennent les organismes non visés dans les articles 5 à 7, dont le gouvernement ou un ministre nomme la majorité des membres, dont la loi ordonne que le personnel soit nommé ou rémunéré suivant la Loi sur la fonction publique (chapitre F-3.1) ou dont le fonds social fait partie du domaine public.

Aux fins de la présente loi, le curateur public est assimilé à un organisme gouvernemental, dans la mesure où il détient des documents autres que ceux visés par l'article 2.2.

Est assimilée à un organisme gouvernemental, aux fins de la présente loi, une personne nommée par le gouvernement ou par un ministre, avec le personnel qu'elle dirige, dans le cadre des fonctions qui lui sont attribuées par la loi, le gouvernement ou le ministre.

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

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

M^e Maheux soumet que seulement quatre des onze membres formant le conseil d'administration de l'Institut sont nommés par le gouvernement, que les salariés ne relèvent pas du MAPAQ et que le patrimoine de l'Institut lui est propre, malgré les prêts de matériel du Ministère. Selon lui, ces éléments font que l'Institut n'est pas un organisme public au sens de l'article 4 de la Loi.

M^e Maheux prétend que les informations contenues aux procès-verbaux de l'Institut sont protégées par l'article 23 de la Loi parce qu'elles constituent des renseignements industriels et financiers, fournis par un tiers et de nature confidentielle². Il soumet qu'une compagnie agit par son conseil d'administration (art. 311 du *Code civil du Québec*) et que les procès-verbaux, accessibles seulement aux membres (art. 342 C.c.Q.), sont au cœur même de ses activités. L'on doit conséquemment les traiter comme des états financiers³. Il argue que les procès-verbaux traitant des activités de l'Institut, de sa vie interne comme compagnie, sont par nature confidentiels⁴.

De l'Institut

M^e Landry avance que l'Institut est une personne morale⁵ et que ses procès-verbaux sont de nature confidentielle. Il indique qu'il ne reprendrait pas les propos du procureur du Ministère, sinon pour les faire siens.

Il prétend que M^{me} Cloutier a présenté une demande d'accès pour M. Tourigny et que la communication des procès-verbaux à celui-ci l'avantagerait dans le cadre des poursuites judiciaires que celui-ci a entreprises contre l'Institut. Il plaide que le processus entrepris par la demanderesse est biaisé et constitue un détournement de la Loi pour d'autres fins que celles y étant prévues.

² *Stop inc. c. Communauté urbaine de Montréal*, [1986] C.A.I. 114;
Nicolov c. Ministère des Affaires internationales, de l'immigration et des Communautés culturelles, [1995] C.A.I. 345.

³ *Leblanc c. Ministère du Loisir, de la Chasse et de la Pêche*, [1984-86] 1 C.A.I. 285.

⁴ *Boucher c. Ministère des Affaires municipales*, [1996] C.A.I. 378.

⁵ Paul MARTEL, *Corporation sans but lucratif au Québec*, Montréal, Éd. Wilson & Lafleur Martel

M^e Landry soumet que la communication des procès-verbaux avantagerait également d'autres personnes et que l'Institut perdrait alors de l'argent. Les procès-verbaux contiennent un amalgame d'informations qui se tiennent entre elles et touchent à de l'argent. Il spécifie que la communication d'un seul nom pourrait faire perdre beaucoup d'argent à l'Institut ou sa viabilité.

M^e Landry est d'avis que les pièces T-1 à T-3 démontrent qu'aucune entreprise du même genre ne communique ses procès-verbaux. Le traitement confidentiel réservé aux renseignements par l'Institut et le caractère confidentiel de ceux-ci sont plus forts, selon lui, que les états financiers et doivent être protégés en vertu des articles 23 et 24 de la Loi⁶.

APPRÉCIATION

D'entrée de jeu, la Commission est d'avis qu'il faut lever l'interdiction au sujet de la pièce T-5, intitulée « Code de déontologie », parce qu'elle ne révèle aucun renseignement confidentiel ou de nature à nuire de quelque façon que ce soit à l'Institut. Il s'agit d'un code que l'on voit fréquemment chez plusieurs organismes publics ou privés.

L'Institut est-il un organisme public au sens de l'article 4 de la Loi?

