

**DOSSIER N^{os} 00 04 73
00 06 87**

**9070-0238 QUÉBEC INC. (SERVICES
SANITAIRES MORIN)**

Demanderesse

c.

**SOCIÉTÉ QUÉBÉCOISE DE
RÉCUPÉRATION ET DE RECYCLAGE
(RECYC-QUÉBEC)**

Organisme public

-et-

LES LIGNES WARNETT EXPRESS LTÉE

Tierce partie

DÉCISION

OBJET DU LITIGE

DOSSIER N^o 00 04 73

Le 9 décembre 1999, la demanderesse veut recevoir de l'organisme les documents suivants :

- « 1. La soumission faite par « Les Lignes Warnett Express Ltée » pour le contrat dans la région 15 – Laurentides;
2. Le rapport du comité de sélection pour cette région, accompagné des pointages à l'égard des soumissions de :
 - A) « Les Lignes Warnett Express Ltée » ;
 - B) 9070-0238 Québec Inc., f.a.s.l.n. « Services Sanitaires Morin »;
3. La résolution du conseil d'administration recommandant l'octroi du contrat dans la région 15 – Laurentides;
4. Ainsi que tout autre document concernant l'adjudication dudit contrat dans la région 15 – Laurentides. »

Le 20 décembre 1999, l'organisme écrit à la demanderesse qu'il a reçu la demande le 14 décembre.

Le 26 janvier 2000, la demanderesse réitère à l'organisme de donner suite à sa demande.

Le 26 janvier 2000, l'organisme invoque les articles 23, 24 et 53 de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels¹ (ci-après appelée « Loi sur l'accès » ou « la loi ») pour lui refuser l'accès à la soumission présentée par Les Lignes Warnett Express Itée (ci-après appelée « Warnett »). Il transmet copie de la résolution du conseil d'administration et copie du pointage que la demanderesse a obtenu lors de l'évaluation ainsi que celui de Warnett. Il requiert, en vertu de l'article 42 de la loi, que la demanderesse précise sa demande en ce qui concerne « tout autre document concernant l'adjudication dudit contrat dans la région 15 - Laurentides. ».

Le 1^{er} février 2000, la demanderesse requiert de l'organisme de lui remettre la décision prise par le Conseil des ministres.

Le 8 février 2000, la demanderesse fait valoir à l'organisme que sa demande est suffisamment précise pour qu'il puisse y donner suite et, le 22 février, elle présente à la Commission une demande pour que soit révisée la décision de l'organisme.

Le 8 mars 2000, l'organisme achemine à la demanderesse copie du décret du gouvernement du Québec concernant l'adjudication de contrats de transport de pneus hors d'usage.

DOSSIER N^o 00 06 87

Le 8 février 2000, la demanderesse désire obtenir copie du plan de gestion en relation avec la soumission d'octobre 1999. Le 25 février, l'organisme lui en refuse l'accès en vertu des articles 23, 24 et 53 de la loi.

¹ L.R.Q., c. 2.1.

Le 27 mars 2000, la demanderesse veut que cette dernière décision de l'organisme soit révisée par la Commission.

Le 21 novembre 2000, une audience se tient à Montréal sur les deux dossiers.

PREUVE

Les parties reconnaissent que le seul objet du litige est de déterminer de l'existence ou non du rapport du comité de sélection (le Comité) et de l'accessibilité au plan de gestion de la tierce partie. Ils admettent en preuve l'avis envoyé par l'organisme à la tierce partie le 27 janvier 2000 (pièce O-1) et le refus signifié par cette dernière à ce que soit communiqués des renseignements le concernant (pièce D-1).

M^{me} Ginette Bureau, vice-présidente de l'organisme, relate être familière avec le processus de soumission à titre de gestionnaire des programmes et dépose, sous pli confidentiel, le document en litige. Elle fait part que la tierce partie et la demanderesse ont donné suite à l'appel d'offres lancé en octobre 1999 par l'organisme concernant la cueillette et le transport des pneus hors usage aux fins de récupération. L'appel d'offres (pièce O-2 en liasse), dit-elle, d'une valeur de 500 000 \$ pour deux ans, prévoit divers critères de sélection dont la répartition des points pour 60 % en ce qui concerne le prix et 40 % pour le plan de gestion. Elle rapporte que les soumissions ont été ouvertes publiquement et que seuls les renseignements prévus à l'article 5.1 de l'appel d'offres ont été dévoilés, les autres informations étant confidentielles conformément à l'article 5.16 :

« 5.1. Consentement

En conformité avec la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*, TOUTE PERSONNE PHYSIQUE OU MORALE QUI PRÉSENTE UNE SOUMISSION CONSENT, DE CE FAIT, À CE QUE LES RENSEIGNEMENTS SUIVANTS PUISSENT ÊTRE DIVULGUÉS :

- Son nom, que sa soumission soit ou non retenue;
- Les tarifs soumis;
- Si sa soumission était jugée non conforme, son nom, avec mention du fait que sa soumission a été jugée non conforme, et les éléments spécifiques de non-conformité.

