

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

**Dossier :** 04 17 83

**Date :** Le 15 décembre 2006

**Commissaire :** M<sup>e</sup> Christiane Constant

**X**

Demanderesse

c.

**SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU  
TRÉSOR**

Organisme

---

**DÉCISION**

---

**LE LITIGE**

DEMANDE DE RÉVISION EN MATIÈRE D'ACCÈS À DES RENSEIGNEMENTS PERSONNELS, selon les termes de l'article 135 de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*<sup>1</sup> (la Loi sur l'accès).

[1] Le 29 septembre 2004, la demanderesse s'adresse à M. Robert Cavanagh, du Conseil du trésor (l'Organisme) afin d'obtenir une copie des contrats et/ou mandats octroyés aux entreprises ci-après mentionnées.

---

<sup>1</sup> L.R.Q., c. A-2.1.

[...]

- Contrat ou/et mandat donné par le Conseil du trésor à la compagnie Price Waterhouse Coopers, vers février 2004, concernant la gestion des eaux.
- Contrat ou/et mandat donné par le Conseil du trésor aux ingénieurs de la compagnie BPR, en mai 2004, afin d'établir un plan d'action gouvernemental pour la réfection et l'entretien des infrastructures d'eau.
- Contrat ou/et mandat donné par le Conseil du trésor au Centre interuniversitaire de recherche en analyse des organisations (CIRANO), en ce qui concerne la synthèse des expériences sur les PPP en matière de distribution et de traitement de l'eau, en juillet 2004.
- Contrat ou/et mandat donné par le Conseil du trésor à la compagnie SECOR afin d'analyser les facteurs clés de la mise en place de PPP (en 2004).
- Contrat ou/et mandat donné par le Conseil du trésor à l'École nationale d'administration publique (ENAP) pour la synthèse des relations de travail dans le contexte des PPP parmi les administrations de l'OCDE (en 2004).

[...]

[2] Le 20 octobre 2004, M. Cavanagh, greffier adjoint et responsable de l'accès aux documents et de la protection des renseignements personnels au sein de l'Organisme, transmet à la demanderesse une copie intégrale du contrat intervenu avec la firme « SECOR Conseil inc. ». Il refuse cependant de lui communiquer des extraits de renseignements concernant les autres contrats, invoquant à cet effet les articles 21, 22, 27, 53, 54 et 59 de la Loi sur l'accès.

[3] Le 17 novembre 2004, par l'intermédiaire de M<sup>e</sup> Isabelle Lacas, du cabinet d'avocats Pépin et Roy, la demanderesse sollicite l'intervention de la Commission d'accès à l'information (la Commission) afin que soit révisée la décision de l'Organisme.

## **L'AUDIENCE**

[4] Après avoir été reportée sur requête de M<sup>e</sup> Lacas, l'audience de la présente cause se tient, le 24 janvier 2006, à Montréal. M<sup>e</sup> Marie-Josée Bourgeault, du cabinet d'avocats Bernard, Roy (Justice-Québec) est la procureure de l'Organisme.

## **LA PREUVE**

### DE L'ORGANISME

#### i) Témoignage de M<sup>me</sup> Céline Charest

[5] M<sup>e</sup> Bourgeault fait témoigner M<sup>me</sup> Céline Charest. Celle-ci déclare qu'elle est conseillère en accès et adjointe à M. Cavanagh. Elle traite les demandes formulées par des citoyens afin d'avoir accès à des documents et rédige les décisions portant la signature de M. Cavanagh. Elle dépose, sous le sceau de la confidentialité, l'intégralité des quatre contrats demeurant en litige.

[6] M<sup>me</sup> Charest précise que l'Organisme a transmis à la demanderesse une copie intégrale du contrat intervenu avec la firme SECOR. Cependant, des extraits de renseignements contenus dans les quatre autres contrats demeurent en litige.

