

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

Dossier : 05 15 53

Date : 11 janvier 2006

Commissaire : M^e Hélène Grenier

VILLE DE ROSEMÈRE

Demanderesse

c.

**RÉGIE INTERMUNICIPALE
ARGENTEUIL-DEUX-MONTAGNES**

Organisme

Et

**GESTION ENVIRONNEMENTALE
NORD-SUD**

Tiers

DÉCISION

OBJET

DEMANDE DE RÉVISION EN MATIÈRE D'ACCÈS

[1] Le 18 juillet 2005, Ville de Rosemère s'adresse à la Régie intermunicipale Argenteuil-Deux-Montagnes « la Régie » au sujet du « *rejet de l'offre du regroupement municipal concernant la gestion et la vente des actifs du site d'enfouissement de Lachute* ». Elle demande alors :

- « Une copie certifiée conforme des résolutions qui ont été adoptées ces derniers jours relativement au rejet de notre offre et à toute acceptation qui aurait pu être faite d'une offre formulée par une autre personne relativement à la gestion et à la vente d'actifs de votre site d'enfouissement.
- Une copie de l'ensemble des documents permettant d'établir les termes d'une telle offre et les conditions de son acceptation ».

[2] Le 29 juillet 2005, le responsable de l'accès aux documents de la Régie transmet à Ville de Rosemère une copie de la résolution numéro 5-07-05 que le conseil d'administration de la Régie a adoptée le 11 juillet 2005. Il l'informe aussi que « certains des documents demandés ont été fournis par un tiers » qui, consulté par la Régie, « a refusé de communiquer les documents »; le responsable décide conséquemment de refuser de communiquer des documents autres que la résolution précitée et il appuie son refus sur les articles 21, 22, 23, 24 et 27 de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*¹.

[3] Le 25 août 2005, Ville de Rosemère soumet une demande de révision de cette décision reçue le 2 août 2005. Selon elle, l'offre écrite du tiers, acceptée par la Régie le 11 juillet 2005, fait partie des archives de la Régie et elle est de nature publique en vertu de l'article 468.31 de la *Loi sur les cités et villes*² (L.R.Q., c. C-19). Ville de Rosemère demande donc que soient divulgués les documents qui permettent d'établir les termes de cette offre de même que les documents qui établissent les termes de l'acceptation de celle-ci par la Régie. Ville de Rosemère précise qu'avec un regroupement de 56 municipalités, elle avait déjà, avant le 11 juillet 2005, accepté les conditions exigées par la Régie pour obtenir la gestion du lieu d'enfouissement de Lachute; elle ajoute que ce regroupement cherche à éclaircir rapidement la situation pour faire valoir ses droits à la gestion de ce lieu d'enfouissement auprès des autorités gouvernementales concernées.

[4] Les parties sont entendues le 21 novembre 2005, conformément aux conditions de l'avis de convocation que la Commission leur a adressé.

[5] D'entrée de jeu, l'avocat de Ville de Rosemère convient que les documents en litige sont ceux auxquels la résolution numéro 5-07-05 réfère et qui étaient détenus à la date de la demande d'accès.

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

² L.R.Q., c. C-19.

REQUÊTE PRÉLIMINAIRE

[6] L'avocat de la Régie de même que celui du tiers Gestion Environnementale Nord-Sud « le tiers » prétendent que la demande de révision est prématurée et qu'il y aurait lieu d'en suspendre l'instruction. Ils indiquent que la Régie et le tiers négocient actuellement un éventuel contrat de gestion du lieu d'enfouissement concerné à partir d'un document de travail auquel le droit d'accès ne s'étend pas.

[7] L'avocat du tiers admet que son client a soumis à la Régie une offre non sollicitée qui vise l'acquisition d'actifs et l'exploitation d'un lieu d'enfouissement sanitaire; à son avis, cette offre propose essentiellement le cadre juridique d'un contrat à intervenir. Il souligne que l'aliénation des actifs de la Régie doit, en vertu de l'article 7 de la *Loi concernant le Comité d'enfouissement sanitaire d'Argenteuil-Deux-Montagnes* (L.Q. 1987, c. 134), être préalablement autorisée par la ministre des Affaires municipales et des Régions pour être valide; selon l'avocat, l'offre en litige, qui n'a pas encore reçu l'autorisation ministérielle requise, ne constitue actuellement qu'un document préliminaire s'inscrivant dans le cadre d'une négociation, non pas un contrat obligeant bilatéralement la Régie et le tiers. L'avocat ajoute que ce document pourrait devenir caduc et qu'il serait peut-être alors communiqué, d'où l'inutilité de l'instruction de la demande de révision à ce stade-ci.

