

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

Dossier : 03 00 51

Date : 20040422

Commissaire : M^e Christiane Constant

X

Demandeur

c.

Société générale de financement

Organisme public

DÉCISION

L'OBJET DU LITIGE

LA DEMANDE DE RÉVISION EN MATIÈRE D'ACCÈS

[1] Confirmant un entretien téléphonique tenu entre le demandeur et Me Michel Ste-Marie, conseiller juridique de la Société générale de financement («l'organisme »), il requiert de celui-ci, le 8 novembre 2002, les renseignements suivants :

Tel que convenu lors de notre entretien téléphonique, je vous fais parvenir la demande d'information suivante concernant l'investissement de l'organisme dans l'usine Magnola :

Quel est le montant de l'investissement de la SGF dans l'usine Magnola et quelles ont été les performances de cet

investissement depuis le moment où il a été effectué jusqu'à maintenant.

[2] Le 6 décembre suivant, l'organisme, par l'entremise de M. Ste-Marie, responsable de l'accès aux documents, répond au demandeur en lui donnant accès aux rapports annuels pour les années 1996 à 2001. Il lui refuse cependant l'accès aux autres informations, invoquant à cet effet les articles 21, 22 et 27 de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*¹ (la « Loi sur l'accès »). Il l'informe de plus que les renseignements convoités sont « manifestement de nature financière ou commerciale. »

[3] Insatisfait de cette réponse, le 8 janvier 2003, le demandeur sollicite l'intervention de la Commission d'accès à l'information (la « Commission ») afin que celle-ci révisé cette décision.

L'AUDIENCE

[4] Une audience se tient à Montréal, le 23 octobre 2003, en présence du demandeur et du témoin de l'organisme.

LA PREUVE

A) DE L'ORGANISME

[5] M^e Karine Joizil, de la firme d'avocats Fasken Martineau DuMoulin, représente l'organisme et fait témoigner, sous serment, M. Ste-Marie. Celui-ci déclare qu'il est conseiller juridique, secrétaire-adjoint et responsable de l'accès aux documents.

[6] Il précise que l'organisme est une société d'État, dont la mission principale est d'investir dans des projets industriels de développement avec des partenaires privés, comme la compagnie Noranda inc. L'organisme gère un portefeuille comportant 150 investissements ou placements, incluant celui visé à la présente demande.

[7] Selon M. Ste-Marie, le demandeur cherche à connaître, d'une part, le 8 novembre 2002, le montant de l'investissement que l'organisme a effectué dans l'usine Magnola, et, d'autre part, les performances de cet investissement.

¹ L.R.Q., c. A-2.1.

Le montant de l'investissement

[8] Quant au premier point, M. Ste-Marie indique avoir communiqué au demandeur les informations, telles qu'elles sont inscrites au rapport annuel de 1996, année selon laquelle le montant de l'investissement dans le projet de construction de l'usine Magnola a été rendu public par l'organisme. On y lit :

[...] Si la faisabilité commerciale de cette technologie est confirmée, Magnola débutera à Asbestos en 1998, à un coût projeté de 550 millions, la construction d'une usine dont la capacité annuelle sera de 58 000 tonnes et dont l'exploitation permettra la création de 375 emplois direct.
[...]

[9] Il précise qu'il a également communiqué au demandeur les rapports annuels subséquents, pour les années 1997, 1998, 1999, 2000 et 2001 eu égard à cet investissement (pièce O-1 en liasse). Ces rapports sont des documents publics qui ont fait l'objet de dépôt à l'Assemblée nationale. En ce qui concerne le rapport annuel 2001, M. Ste-Marie tient à préciser que celui-ci était le dernier disponible au moment de la demande.

[10] Il réfère à d'autres rapports annuels traitant du montant de l'investissement, dont celui de 1998 où il est indiqué, entre autres, que :

Métallurgie Magnola est détenue à 80 % par Métallurgie Noranda et à 20 % par SGF Minéral.

Les travaux de construction du complexe de Métallurgie Magnola ont démarré à la fin du printemps 1998. C'est en 1999 que le second chantier industriel en importance au Québec va atteindre sa période de pointe. Les travaux de 733 M\$, qu'assument la SGF et Noranda, devraient se conclure en juin 2000.