[7] Elle souligne que l'Organisme refuse de communiquer à la demanderesse les renseignements contenus au 3<sup>e</sup> paragraphe du contrat intervenu avec la firme Price Waterhouse Coopers, puisque leur divulgation risquerait d'avoir une incidence sur l'économie. Les paragraphes 1, 2 et 3 de l'annexe 4 de ce contrat sont masqués et font l'objet de refus selon le 2<sup>e</sup> paragraphe du 1<sup>er</sup> alinéa de l'article 21 de la Loi sur l'accès. Il s'agit de renseignements de nature commerciale et financière qui devraient demeurer confidentiels.

[8] M<sup>me</sup> Charest indique que, pour les mêmes motifs que ceux ci-dessus mentionnés, l'Organisme refuse de communiquer à la demanderesse les renseignements contenus au 3<sup>e</sup> paragraphe du contrat intervenu avec le fournisseur BPR.

[9] Elle réfère aux extraits de renseignements contenus à l'annexe 4 du contrat intervenu avec CIRANO et précise ce qui suit :

- a) les renseignements masqués à la dernière ligne du 1<sup>er</sup> paragraphe et ceux inscrits au 4<sup>e</sup> paragraphe du contrat ne devraient pas être accessibles à la demanderesse, car leur divulgation risque également d'avoir un impact sur les intérêts économiques de l'État. Ils constituent de plus un secret financier et commercial selon les termes du 2<sup>e</sup> paragraphe du 1<sup>er</sup> alinéa de l'article 21 de la Loi sur l'accès et du 2<sup>e</sup> alinéa de l'article 22 de ladite loi;
- b) le dernier paragraphe de ce document contient des renseignements nominatifs concernant des personnes physiques ainsi que leur profession respective. Ils doivent demeurer confidentiels. Ces personnes n'ont pas autorisé l'Organisme à divulguer ces renseignements les concernant. Ces personnes ne sont pas des gestionnaires de l'Organisme et ne rencontrent pas les critères d'exception prévus à l'article 57 de la Loi sur l'accès.

[10] Quant au contrat intervenu avec l'ENAP, M<sup>me</sup> Charest souligne que des extraits des renseignements contenus à l'annexe 4 sont refusés à la demanderesse. Elle prétend que leur divulgation risque de révéler, entre autres, une stratégie de négociation collective de l'Organisme en vertu de l'article 27 de cette loi.

[11] M<sup>e</sup> Lacas indique qu'elle n'a pas de questions à poser à M<sup>me</sup> Charest.

#### Preuve *ex parte*

[12] À la demande de M<sup>e</sup> Bourgeault, une preuve *ex parte* est recueillie par la Commission, selon les termes de l'article 20 des *Règles de preuve et de procédure de la Commission d'accès à l'information*<sup>2</sup> :

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.

---

<sup>2</sup> Règles de procédure de la Commission d'accès à l'information, décret 2058-84.

Poursuite de l'audience

ii) Témoignage de M<sup>me</sup> Brigitte Guay

[13] Interrogée par M<sup>e</sup> Bourgeault, M<sup>me</sup> Brigitte Guay déclare qu'elle est directrice de la modernisation au sein de l'Organisme, comptable de formation et membre de la Corporation des comptables agréés. Elle ajoute que le plan de modernisation de l'Organisme se fait en collaboration avec les différents organismes et ministères du Gouvernement.

[14] M<sup>me</sup> Guay ajoute qu'en ce qui concerne les personnes physiques identifiées dans le contrat intervenu avec la firme CIRANO, cette dernière fait affaire avec une équipe de chercheurs qui ne travaillent pas pour le gouvernement. Leurs services professionnels ont été retenus par l'Organisme afin de répondre à un besoin précis de celui-ci. Ils sont connus en raison de leur sphère d'activités. Elle souligne que ces personnes n'ont pas consenti à ce que l'Organisme communique à la demanderesse les renseignements les concernant. Leur divulgation permettrait de les identifier, en vertu des articles 53, 54 et 88 de la Loi sur l'accès. Les renseignements qui les concernent et qui sont inscrits dans ce contrat sont nominatifs et devraient demeurer confidentiels.