[8] L'avocat de Ville de Rosemère soumet pour sa part que sa cliente a, pour les motifs qui la concernent, demandé accès à des documents et que l'argument évoquant l'éventuelle caducité de l'offre du tiers est prématuré et non pertinent. Il prétend que la Commission n'a pas à déterminer si l'offre acceptée par la Régie constitue ou non un contrat; il rappelle à cet égard que la *Loi sur l'accès* s'applique à des documents et que l'offre du tiers, qui a été acceptée par la Régie, ne saurait dès lors constituer un document préliminaire.

[9] L'avocat de Ville de Rosemère précise enfin que sa cliente cherche à obtenir les documents en litige avant la fin du processus d'autorisation ministérielle.

DÉCISION PRÉLIMINAIRE

[10] La requête préliminaire est rejetée. Ville de Rosemère a demandé accès à des documents précis qui se rapportent à une offre proposée par le tiers et acceptée par la Régie, documents qui comprennent cette offre. La preuve, notamment le témoignage du responsable de l'accès, permettra à la Commission

de bien circonscrire les documents en litige et de déterminer si la Régie peut ou doit en restreindre l'accès ou s'ils doivent être divulgués.

PREUVE

i) de la Régie

[11] L'avocat de la Régie dépose copie des documents suivants, en liasse (O-1) :

- la demande d'accès datée du 18 juillet 2005;
- l'avis donné au tiers et daté du 22 juillet 2005;
- le refus du tiers daté du 27 juillet 2005;
- la décision du responsable datée du 29 juillet 2005 et à laquelle était jointe une copie de la résolution numéro 5-07-05 concernant le « *Contrat de location du lieu d'enfouissement sanitaire, d'obligations connexes et particulières ainsi que d'acquisition de certains actifs de la Régie* ».

Témoignage de M. Pierre Gionet :

[12] M. Pierre Gionet témoigne sous serment à titre de secrétaire trésorier, directeur général et responsable de l'accès aux documents de la Régie. À sa connaissance, la Régie, dont le siège est situé à Ville de Lachute, est constituée des 4 organismes municipaux suivants qui sont ses membres : Ville de Lachute, Ville de Brownsburg-Chatham, municipalité de Saint-André-d'Argenteuil et municipalité de Saint-Placide. Elle est administrée par un conseil formé de représentants de ses 4 membres et elle emploie 150 personnes.

[13] La Régie gère, de façon intégrée, les matières résiduelles qu'elle collecte, trie, traite, recycle, composte et enfouit; elle informe aussi les citoyens sur les matières résiduelles. La Régie exerce ses activités sur le territoire de ses 4 membres de même que sur celui des municipalités clientes avec lesquelles elle a conclu une entente. Les matières résiduelles de ses 4 membres ne représentent que 10 000 des 500 000 tonnes que gère la Régie annuellement.

[14] Ville de Rosemère fait partie d'un regroupement municipal constitué de 56 organismes municipaux; environ 50% de ces organismes font partie de la clientèle de la Régie.

[15] En 2003, un décret du Gouvernement du Québec a prévu l'agrandissement du lieu d'enfouissement sanitaire que gère la Régie ainsi que la poursuite des activités de celle-ci durant 25 ans. En juillet 2004, la Régie, qui, au nom de ses 4 membres, devait supporter un investissement de plusieurs millions de dollars, a décidé de modifier la gestion de ses activités pour en tirer des revenus; elle a donc préparé des documents d'appel d'offres concernant un nouveau processus de gestion.

[16] En mai 2005, le regroupement municipal dont fait partie Ville de Rosemère a présenté une offre à la Régie et lui a demandé de surseoir à son processus d'appel d'offres durant 1 mois; la Régie a accepté cette demande de sursis et elle a reçu l'offre du regroupement municipal le 7 juin 2005. Le tiers présentait pour sa part une offre non sollicitée le 27 mai 2005, pendant la période de sursis.

[17] Le président du tiers a remis un exemplaire de cette offre aux maires des 4 organismes municipaux membres de la Régie en vue d'une séance de travail qui a eu lieu avec lui privément et au cours de laquelle il a présenté son offre.