5.16. Confidentialité

Le contenu du présent document d'appel d'offres est confidentiel. Tout transporteur qui reçoit ou détient le présent document d'appel d'offres s'engage à n'en dévoiler l'information que pour les besoins de l'élaboration éventuelle de sa soumission. »

M^{me} Bureau fait remarquer que l'appel d'offres à été lancé pour l'ensemble des régions du Québec et explique que le Comité, composé de cinq personnes, dont elle-même, a siégé à huis clos pour analyser notamment les quatre soumissions présentées pour la région actuellement sous étude. Elle fait valoir que le Comité a d'abord vérifié les tarifs des soumissionnaires et, par la suite, leurs plans de gestion. Elle signale que l'appel d'offres concernant la région des Laurentides a nécessité l'autorisation du Conseil des ministres en raison d'un dépassement de coût. Elle indique que le Comité s'étant réuni avant la réunion du conseil d'administration de l'organisme, ce dernier devait approuver la recommandation du Comité. Elle affirme que le Comité n'a produit aucun rapport écrit aux membres de l'organisme; seul un rapport verbal a été fait aux membres du conseil d'administration. Elle certifie qu'il n'existe aucun autre renseignement ou rapport produit par le Comité, si ce n'est les informations déjà transmises par l'organisme à la demanderesse.

M^{me} Bureau manifeste l'importance qu'accorde l'organisme sur le plan de gestion des soumissionnaires. Elle expose que l'entreprise soumissionnaire devait démontrer sa fiabilité administrative, sa stratégie pour desservir les nombreux points de services et garantir la cueillette des pneus en moins de cinq jours, sa stratégie pour tenir compte des besoins des détaillants et assumer un service clientèle, assurer un service téléphonique sans frais, identifier une personne responsable des plaintes et produire un rapport à l'organisme. Pour M^{me} Bureau, le plan de gestion est ce qui distingue une entreprise d'une autre, ce qui la distancie de la concurrence et la façon qu'elle compte s'y prendre pour réaliser les objectifs. Elle avance que la communication du plan de gestion favoriserait les concurrents de la tierce partie parce que ceux-ci en connaîtraient « la recette », la calqueraient pour la reproduire lors d'un prochain appel d'offres, en novembre 2001, avec

comme conséquence qu'il deviendrait difficile pour l'organisme d'évaluer un plan de gestion s'ils se ressemblent tous.

Interrogée par le procureur de la demanderesse, M^{me} Bureau lui mentionne que la tierce partie a remporté l'appel d'offres mais aussi le précédent. Elle note que l'actuel appel d'offre diffère de l'autre, particulièrement en ce qui touche tout l'aspect du service à la clientèle. Elle réitère que le Comité n'a pas produit de rapport écrit, mais seulement un rapport verbal aux membres du Conseil de l'organisme. Elle ajoute que les membres du Comité agissent collégalement et que le résultat des délibérations, purement mathématique, est la même information qui a été transmise au conseil et à la demanderesse.

Une preuve *ex parte* est présentée par l'organisme en vertu de l'article 20 des règles de preuve de la Commission :

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 Loi².

La Commission rapporte que la preuve *ex parte* a porté sur le plan de gestion, la qualification et l'expérience des employés, le processus de cueillette des pneus, la façon de faire de la tierce partie, la description des opérations et les équipements utilisés.

M^{me} Bureau répond à la procureure de l'organisme que la demanderesse a déposé un plan de gestion avec sa soumission et le remet à la Commission sous pli confidentiel. Elle fait valoir qu'il y a autant de plans de gestion que d'entreprises. La Commission accepte de recevoir le document sous réserve de sa pertinence.

M. Guy Warnett, président de la tierce partie, soumet qu'il a traité de façon confidentielle la soumission, à l'exception des renseignements sur les tarifs qui sont rendus publics. Il s'attend à ce que l'organisme puisse traiter de la même manière que lui les renseignements qu'il lui confie. Il prétend qu'il n'aurait pas donné tous les renseignements

inscrits actuellement à sa soumission s'il avait su, préalablement, que ceux-ci pouvaient être dévoilés. Il soutient qu'il rédige lui-même la proposition finale soumise à l'organisme, et ce, après avoir consulté les membres des services concernés à l'entreprise. Il affirme que le dossier final de la soumission n'est connu que de lui et de sa secrétaire. Il affirme également que le contenu du plan de gestion n'est jamais communiqué de façon publique. Il fait valoir que le plan de gestion traduit la culture de gestion qui a été développée au fil des ans dans son entreprise et constitue, en soi, « la recette » secrète de celle-ci, sa façon de faire les choses.