[15] En ce qui a trait à la firme BPR, M<sup>me</sup> Guay précise qu'il s'agit d'un contrat d'emprunt. Il contient également des renseignements relatifs aux intérêts économiques tant pour le gouvernement que pour les partenariats publics privés (les PPP). À son avis, le 2<sup>e</sup> alinéa de l'article 22 de la Loi sur l'accès s'applique dans ce cas, car le gouvernement négocie avec ceux-ci des contrats sur une base quotidienne. La divulgation des renseignements contenus dans ce contrat causerait un préjudice à l'Organisme et risquerait de procurer un avantage indu à une autre personne.

[16] Quant à l'ENAP, M<sup>me</sup> Guay indique que le document en litige est lié à l'ensemble des relations de travail et touche tous les employés des secteurs public et parapublic.

[17] M<sup>e</sup> Lacas signale qu'elle n'a pas de questions à poser à M<sup>me</sup> Guay.

## **LES ARGUMENTS**

### DE L'ORGANISME

[18] M<sup>e</sup> Bourgeault plaide que les extraits de contrats ayant trait aux firmes Price Waterhouse Coopers, BPR et CIRANO ne devraient pas être communiqués à la demanderesse, tel qu'il a été démontré à l'audience et lors de la preuve *ex parte*. Elle souligne que la divulgation des renseignements masqués risque de procurer un avantage appréciable à une autre personne. Les articles 21 et 22 de la Loi sur l'accès devraient trouver application dans la présente cause.

[19] La procureure fait remarquer que pour voir à l'application de l'article 21 de la Loi sur l'accès, les trois conditions ci-après décrites doivent être satisfaites par l'Organisme :

- a) il doit être en présence d'un renseignement industriel, financier ou commercial;
- b) ce renseignement appartient à l'Organisme;
- c) il existe un risque vraisemblable que la divulgation de ce renseignement procurerait un avantage indu à une personne et causerait un préjudice à l'Organisme.

[20] Elle commente à cet effet la décision *Beaudin c. Université McGill*<sup>3</sup> selon laquelle la Commission établit notamment qu'il incombe à l'Organisme de démontrer que les renseignements contenus dans les documents en litige sont visés par les articles 21 et 22 de la Loi sur l'accès. Il lui incombe également de démontrer que leur divulgation procurerait un avantage indu à une personne ou qu'elle lui causerait un préjudice conformément à l'affaire *Dufour c. Société des alcools du Québec*<sup>4</sup>. Dans cette décision, la Commission indique notamment que :

[...]

L'article 22 de la loi permet notamment à un organisme public de refuser de communiquer un renseignement financier ou commercial dont la divulgation risquerait vraisemblablement d'entraver une négociation en vue de la conclusion d'un contrat, de causer une perte à l'organisme ou de procurer un avantage appréciable à une autre personne.

---

<sup>3</sup> [1988] C.A.I. 247, 250 et 251.

<sup>4</sup> [1987] C.A.I. 91.

A l'instar des autres dispositions portant restriction au droit d'accès, cette disposition est une exception au principe général du droit d'accès consacré par la Loi sur l'accès et doit à ce titre recevoir une interprétation restrictive. Pour la même raison, l'organisme qui veut s'en prévaloir doit démontrer que le risque qui y est évoqué existe. Le fardeau de preuve, à cet égard, lui incombe.

[...]

La soussignée reconnaît tout d'abord que le degré de preuve requis de l'organisme est celui de démontrer un risque de préjudice et non un préjudice certain. Il doit démontrer qu'un préjudice est probable ou vraisemblable, non inéluctable.

[...]

#### Relativement à l'ENAP

[21] Par ailleurs, M<sup>e</sup> Bourgeault fait valoir que la demande d'accès a été transmise à l'Organisme en 2004, soit au moment où les négociations entre les employés de l'état et le gouvernement étaient en cours. Le responsable de l'accès aux documents était alors fondé de refuser de communiquer à la demanderesse les parties masquées de l'annexe 4 qui contient, entre autres, une stratégie de négociation de convention collective, conformément aux décisions *Syndicat des employés de la Société du Palais des Congrès de Montréal c. Société du Palais des Congrès de Montréal*<sup>5</sup> et *Syndicat des employés en Radio-Télévision de Radio-Canada c. Société de Radio-Télévision du Québec*<sup>6</sup>.