[18] M. Gionet a assisté à cette séance informelle et il n'a pas déposé l'offre du tiers dans la voûte où la Régie conserve ses archives. Il a considéré que cette offre était un document de travail et il l'a conservée dans son bureau.

[19] M. Gionet a préparé le texte de la résolution qui a été soumise au conseil d'administration de la Régie qui l'a adoptée lors d'une séance spéciale tenue le 11 juillet 2005; cette résolution porte le numéro 5-07-05 et concerne le « *Contrat de location du lieu d'enfouissement sanitaire, d'obligations connexes et particulières ainsi que d'acquisition de certains actifs de la Régie* » (O-1, en liasse). M. Gionet n'a pas joint à la résolution l'offre ainsi acceptée par la Régie parce que cette offre, qui avait été présentée dans le cadre d'une réunion de travail privée, ne constituait pas un document officiel et parce que la Régie ne voulait pas être liée par ce document. Selon lui, cette offre constitue un document de travail, une base intéressante de négociation avec le tiers; elle n'a pas été déposée lors de la réunion que le conseil a tenue le 11 juillet 2005.

[20] Par la résolution numéro 5-07-05 (O-1, en liasse), la Régie « *donne instruction et autorise spécifiquement* » son président ainsi que M. Gionet à entreprendre dès lors avec le tiers les négociations d'un contrat cadre et de tout document accessoire ou connexe afin que ce contrat cadre soit finalisé et conclu dans les meilleurs délais. Conformément à ce mandat, M. Gionet négocie encore actuellement; diverses structures de gestion ont été étudiées et aucune n'a été retenue.

[21] M. Gionet n'a jamais divulgué ni l'offre du tiers ni celle soumise par le regroupement des 56 municipalités dont fait partie Ville de Rosemère. Il les a par ailleurs présentées aux élus (28) des 4 organismes municipaux membres de la Régie, lors d'une soirée d'information, sans en remettre le texte.

[22] Le 7 juillet 2005, la Régie a tenu une séance d'information et de consultation pour les citoyens de ses 4 organismes membres; certains éléments de l'offre du tiers et de celle du regroupement municipal y ont été exposés à l'aide d'une présentation « *Power point* ».

[23] M. Gionet n'a jamais, ni lors de cette consultation publique ni lors des séances de la Régie, déposé l'offre du tiers que la Régie considère comme un document non officiel ou un document de travail. Cette offre n'a pas, non plus, été transmise aux 4 organismes municipaux membres qui par ailleurs ont adopté une résolution supportant la démarche de la Régie.

Contre-interrogatoire de M. Pierre Gionet par l'avocat de Ville de Rosemère :

[24] Le premier bulletin d'information publié par la Régie pour les citoyens de ses 4 organismes municipaux membres porte la date de mai 2005 (D-1). Quatre options envisagées pour l'avenir de la Régie y sont sommairement exposées. L'une de ces options propose de confier la gestion des activités de la Régie à une entreprise privée à la suite d'un appel d'offres public; le document d'appel d'offres « *n'a jamais été prêt à 100%* » mais il était complété à 90% (exigences environnementales et financières, respect des ententes en cours et des conditions de travail des employés, vente de certains actifs, gestion des activités) lorsque le regroupement municipal a, en mai 2005, demandé à la Régie de surseoir durant un mois à son processus d'appel d'offres.

[25] L'option de confier la gestion des activités de la Régie à une entreprise privée (D-1) ne vise pas le projet du tiers qui est daté du 27 mai 2005. La Régie n'a pas communiqué le document incomplet d'appel d'offres au tiers; elle n'a pas, non plus, communiqué de document qui explique les conditions contractuelles acceptables pour la Régie. La Régie avait par ailleurs préparé, à l'attention du regroupement des 56 municipalités, une proposition pour une entente intermunicipale entre la Régie et ce regroupement; ce document aurait vraisemblablement beaucoup circulé.

[26] La Régie n'a pas eu de discussion avec le tiers avant le 27 mai 2005. Le tiers a présenté une offre non sollicitée à cette date et la Régie a alors

informellement discuté avec lui. La Régie avait déjà annoncé publiquement qu'elle procéderait par appel d'offres.