SGF Minéral a développé, conjointement avec des partenaires, une usine de démonstration de la technologie visant à produire du magnésium à partir de résidus d'amiante. Compte tenu des résultats favorables, la SGF, avec son partenaire Noranda, a décidé d'approuver la construction de Magnola, une usine commerciale à Asbestos. En conséquence, les actifs de l'usine de démonstration sont radiés des livres des partenaires, soit un impact négatif de 4,8 millions de dollars pour la SGF.

La performance de l'investissement

[11] Selon M. Ste-Marie, les renseignements recherchés par le demandeur eu égard à la performance de l'investissement, se retrouvent dans le rapport annuel 2001. Il ajoute qu'il avait informé le demandeur « qu'il était trop tôt de parler de performance, parce que les partenaires sont au stade de capitalisation des dépenses, l'usine n'a pas encore atteint la phase commerciale. »

[12] Il réfère à cet effet à l'information suivante, tel que libellé audit rapport :

[...] Toujours dans le secteur du magnésium, la société Magnola a été contrainte de retarder sa mise en production d'environ un an dans le but d'apporter des modifications technologiques et ainsi augmenter l'efficacité du procédé de production du magnésium métal. Par ailleurs, afin de maintenir des standards élevés en matière de sécurité en milieu de travail, Magnola a également réalisé un investissement supplémentaire. Ces deux facteurs ont augmenté sensiblement le coût de réalisation du projet. SGF Minéral, qui détient 20 % de l'entreprise, a participé à ce réinvestissement.[...]

[13] De ce qui précède, M. Ste-Marie considère que l'organisme a répondu aux deux points tels qu'ils sont formulés à la demande d'accès du 8 novembre 2002.

[14] Il ajoute qu'après avoir reçu l'avis de convocation de la Commission, il a communiqué avec le demandeur pour l'aviser qu'au mois de février 2003, Noranda, partenaire opérateur du projet dans l'usine Magnola, a rendu publique son intention de fermer temporairement ledit projet, et ce, à compter du 31 mars 2003. Noranda aurait de plus indiqué avoir subi une perte de l'investissement dans ce projet.

[15] L'organisme, pour sa part, a été obligé de rendre public le montant de la perte encourue à cet investissement, laquelle perte se retrouve aux états financiers 2002. Ces renseignements se retrouvent également dans les communiqués de presse et des coupures de journaux que M. Ste-Marie a transmis au demandeur. À son avis, il n'existe pas d'autres documents relatifs aux deux points tels que formulés à la demande.

Clarification recherchée par le demandeur

[16] Eu égard à l'accusé de réception de la demande (pièce D-1), M. Ste-Marie reconnaît l'avoir communiqué au demandeur.

[17] Il reconnaît également qu'il lui a fait parvenir une lettre datée du 28 novembre 2002 (pièce D-2), par laquelle il indique, entre autres, qu'il ne pouvait pas procéder au traitement de la demande dans le délai de 20 jours « sans nuire au déroulement normal des activités de » l'organisme. Il estime, à ce moment-là, qu'un délai additionnel de dix jours était nécessaire pour le faire.

[18] Il précise, entre autres, les démarches qu'il a effectuées afin de pouvoir répondre adéquatement à la demande et les résultats obtenus :

- Il a vérifié si le montant que l'organisme a investi dans le projet avait déjà été rendu public;
- Il a consulté les rapports annuels précédents;
- Il s'est rendu au Service des communications afin de vérifier s'il existait des communiqués de presse relatifs à cet investissement. Il a alors constaté que les seuls renseignements publics sont ceux qu'il a communiqués au demandeur au mois de décembre 2002;
- Il considère avoir répondu positivement aux deux points de la demande, en lui faisant parvenir, entre autres, les documents (pièce O-1 en liasse précitée) ainsi que ceux annexés à une lettre datée du 3 octobre 2003 que l'avocat de l'organisme a transmis, pour information, à la Commission;
- Ses communications téléphoniques avec le demandeur visaient explicitement les deux points, tels qu'ils sont indiqués dans la demande de celui-ci.

Les articles 21, 22 et 27 de la Loi invoqués dans la réponse de l'organisme

[19] Par ailleurs, M. Ste-Marie indique que l'organisme a invoqué, dans sa réponse (du 6 décembre 2002), les articles 21, 22 et 27 de la Loi sur l'accès comme motifs de refus, parce que les renseignements convoités, par le demandeur, visaient notamment des renseignements de nature économique et commerciale qu'il ne pouvait pas dévoiler à ce moment.