#### Relativement à CIRANO

[22] M<sup>e</sup> Bourgeault plaide que les témoins de l'Organisme ont fait ressortir que le contrat liant ce dernier avec CIRANO contient en outre des renseignements nominatifs concernant des personnes physiques. Celles-ci n'ont pas consenti à leur divulgation. Elle considère que les trois critères établis par la Commission dans l'affaire *Segal c. Centre de Services sociaux de Québec*<sup>7</sup> sont satisfaits ici.

[23] Également, M<sup>e</sup> Bourgeault commente les dispositions prévues à l'article 56 de la Loi sur l'accès selon lesquelles le nom d'une personne physique n'est pas un renseignement nominatif, sauf s'il est mentionné avec un autre renseignement la concernant ou lorsque sa seule mention révélerait un renseignement nominatif

---

<sup>5</sup> [1987] C.A.I. 149, 151 et 156.

<sup>6</sup> [1987] C.A.I. 282 à 284.

<sup>7</sup> [1988] C.A.I. 315, 319 et 320.

concernant cette personne. C'est le cas des personnes physiques mentionnées dans le contrat avec CIRANO. La règle de confidentialité devrait demeurer.

[24] Elle fait par ailleurs remarquer que les exceptions à la confidentialité décrites à l'article 59 de la Loi sur l'accès ne trouvent pas application dans la présente cause.

#### DE LA DEMANDERESSE

[25] M<sup>e</sup> Lacas plaide que le principe général d'accès prévoit qu'une personne qui en fait la demande doit avoir accès aux documents recherchés, sous réserve de certaines dispositions législatives, notamment celles prévues aux articles 21 et 22 de la Loi sur l'accès. Ces derniers doivent être interprétés de façon restrictive.

[26] Par ailleurs, elle argue qu'il ne suffit pas à l'Organisme de mentionner que la divulgation des documents risque de lui causer un préjudice probable. Il doit être mesure de le démontrer, tel qu'en a décidé la Commission dans l'affaire *Laberge c. Hydro-Québec*<sup>8</sup> lorsqu'elle indique notamment que :

[...]

La question en litige est de savoir si on peut appliquer les articles 21 et 22 de la Loi sur l'accès pour éviter le type d'incidence allégué par l'organisme. Avant d'examiner cette question, il convient d'exposer les règles d'interprétation devant servir à l'application de ces dispositions.

Premièrement, il faut se rappeler que toute exception à un principe doit être interprétée et appliquée restrictivement. C'est ce que rappelle le professeur Pierre-André Côté dans les termes suivants :

Le fait qu'une disposition présente un caractère d'exception peut entraîner son interprétation et son application restrictives : en cas de doute, un juge peut être justifié d'appliquer la règle générale plutôt que l'exception.

[...]

[27] M<sup>e</sup> Lacas rappelle les principes devant être respectés par l'Organisme lorsque celui-ci invoque les articles 21 et 22 comme motifs de refus,

---

<sup>8</sup> [1989] C.A.I. 168, 173 et 177.



conformément à ce qui a été énoncé à l'affaire *Tremblay c. Société générale de financement du Québec et al.*<sup>9</sup> :

[...]

Les articles 21 et 22 peuvent seulement être invoqués dans un contexte où des incidences économiques peuvent survenir à la suite de la divulgation. Ils doivent donc démontrer de manière vraisemblable qu'une des incidences prévues à ces articles a toutes les chances de se produire ou de se réaliser advenant la divulgation des renseignements en litige.

[...]

Il ne faut pas de simples appréhensions ou spéculations qu'une des incidences prévues à ces articles puissent se produire mais également conclure à une incidence économique véridique.

[...]

[...]

La Cour suprême nous informe que la *Loi sur l'accès* vise à garantir d'une forme de transparence dans l'administration publique.

[...]

## **DÉCISION**

[28] La demanderesse s'est prévaluée de son droit, selon les termes de l'article 9 de la Loi sur l'accès, afin d'obtenir divers documents détenus par l'Organisme.

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.

[29] La preuve démontre que l'Organisme a transmis à la demanderesse une copie intégrale du contrat concernant la firme SECOR. Il lui a de plus communiqué des extraits de documents visant l'ENAP, Price Waterhouse Coopers inc., BPR et CIRANO.