Interrogé par le procureur de la demanderesse, M. Warnett mentionne que l'appel d'offres est différent du précédent parce qu'il y a plus d'exigences de la part de l'organisme en ce qui concerne le plan de gestion. Il prétend qu'il ne savait pas, avant la présente demande, que la tierce partie avait été la plus basse soumissionnaire.

M. Paul Morin, président de l'entreprise demanderesse, révèle qu'il a été le plus bas soumissionnaire conforme à la suite à l'appel d'offres de l'organisme. Il souligne qu'il a toujours, depuis trois ans, eu accès aux soumissions de ses concurrents lors de soumissions produites à certaines municipalités, exception faite des états financiers. Il allègue vouloir obtenir la soumission de la tierce partie pour vérifier si elle est conforme. Il s'interroge : pourquoi peut-il avoir accès aux soumissions d'une tierce partie pour les municipalités, mais pas à celles déposées chez l'organisme?

M. Morin exprime l'opinion que le plus bas soumissionnaire doit l'emporter. Il prétend que le plan de gestion n'offre que les réponses aux questions soumises dans le cahier d'appel d'offres et, selon lui, le travail devient un exercice « amateur ».

Interrogé par la procureure de l'organisme, M. Morin atteste avoir pris connaissance des dispositions sur le caractère confidentiel de l'appel d'offres. De sa compréhension, ajoute-t-il, seuls les états financiers d'une entreprise sont confidentiels. Il

² Règles de preuve et de procédure de la Commission d'accès à l'information, décret 2058-84.

fait valoir qu'il a produit à l'organisme un plan de gestion en fonction de ses capacités et qu'il évalue la production dudit plan comme « farfelu ».

ARGUMENTS

La procureure soumet qu'il a été démontré que l'organisme ne détient aucun rapport du Comité parce qu'il n'existe tout simplement pas. Pour ce qui est du plan de gestion, elle soutient que la clause 5.01 de l'appel d'offres prévoit les renseignements qui peuvent être divulgués et que la clause 5.16 fournit un indicatif sur la nature du traitement confidentiel accordé aux documents remis par les entreprises, même si elle conçoit qu'on ne puisse aller à l'encontre de la Loi sur l'accès.

La procureure avance que contrairement aux prétentions de M. Morin, un plan de gestion n'est pas « farfelu » parce qu'il permet à l'organisme de connaître la stratégie qu'entend suivre l'entreprise pour atteindre les objectifs fixés par l'appel d'offres, tant au niveau des équipements et du processus de la cueillette des pneus que de la description des opérations. Elle argue que le plan de gestion contient les ingrédients de la « recette » particulière utilisée par la tierce partie. Elle allègue que les renseignements en litige ont été fournis par une tierce partie, qu'ils sont commerciaux et industriels, de nature confidentielle et traités confidentiellement conformément à l'article 23 de la loi :

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.

Elle soumet que dans l'affaire Inter-Sélect Québec c. Cégep Lévis-Lauzon³, la « recette » du tiers, Bell Canada, a été protégée. La tierce partie en la présente doit jouir de

³ [1992] C.A.I. 65.

la même protection qu'accorde l'article 24 de la loi à la fois pour éviter de lui nuire ou de procurer un avantage appréciable à son compétiteur⁴.

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.

La procureure invoque également l'article 53 de la loi pour que soient protégés les renseignements nominatifs :

53. Les renseignements nominatifs sont confidentiels sauf dans les cas suivants :

1° leur divulgation est autorisée par la personne qu'ils concernent ; si cette personne est mineure, l'autorisation peut également être donnée par le titulaire de l'autorité parentale;

2° ils portent sur un renseignement obtenu dans l'exercice d'une fonction d'adjudication par un organisme public exerçant des fonctions quasi judiciaires ; ils demeurent cependant confidentiels si l'organisme les a obtenus alors qu'il siégeait à huis-clos ou s'ils sont visés par une ordonnance de non-divulgation, de non-publication ou de non-diffusion.

Le procureur du demandeur soutient que le processus d'octroi des soumissions de l'organisme doit être transparent et, comme l'a rapporté son client, ce qui se fait ailleurs lors d'un appel d'offres public dans les municipalités, l'actuelle soumission doit recevoir le même traitement. Il fait remarquer que son client ne tient pas à recevoir des renseignements nominatifs, tels que le numéro de téléphone ou d'assurance sociale. Il argue que les décisions soumises par l'organisme ne sont pas utiles pour le présent débat parce qu'on y discute de coûts ventilés et non de plan de gestion.