[27] Le contrat cadre à intervenir entre la Régie et le tiers, dont la conclusion est envisagée par la résolution numéro 5-07-05 (O-1, en liasse), n'a pas encore été signé. L'acceptation de l'offre du tiers a toutefois été signée le 14 juillet 2005 conformément à cette résolution et avec certaines réserves.

[28] L'offre du tiers, acceptée par résolution de la Régie, a servi de commencement aux discussions ou de base aux négociations qui sont encore en cours. Cette offre ne constitue pas une entente de principe car elle comprend peu de renseignements relatifs aux exigences de la Régie. L'offre acceptée comprend les amendements des 9 et 16 juin 2005 demandés par la Régie.

[29] Le 30 juin 2005, la Régie a réuni à huis clos les élus (28) de ses quatre membres pour leur présenter les offres reçues avant de les soumettre à la consultation publique le 7 juillet suivant; elle n'a adopté aucune résolution à cette occasion. Le 7 juillet 2005, la Régie a informé et consulté les citoyens en exposant, à l'aide d'une présentation « *Power point* », le résumé des dispositions importantes des deux offres reçues; aucun document n'a été déposé concernant ces offres à l'exception de celui qui est intitulé « *Régie intermunicipale Argenteuil-Deux-Montagnes / Options de gestion des activités de la Régie* » (D-2) et qui a servi à cette présentation; ce document de 25 pages comprend les résultats d'une analyse effectuée par KPMG et comparant les 2 offres. La base de l'offre non sollicitée du tiers a donc été expliquée aux citoyens avec la précision indiquant qu'il s'agissait d'un document de travail.

[30] Les membres du conseil de la Régie ont, le 27 mai 2005, reçu du tiers une copie de son offre; ils en ont accepté l'essentiel par l'adoption de la résolution numéro 5-07-05 (O-1, en liasse) le 11 juillet 2005.

[31] La Régie et le tiers ont, le 4 octobre 2005, conjointement signé la demande d'autorisation ministérielle requise par la loi pour l'aliénation de certains actifs de la Régie; ils ont joint à cette demande des projets de contrats afférents (cadre juridique) datés du 9 septembre 2005. La Régie et le tiers n'ont, depuis le 4 octobre 2005, signé aucun autre document; l'autorisation ministérielle requise n'a pas encore été donnée.

[32] Le 2^e bulletin d'information publié par la Régie pour les citoyens de ses 4 municipalités membres porte la date de septembre 2005 (D-3); ce bulletin fait état :

- de la résolution ayant pour effet l'« *approbation quant au choix d'un futur gestionnaire du lieu d'enfouissement sanitaire et des autres activités connexes* » adoptée lors de la séance du 11 juillet 2005 par le conseil d'administration de la Régie, (page 2);
- de la résolution du conseil d'administration de la Régie qui a retenu l'offre du tiers afin de conclure avec lui « *une entente finale, laquelle devra obtenir les approbations gouvernementales requises* » (page 3).

[33] M. Gionet a participé à la rédaction d'une lettre (D-4) que le président de la Régie a adressée à la maire de Ville de Rosemère avec copie aux organismes du regroupement municipal dont l'offre a été rejetée; cette lettre, datée du 11 juillet 2005, annonce l'adoption de la résolution numéro 5-07-05 précitée (O-1, en liasse). M. Gionet n'a cependant pas participé à la rédaction de la lettre (D-5) datée du 25 juillet 2005 qui a été adressée à la maire de Ville de Rosemère par les maires des 4 organismes municipaux membres de la Régie et dont copie a été envoyée à la ministre des Affaires municipales et des Régions.

[34] M. Gionet n'a pas déposé l'offre du 27 mai 2005 dans la voûte où sont conservés les documents officiels de la Régie parce qu'il s'agissait d'une base de discussion pour pouvoir cheminer; de plus, cette offre ne constituait pas, selon M. Gionet, un document légal et la Régie ne voulait pas être liée par ce document de travail.

Contre-interrogatoire de M. Pierre Gionet par l'avocat du tiers :

[35] Le premier bulletin d'information publié par la Régie porte la date de mai 2005 (D-1); il a vraisemblablement été préparé avant que le tiers présente son offre à la Régie. La Régie a, depuis, changé sa façon de faire en ce qui concerne la gestion de ses activités par une entreprise privée : elle a décidé de ne pas procéder par appel d'offres public, à la demande du regroupement municipal notamment, et elle négocie de gré à gré avec le tiers, étant entendu que l'entente finale doit, en vertu de la loi, être autorisée par la ministre des Affaires municipales et des Régions.