⁶ Itée, 1987-, c. 7.
Société québécoise d'initiatives agro-alimentaires c. Libman, [1998] C.A.I. 463;
Leblanc c. Ministère du Loisir, de la Chasse et de la Pêche, précité, note 3,
Jardins du Mont inc. c. Provigo Distribution inc., J.E. 94-1341 (C.S.);
Garage St-Siméon inc. c. Ministère des Transports du Québec, [1988] C.A.I. 140;
Plante c. Office du crédit agricole du Québec, [1987] C.A.I. 265;
Front commun régional pour une gestion écologique des déchets c. Ministère de l'Environnement, [1993] C.A.I. 303;
Malenfant c. Commission de la santé et de la sécurité du travail, C.A.I. n° 85 00 08, 3 mai 1985, c. Giroux;
Minville c. Ministère des Affaires municipales, [1994] C.A.I. 56;
Thibault c. Ministère de l'Environnement et de la Faune, [1995] C.A.I. 316;
Front commun régional pour une gestion écologique des déchets c. Ministère de l'Environnement, [1993] C.A.I. 176;
Thibeault c. Ministère de l'Environnement et de la Faune, [1998] C.A.I. 106;
Ville de Saint-Jérôme c. Hydro-Québec, [1989] C.A.I. 384;
Association des propriétaires du Lac Doré c. Ministère de l'Environnement, [1990] C.A.I. 160;
Les Ami-e-s de la Terre de Portneuf c. Ministère de l'Environnement, [1992] C.A.I. 118;
De Kuyper et fils (Canada) Itée c. Régie des permis d'alcool, [1992] C.A.I. 351.

L'Institut, les ministères et l'UPA

Les principaux objets décrits aux lettres patentes pour lesquels est constitué l'Institut sont :

- de fournir à ses membres les connaissances et les technologies nécessaires à la protection de l'environnement et à la mise en valeur des systèmes agroalimentaires par de la recherche et développement, une vigie technologique et un transfert technologique;
- de développer une synergie entre les équipes de recherche publiques, parapubliques et privées.

Les articles 2.2 à 2.5 de la convention conclue le 1^{er} mai 1998 par l'Institut prévoient le versement d'une subvention de :

- 500 000 \$ par le Ministère sur une période de deux ans;
- 1 million de dollars par le ministre d'État de l'Économie et des Finances et le ministre de l'Industrie, du Commerce, de la Science et de la Technologie sur une période de deux ans;
- 4,8 millions de dollars sur une période de quatre ans du MAPAQ;
- 1 million de dollars par an de l'UPA.

Les articles 2.4 et 2.4.6 de l'entente auxiliaire du 19 août 1999 mentionnent un prêt d'un minimum de 71 membres, composé de professionnels, de fonctionnaires ou d'ingénieurs du MAPAQ à l'Institut. La masse salariale est évaluée à près de 3,4 millions de dollars annuellement. Les articles 2.4.2, 2.7 et 4.3 de cette entente, ainsi que les articles 3.1 et 3.2 de l'Annexe I de celle-ci, confirment que les membres du personnel du MAPAQ sont prêtés à l'Institut pour une période de cinq ans, mais qu'ils conservent leur lien d'emploi avec le MAPAQ, demeurent assujettis à la *Loi sur la fonction publique*⁷ et sont régis par la convention collective. Certains articles, notamment 1.3, 2.9 et 2.16, traitent du prêt par le MAPAQ de biens meubles ou immeubles, comme, par exemple, la ferme expérimentale de Deschambault, d'entrepôts et de serres ou de licences pour les ordinateurs. L'institut devient responsable des biens prêtés (art. 4.10) et le ministre

⁷ L.R.Q., c. F-3.1.1.

demeure toutefois propriétaire des biens meubles et immeubles prêtés pour usage à l'Institut (art. 5.1). Ce dernier doit les remettre au MAPAQ s'il y a cessation de ses activités (art. 10). L'Institut doit toutefois, en vertu de la convention, « réinvestir les revenus qu'elle tire de toutes sources dans la poursuite de ses activités » (art. 5.2).

La programmation scientifique (art. 4.3 de la convention), le budget et le plan d'action de l'Institut doivent être soumis au Ministère (art. 4.7 de la convention). Les biens acquis et payés demeurent la propriété de l'Institut (art. 5.11 de la convention) et ce dernier n'est pas mandataire ni sociétaire des ministères et de l'UPA (art. 8 et 9 de la convention). Les procès-verbaux de l'Institut sont disponibles au représentant du Ministère en sa qualité de membre du conseil.

Ce bref tour d'horizon permet de constater les liens étroits qui tissent la relation entre l'Institut, l'UPA et divers ministères, surtout le MAPAQ.