Le procureur fait valoir que la Commission a établi une distinction entre les états financiers d'une entreprise qui ne peuvent être communiqués parce qu'ils révéleraient la vie intrinsèque d'une entreprise et le plan de gestion en litige. Il soumet que le plan de gestion ne traduit que les modalités d'application et que ces derniers renseignements peuvent être

⁴ Entretien Sani choc inc. c. Musée de la civilisation, [1993] C.A.I. 184;
Compagnie de construction Cris (Québec) ltée c. Hydro-Québec, [1984-86] C.A.I. 387.

transmis à la demanderesse⁵. Il allègue que la preuve du préjudice de l'article 24 de la loi n'a pas été faite. Il ajoute que l'organisme serait mieux desservi si toutes les entreprises détenaient la même information parce que, de cette façon, l'organisme pourrait avoir le meilleur service au meilleur prix.

La procureure de l'organisme réplique que la Commission n'est pas le bon forum pour discuter ou contester le processus d'appel d'offres.

APPRÉCIATION

L'objet du litige porte sur le rapport produit par le Comité à l'intention des membres du conseil d'administration de l'organisme et sur le plan de gestion soumis par la tierce partie à l'organisme dans le cadre de sa soumission pour offrir un service de récupération de pneus usés, usagés ou éclatés pour la région des Laurentides.

La preuve m'a convaincu que l'organisme a transmis à la demanderesse copie de la feuille de pointage remplie par le Comité qui tient lieu de rapport et qu'il n'existe pas d'autre document sur ce sujet.

La demanderesse peut-elle obtenir le plan de gestion de la tierce partie?

Le plan de gestion est défini au document d'appel d'offres (pièce O-2) comme étant :

« La stratégie de gestion du transport des pneus hors d'usage tant au niveau administratif qu'au niveau des ressources humaines ou matérielles nécessaires pour chacune des régions où il soumet des tarifs. »

(page 2)

Le plan de gestion doit tenir compte des modalités de livraison demandées par le centre de traitement des pneus, du Service à la clientèle (récupération aux points de

⁵ Joncas c. Centre de la santé de la Basse Côte-nord, [1992] C.A.I. 319;
Waxman c. Hydro-Québec, [1992] C.A.I. 72;
Garage St-Siméon inc. c. Ministère des Transports du Québec, [1988] C.A.I. 140.

cueillette ou sur appel, services téléphoniques et de traitements des plaintes) et de la production à l'organisme d'un rapport trimestriel (pièce O-2, pp. 10 à 12). Le témoignage de M^{me} Bureau confirme les exigences de l'appel d'offres et insiste sur l'importance qu'accorde l'organisme sur le plan de gestion, notamment en ce qui concerne la fiabilité administrative du soumissionnaire, mais aussi de sa stratégie pour assurer un service clientèle.

J'ai examiné le document en litige. Il s'agit d'un document qui fait la description des caractéristiques propres à la tierce partie, sa planification, sa gestion et outils de gestion qu'elle a développés pour répondre aux exigences de l'appel d'offres. Je suis d'avis que la communication sur le plan de gestion de la tierce partie donnerait des renseignements nominatifs sur des employés et risquerait vraisemblablement de procurer un avantage appréciable à toute autre entreprise œuvrant dans le même secteur que la tierce partie lors du prochain appel d'offres. Comme dans la décision rendue dans l'affaire Inter-Sélect Québec⁶, les renseignements contenus au document en litige sont protégés par l'article 24 de la loi et, aussi, par l'article 53 de la loi. J'ajoute que les décisions Joncas et Waxman⁷ soumises par la procureure traitent de contrats conclus entre une entreprise et un organisme et qu'il ne s'agit pas de soumissions. En ce qui concerne l'affaire du Garage St-Siméon⁸, la Commission a donné accès aux documents parce que seulement deux tiers sur sept s'étaient objectés à la remise des documents et vu l'absence de preuve sur le traitement confidentiel des documents.

Comme ces motifs me permettent de disposer du litige, je ne me prononcerai pas sur les autres restrictions soulevées par l'organisme.

POUR CES MOTIFS, LA COMMISSION :

REJETTE la demande de révision.

⁶ Précitée, note 3.

⁷ Précitée, note 4.

⁸ Précitée, note 4.

00 04 73
00 06 87

- 11 -

MICHEL LAPORTE
Commissaire

Le 16 février 2001

Procureure de l'organisme :
Me Marie-Josée Corriveau

Procureur de la partie demanderesse :
Me Michel Synnott