Le montant de l'investissement

[20] Quant au montant de l'investissement ainsi que la performance y afférant, M. Ste-Marie réitère les mêmes informations qu'il a fournies au cours de la déposition principale. Il ajoute qu'au mois d'août 2003, il a informé le demandeur

que la participation de 20 % de l'organisme audit projet représentait un montant de 248 millions de dollars.

[21] M. Ste-Marie affirme de plus avoir communiqué à plusieurs reprises avec le demandeur, afin de pouvoir informer celui-ci « de l'évolution de la situation » dans le dossier d'accès et a rappelé les documents qu'il lui avait transmis à diverses étapes, et ce, tel que décrit à sa lettre datée du 2 octobre 2003. Il estime conséquemment que l'audience de cette cause ne devrait pas se tenir, pour les motifs qu'il indique plus amplement à cette lettre.

La performance de l'investissement

[22] Par ailleurs, M. Ste-Marie indique qu'au moment de soumettre la réponse de l'organisme au demandeur, il ne pouvait fournir d'informations relatives à la performance de l'investissement, parce que « l'usine Magnola n'a pas atteint la phase commerciale. » Il réfère à cet effet à un extrait du rapport annuel 2001 qui signale « que les partenaires ont retardé l'entrée en phase commerciale de l'usine. » Cependant, au mois de février 2003, ceux-ci ont décidé de rendre public qu'ils suspendaient respectivement leurs activités dans cette usine, ayant subi une perte de leur investissement et n'ayant pas eu de production commerciale.

B) DU DEMANDEUR

[23] Le demandeur, pour sa part, affirme sous serment que l'organisme lui a communiqué par télécopieur un accusé de réception l'avisant, notamment, qu'il a reçu, le 8 novembre 2002, sa demande d'accès. Il commente de plus l'information qui y est inscrite selon laquelle qu'en l'absence de réponse d'ici le 28 novembre, il pourrait s'adresser à la Commission pour réviser le refus présumé d'accès aux renseignements recherchés (pièce D-1).

[24] Or, à cette date, l'organisme lui a fait parvenir une autre lettre l'avisant de son impossibilité à traiter la demande dans le délai légal de vingt jours prévu par la Loi sur l'accès et qu'un délai additionnel de dix jours était nécessaire (pièce D-2). Il estime que cette extension de délai n'était pas utile, puisque l'organisme aurait pu, dans le délai de vingt jours, cueillir les renseignements qu'il recherchait et les lui transmettre. Le demandeur signale que lorsqu'il a été avisé par l'organisme qu'un délai additionnel de dix jours lui était requis pour le traitement de la demande, il s'attendait à recevoir une réponse positive.

[25] Il ajoute que l'organisme aurait pu lui fournir une réponse plus élaborée que celle indiquée à sa lettre datée du 6 décembre 2002. Le demandeur considère de plus qu'il n'était pas nécessaire, pour l'organisme, d'invoquer les articles 21, 22 et 27 de la Loi sur l'accès.

[26] Par ailleurs, il signale que l'organisme, ayant investi un montant de 248 millions de dollars dans le projet, il s'attendait à ce que celui-ci lui fournisse des explications, entre autres, sur l'étalement de cet investissement. Il souhaite maintenant connaître, par exemple, si cet investissement a été effectué « en un seul ou plusieurs versements, s'il y a eu des droits de retrait » sur ce montant, etc.

[27] Quant à la performance de cet investissement, le demandeur considère que l'organisme aurait dû lui communiquer également copie de la correspondance échangée entre l'organisme et son partenaire, ainsi que tous documents y afférant, ce qui lui aurait permis d'obtenir une réponse éclairée.

[28] Par ailleurs, le demandeur affirme avoir communiqué à la Commission une lettre datée du 15 octobre 2003 et dont M. Ste-Marie et M^e Karl Delwaide, avocat de l'organisme, ont reçu copie. À cette lettre, il signale que l'organisme ne lui a pas fourni tous les renseignements recherchés. À son avis, cette lettre résume l'objet du litige, selon lequel il déclare que les informations reçues « sont nettement insuffisantes. » Il indique que l'objet du litige se situe à « un suivi plus élaboré de l'investissement de la SGF dans » l'usine Magnola, « la trajectoire de cet investissement ».etc.