Les conditions d'application de l'article 4 de la Loi

Les exigences énumérées à l'article 4 de la Loi ont été circonscrites par le juge Croteau de la Cour supérieure dans l'affaire *Pouliot c. Durand*⁸ :

Plus loin, il retient l'information de la Commission d'accès que l'article 4 de la Loi sur l'accès ne définit pas les organismes gouvernementaux de façon exhaustive et également la confirmation de la Commission que, considérant les décisions de la Cour du Québec et de la Cour supérieure dans l'affaire *Nouveler*, elle reconnaît que le fonds social appartiendrait en propre à Hydro-Québec International.

De plus, après étude de la jurisprudence, le juge intime retient qu'Hydro-Québec International n'entre pas dans la définition d'organismes publics des articles 3, 4, 5, 6 et 7 de la Loi sur l'accès. Il rapporte les propos du juge Cimon dans l'affaire *Plastiques M. & R. inc. c. Bureau du commissaire général du travail*⁽²⁸⁾ qu'une personne ne peut pas, par l'interprétation, être qualifiée comme étant un

⁸ [1999] C.A.I. 557, 564 (C.S.).

organisme gouvernemental à moins que le législateur ne l'ait expressément mentionné.

La Cour ajoutera que cette corporation mise en cause a été constituée en vertu de la *Loi sur les compagnies* (art. 1 à 123). Elle demeure d'abord régie par cette loi. Par conséquent, la Loi sur l'accès ne pourrait s'appliquer à elle qu'exceptionnellement. Elle est d'avis que cela signifie que, à moins de dispositions spécifiques et déterminantes, Hydro-Québec International demeure une personne morale de droit privé. Sa personnalité juridique ne change pas.

⁽²⁸⁾ [1992] C.A.I. 372 (C.Q.).

(soulignement ajouté)

Le témoignage de M. Desaulniers et la preuve documentaire démontrent que l'Institut est une personne morale dont les affaires sont administrées par un conseil d'administration qui peut conclure des contrats, faire des emprunts de deniers sur le crédit de la corporation, acheter, vendre, acquérir, exploiter tout genre de biens meubles ou immeubles, émettre des obligations et hypothéquer (art. 4 et 5 des lettres patentes). Il n'a pas été contesté que les membres du conseil d'administration ne sont pas nommés par le gouvernement ou par le ministre et que le fonds social de l'Institut n'appartient pas au domaine public. En ce qui concerne les employés, une partie de ceux-ci sont des employés engagés par l'Institut et les autres sont prêtés par le MAPAQ, selon une entente intervenue entre celui-ci et le syndicat (pièce T-7). Même si, de façon pratique, l'effet est similaire pour les employés prêtés par le MAPAQ, cette dernière entente n'est pas en soi une loi qui ordonne, au moment de la création de l'Institut, que tout son personnel soit nommé ou rémunéré suivant la *Loi sur la fonction publique*. Ainsi, la Commission, suivant l'interprétation de la Cour supérieure dans l'affaire *Pouliot c. Durand*⁹, conclut que l'Institut n'est pas un organisme public au sens de l'article 4 de la Loi.

Les articles 23 et 24 de la Loi

L'Institut, étant alors une tierce partie, peut-il bénéficier des restrictions des articles 23 et 24 de la Loi pour les procès-verbaux détenus par le Ministère?

J'ai examiné les documents en litige et scruté attentivement les documents déposés en preuve ainsi que les autorités versées par les procureurs du Ministère et de l'Institut. De la preuve, et plus particulièrement à la lecture de l'action déposée sous les pièces T-8 et T9, j'en arrive assez rapidement à faire miens les arguments des procureurs que la communication des 21 procès-verbaux en litige, à ce stade-ci, « [...] risquerait vraisemblablement [...] de procurer un avantage appréciable à une autre personne ou de nuire de façon substantielle à la compétitivité de ce tiers [...] », selon les termes de l'article 24 de la Loi. Le tout sous réserve, il va de soi, de ce que pourrait décider le juge président le procès en Cour supérieure.

Comme ce motif me permet de disposer du litige, la Commission ne se prononcera pas sur les autres motifs de restriction.

POUR CES MOTIFS, LA COMMISSION :

REJETTE la demande de révision de M^{me} Hélène Cloutier.

MICHEL LAPORTE
Commissaire

Montréal, le 17 juillet 2002

M^e Frédéric Maheux
BERNARD, ROY & ASSOCIÉS
Procureur de l'organisme

M^e Sarto Landry
SARTO LANDRY
Procureur de la tierce partie

⁹ Précitée, note 7.