---

<sup>9</sup> C.Q. Montréal, n° 500-02-102368-029, 26 mai 2004, j. Gouin.

[30] Il reste maintenant à déterminer de l'accessibilité des autres renseignements contenus dans les contrats concernant ces firmes.

[31] J'ai analysé la preuve et examiné l'intégralité des contrats déposés, sous le sceau de la confidentialité, par l'Organisme à l'audience. Ils portent la signature des représentants de celui-ci et ceux de chaque firme.

[32] Les articles 21 et 22 de la Loi sur l'accès prévoient :

21. Un organisme public peut refuser de confirmer l'existence ou de donner communication d'un renseignement dont la divulgation aurait pour effet de révéler un emprunt, un projet d'emprunt, une transaction ou un projet de transaction relatifs à des biens, des services ou des travaux, un projet de tarification, un projet d'imposition d'une taxe ou d'une redevance ou de modification d'une taxe ou d'une redevance, lorsque, vraisemblablement, une telle divulgation:

1° procurerait un avantage indu à une personne ou lui causerait un préjudice sérieux; ou

2° porterait sérieusement atteinte aux intérêts économiques de l'organisme public ou de la collectivité à l'égard de laquelle il est compétent.

22. Un organisme public peut refuser de communiquer un secret industriel qui lui appartient.

Il peut également refuser de communiquer un autre renseignement industriel ou un renseignement financier, commercial, scientifique ou technique lui appartenant et dont la divulgation risquerait vraisemblablement d'entraver une négociation en vue de la conclusion d'un contrat, de causer une perte à l'organisme ou de procurer un avantage appréciable à une autre personne.

Un organisme public constitué à des fins industrielles, commerciales ou de gestion financière peut aussi refuser de communiquer un tel renseignement lorsque sa divulgation risquerait vraisemblablement de nuire de façon substantielle à sa compétitivité.

[33] L'article 27 de la Loi sur l'accès stipule :

27. Un organisme public peut refuser de communiquer un renseignement dont la divulgation aurait vraisemblablement pour effet de révéler un mandat ou une stratégie de négociation de convention collective ou de

contrat, pendant huit ans à compter du début de la négociation.

Il peut également refuser de communiquer, pendant dix ans à compter de sa date, une étude préparée en vue de l'imposition d'une taxe, d'un tarif ou d'une redevance.

[34] Les explications détaillées fournies par M<sup>me</sup> Guay et M<sup>me</sup> Charest lors de la preuve *ex parte* ont démontré que l'Organisme a utilisé son pouvoir discrétionnaire de ne pas communiquer à la demanderesse les extraits de renseignements contenus dans les contrats. M<sup>me</sup> Guay a de plus expliqué, en fournissant des exemples, les motifs pour lesquels la divulgation aurait pour effet de révéler un projet de tarification, d'imposition d'une taxe ou d'une redevance d'une taxe, puisque leur divulgation risquerait vraisemblablement d'avoir l'une ou l'autre des conséquences qui y sont mentionnées. Tous les aspects de l'article 21 de la Loi sur l'accès s'appliquent dans la présente cause, conformément à l'affaire *Beaudin c. Université c. McGill* précitée<sup>10</sup>, lorsque la Commission indique notamment :

[...] il suffit que la divulgation des renseignements visés à l'article 21 puisse procurer un avantage ou causer un préjudice « à une personne », donc à tout compétiteur actuel ou potentiel, pour que cette disposition trouve application.  
[...]

[35] En outre, il est opportun de préciser que la majeure partie de la preuve recueillie en regard des articles 21 et 22 de la Loi sur l'accès l'a été en *ex parte*. Ces dispositions constituent une exception au principe général voulant que toute personne, qui en fait la demande, ait le droit d'avoir accès à des documents détenus par un organisme public dans l'exercice de ses fonctions en vertu de l'article 9 de cette loi.

[36] Les articles 21 et 22 de la Loi sur l'accès revêtent un caractère facultatif. Ils doivent être interprétés de façon restrictive.