[29] Par ailleurs, le demandeur estime que les explications fournies par M. Ste-Marie, en regard de la performance ou encore du suivi de l'investissement, sont incomplètes. Il aurait dû recevoir d'autres documents tels les états financiers, l'échange de correspondance entre l'organisme et son partenaire Noranda.

Précision de l'organisme

[30] Eu égard à la déposition du demandeur cherchant maintenant d'autres informations ou documents, M. Ste-Marie précise que cela constitue une nouvelle demande d'accès qui ne fait pas partie de la présente demande. Si tel est le désir du demandeur d'avoir accès à ces documents, celui-ci pourra soumettre à l'organisme sa nouvelle demande et il l'examinera selon les dispositions prévues à la Loi sur l'accès.

[31] En ce qui concerne les articles 21, 22 et 27 de la Loi sur l'accès, tels qu'indiqués dans la réponse de l'organisme, celui-ci, par l'entremise de son avocate, renonce à les invoquer, les informations ayant déjà été fournies, à diverses étapes, au demandeur.

LES ARGUMENTS

[32] L'avocate de l'organisme fait ressortir les principaux points suivants :

- M. Ste-Marie, pour l'organisme, a fait parvenir au demandeur un accusé de réception (pièce D-1 précitée) de sa demande et l'avise qu'en l'absence de réponse dans le délai légal de vingt jours, il pourra exercer son droit de recours devant la Commission;
- Il lui a transmis une lettre (pièce D-2 précitée), l'avisant qu'un délai additionnel de dix jours est nécessaire pour le traitement de ladite demande, et ce, tel que requis par la Loi sur l'accès;
- La demande d'accès (du 8 novembre 2002) vise explicitement deux points, à savoir le montant de l'investissement et la performance qui y est liée;
- L'organisme a répondu aux deux points positivement;
- Le demandeur est insatisfait des documents obtenus et indique, à l'audience, qu'il voudrait en obtenir d'autres qui ne faisaient pas partie de la demande initiale (du 8 novembre 2002).

[33] L'avocate cite l'article 135 de la Loi sur l'accès voulant notamment que la demande de révision vise une décision rendue par l'organisme; elle plaide que le demandeur ne peut donc pas procéder, comme il l'a fait, à la modification de sa demande pour réclamer d'autres documents qui ne faisaient pas partie de sa demande d'accès. Elle argue de plus que le demandeur n'a d'autre choix que de s'en tenir au contenu de la demande d'accès telle que formulée, et ce, tel qu'a statué la Commission à la décision *Villeneuve c. Centre hospitalier régional de Baie-Comeau*².

[34] Le demandeur, pour sa part, réitère vouloir obtenir les renseignements tels qu'il les a formulés lors de sa déposition à l'audience. Il ajoute que l'organisme devrait être en mesure de comprendre « l'esprit de la demande ». Ce sont les principaux motifs pour lesquels il souhaite obtenir des documents additionnels, tels la correspondance et les états financiers de l'organisme eu égard au projet de construction de « l'usine Magnola ».

² [1990] C.A.I. 43.

LA DÉCISION

[35] Le demandeur a formulé, auprès de l'organisme, une demande afin de connaître d'une part le montant d'investissement qu'il a effectué dans un projet de construction d'une usine de métallurgie par Magnola, et d'autre part, la performance de cet investissement, et ce, jusqu'au 8 novembre 2002, date de la demande d'accès, conformément aux articles 1 et 9 de la Loi sur l'accès :

1. La présente loi s'applique aux documents détenus par un organisme public dans l'exercice de ses fonctions, que leur conservation soit assurée par l'organisme public ou par un tiers. Elle s'applique quelle que soit la forme de ces documents: écrite, graphique, sonore, visuelle, informatisée ou autre.

9. Toute personne qui en fait la demande a droit d'accès aux documents d'un organisme public. Ce droit ne s'étend pas aux notes personnelles inscrites sur un document, ni aux esquisses, ébauches, brouillons, notes préparatoires ou autres documents de même nature.