[37] De plus, pour voir à l'application de l'article 22 de la Loi sur l'accès précité, l'Organisme doit démontrer que l'on est en présence notamment d'un secret industriel, que ce dernier lui appartient et que sa divulgation risquerait de lui causer une perte ou de procurer un avantage indu à une personne. Cette divulgation risquerait également de nuire de façon substantielle à sa compétitivité.

[38] Comme l'a mentionné l'avocate de la demanderesse, il ne suffit pas pour l'Organisme d'invoquer un risque de préjudice, il doit le démontrer.

---

<sup>10</sup> Précitée, note 3.

[39] À cet effet, M<sup>me</sup> Guay a démontré, par exemple, que celui-ci négocie quotidiennement des contrats avec des entreprises. La divulgation des renseignements ayant fait l'objet de commentaires lors de l'audience *ex parte* risquerait de procurer des avantages indus à ces entreprises ou à une autre personne au sens du 2<sup>e</sup> alinéa de l'article 22 de la Loi sur l'accès.

[40] Les articles 21 et 22 de la Loi sur l'accès s'appliquent aux documents concernant les firmes CIRANO, Price Waterhouse et BPR. La confidentialité de l'annexe 4 du contrat concernant l'ENAP est en outre protégée par le 2<sup>e</sup> alinéa de l'article 22 de la Loi sur l'accès.

[41] Par ailleurs, tel qu'indiqué par la Cour du Québec dans l'affaire *Loto-Québec c. Moore*<sup>11</sup> :

[...]

En ce qui concerne le degré de preuve requis de l'organisme, il s'agit pour lui de démontrer un risque de préjudice et non un préjudice certain. Il doit démontrer que le préjudice est vraisemblable ou probable, non inéluctable.

[...]

[42] Cependant, la Cour supérieure du Québec a rejeté la requête en révision judiciaire logée alors par la demanderesse. Elle a été accueillie par la Cour d'appel du Québec qui a cassé le jugement de la Cour du Québec, rétablissant ainsi la décision de la Commission.

[43] La preuve démontre qu'au moment de la demande d'accès aux documents par la demanderesse auprès de l'Organisme, un processus de négociation d'une convention collective entre celui-ci et les employés de l'État était en cours. Il a de plus été établi lors de la preuve *ex parte* que la divulgation des renseignements en litige révélerait notamment une stratégie de la partie patronale, au sens entre autres, des affaires *Syndicat des employés de la Société du Palais des Congrès de Montréal c. Société du Palais des Congrès de Montréal* et *Syndicat des employés en Radio-Télévision de Radio-Canada c. Société de Radio-Télévision du Québec* précitées<sup>12</sup>.

[44] Considérant l'analyse approfondie de la preuve et l'examen des documents en litige, la Commission considère que le responsable de l'accès de l'Organisme

---

<sup>11</sup> [1997] C.A.I. 414 C.C.Q, Requête en révision judiciaire rejetée, [1999] C.A.I. 537 (C.S.) *Moore c. Loto-Québec*, [2002] C.A.I. 460, C.A.

<sup>12</sup> Précitées, notes 5 et 6.

était fondé à refuser de communiquer à la demanderesse les extraits de renseignements contenus dans les contrats en litige.

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

**PREND ACTE** que l'Organisme a communiqué à la demanderesse des extraits de renseignements contenus dans les contrats impliquant les firmes CIRANO, Price Waterhouse Coopers inc., l'ENAP et BPR;

**PREND ACTE** également que l'Organisme a transmis à la demanderesse une copie intégrale du contrat impliquant SECOR Conseil inc.;

**DÉCLARE** que le responsable de l'accès aux documents au sein de l'Organisme était fondé à refuser de communiquer à la demanderesse les extraits de renseignements contenus dans les documents en litige;

**REJETTE**, quant au reste, la demande de révision;

**FERME** le présent dossier.

**CHRISTIANE CONSTANT**  
Commissaire

Pépin et Roy, avocat-e-s  
(M<sup>e</sup> Isabelle Lacas)  
Procureur de la demanderesse

Bernard Roy (Justice-Québec)  
(M<sup>e</sup> Marie-Josée Bourgeault)  
Procureurs de l'Organisme