[36] La preuve a démontré que, n'étant pas satisfait de la réponse (du 6 décembre 2002) que lui a fournie l'organisme, le demandeur s'est prévalu (le 8 janvier 2003) de son droit de recours tel que l'a décidé le législateur à l'article 135 de la Loi sur l'accès.

135. Une personne dont la demande écrite a été refusée en tout ou en partie par le responsable de l'accès aux documents ou de la protection des renseignements personnels peut demander à la Commission de réviser cette décision.

Une personne qui a fait une demande en vertu de la présente loi peut demander à la Commission de réviser toute décision du responsable sur le délai de traitement de la demande, sur le mode d'accès à un document ou à un renseignement, sur l'application de l'article 9 ou sur les frais exigibles.

Ces demandes doivent être faites dans les trente jours qui suivent la date de la décision ou de l'expiration du délai accordé par la présente loi au responsable pour répondre à une demande. La Commission peut toutefois, pour un motif raisonnable, relever le requérant du défaut de respecter ce délai.

Le montant d'argent

[37] Il est établi à l'audience que l'organisme, par l'entremise de M. Ste-Marie, a communiqué au demandeur l'information concernant le montant d'argent (550 millions de dollars) qu'il comptait investir dans la construction d'une usine de métallurgie Magnola à Asbestos, et ce, tel qu'indiqué au rapport annuel de 1996. Cette année représente la première publication de cet investissement par l'organisme.

[38] Pour les années subséquentes (de 1997 à 2002 inclusivement), l'organisme a cru nécessaire de fournir au demandeur des extraits de rapports annuels (pièce O-1 en liasse précitée), afin que celui-ci puisse être en mesure de voir l'évolution de cette situation. L'organisme lui a de plus fourni, entre autres, des découpures de journaux traitant de ce sujet ainsi que des communiqués de presse.

[39] Les informations contenues au rapport annuel pour l'année 1998 et la preuve non contredite a clairement démontré que l'organisme était un partenaire financier de 20 % dans ce projet, lequel pourcentage représentait un montant de 248 millions de dollars. La compagnie Noranda inc., pour sa part, était « un partenaire opérateur du projet Magnola », dont la participation était de 80 %.

[40] La Commission considère que l'organisme a répondu adéquatement à cette question.

La performance de cet investissement

[41] Il est également établi, à l'audience, que l'organisme a répondu à cette deuxième partie de la demande. Il n'existait aucune performance à cet investissement, le projet étant au « stade de capitalisation des dépenses ».

[42] N'étant pas de cet avis, le demandeur considère que lorsqu'il traite des « performances de l'investissement », l'organisme doit comprendre « l'esprit de la demande », laquelle consiste en l'obtention de tous autres documents qui lui permettraient de suivre « la trajectoire de cet investissement », les états financiers, la correspondance échangée entre l'organisme et Noranda, etc.

[43] La déposition et les arguments du demandeur sur ce point permet à la Commission de constater que ces éléments ne faisaient pas partie de la demande d'accès originale (du 8 novembre 2002). Ils constituent plutôt une nouvelle demande sur laquelle l'organisme n'était pas appelé à se prononcer.

[44] À l'article 135 de la Loi sur l'accès précité, le législateur prévoit qu'une personne dont la demande a été refusée en tout ou en partie par le responsable

de l'accès aux documents [...] peut s'adresser à la Commission afin que celle-ci révise la décision d'un organisme. Le demandeur ne peut, par le biais de sa demande de révision, élargir la portée de sa demande d'accès, et ce, tel qu'indiqué à la décision *Villeneuve*³ précitée et tel que commenté par les auteurs Doray et Charette⁴.

[45] La preuve a démontré qu'à diverses étapes, l'organisme a communiqué au demandeur les documents qu'il recherchait.

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

CONSTATE que l'organisme a communiqué au demandeur tous les documents relatifs aux deux points tels que libellés à sa demande;

REJETTE, quant au reste, la demande de révision;

FERME le présent dossier n° 03 00 51.

CHRISTIANE CONSTANT
Commissaire

Montréal, le 22 avril 2004

M^e Karine Joizil
FASKEN MARTINEAU DUMOULIN
Procureurs de la Société générale de financement

³ Précitée, note 2.

⁴ Raymond DORAY et François CHARETTE, *Accès à l'information*, Cowansville, Editions Yvon Blais, 2001, V/135-13.