[36] La Régie et le tiers ont, au gré des négociations commencées le 11 juillet 2005, travaillé plusieurs versions avant d'en arriver à l'entente du 9 septembre 2005 soumise à la ministre pour obtenir son autorisation.

[37] À la connaissance de M. Gionet, Ville de Rosemère s'opposait au projet de la Régie et du tiers. À sa connaissance également, certains organismes

municipaux membres du regroupement municipal ont signifié à la Régie leur accord avec ce projet.

[38] La presque totalité (environ 98%) du volume des matières résiduelles traitées par la Régie au lieu d'enfouissement sanitaire de Lachute provient d'entreprises et de municipalités autres que ses 4 membres. La Régie est, en ce qui concerne la clientèle de la « *couronne nord de Montréal et de l'Outaouais* », en compétition avec d'autres exploitants commerciaux de sites d'enfouissement; elle a développé sa clientèle au cours des années.

ii) du tiers

Témoignage de M. Jacques Plante :

[39] M. Jacques Plante témoigne sous serment en qualité de directeur des finances du tiers qui est l'une des entreprises du groupe détenu par M. Lucien Rémillard. Cette entreprise gère, depuis 30 ans et dans un contexte concurrentiel, des déchets sur le territoire du Grand Montréal; ses compétiteurs sont des multinationales de même que des regroupements de villes. Les prix, qui étaient à la baisse depuis 15 ans, sont maintenant stables.

[40] Les villes qui se regroupent pour la gestion de déchets menacent le gagne-pain du tiers.

[41] Le tiers, de même que le groupe auquel il appartient, est une société privée dont les états financiers sont conservés de façon confidentielle.

[42] Le tiers refuse la communication des documents en litige parce qu'il exerce ses activités dans un marché très compétitif; la divulgation de la structure de son approche permettrait à ses compétiteurs, Ville de Rosemère notamment, de connaître sa structure de coûts, « *de nous battre dans le marché résidentiel* », de conclure des ententes intermunicipales et d'accueillir des entreprises concurrentes pour les déchets commerciaux. Les documents en litige comprennent un engagement du tiers à répondre à des appels d'offres de villes et à soumettre les prix qui y sont inscrits; le tiers refuse la communication de ces prix qui constitueront l'une des conditions des soumissions à venir.

[43] Le tiers refuse aussi la communication des documents en litige parce qu'il veut que ses obligations demeurent confidentielles s'il y a entente.

[44] Le tiers et la Régie ont négocié à la suite de l'adoption de la résolution du 11 juillet 2005. Aucun contrat bilatéral n'a encore été signé puisque la ministre des Affaires municipales et des Régions n'a pas donné son autorisation.

ARGUMENTATION

i) de la Régie

A) Les archives de la Régie :

[45] Les documents en litige, à savoir ceux qui constituent l'offre du tiers, ne font pas partie des archives de la Régie parce qu'ils ne constatent pas un acte de la vie corporative de la Régie, qu'ils ne doivent pas, en vertu de la loi, être déposés aux archives, qu'ils n'ont pas été déposés lors d'une séance publique du conseil d'administration de la Régie ou fait l'objet de délibérations lors de pareille séance, qu'ils n'ont pas été déposés aux archives de la Régie et qu'ils ne sont pas annexés à la résolution du 11 juillet 2005 (O-1, en liasse). De plus, ces documents ne font pas partie des archives de la Régie parce qu'ils ont fait l'objet de délibérations lors d'une séance informelle de travail le 27 mai 2005 et que seuls des commentaires généraux ont été publiquement présentés en rapport avec leur contenu.

[46] La résolution du 11 juillet 2005 (O-1, en liasse) adopte une orientation, un point de départ ou encore une base de négociation et confie un mandat de négocier une entente avec le tiers à partir des documents de travail qui sont en litige.

[47] La Régie n'a jamais renoncé à la confidentialité des documents en litige et le responsable les a, en conséquence, traités confidentiellement. La structure ainsi que le mode de fonctionnement de la Régie relèvent exclusivement de son conseil d'administration.

[48] Les documents en litige se situent dans un processus décisionnel en cours; ils ne font pas, à cet égard, partie des archives de la Régie puisque ce processus n'est pas terminé et que leur contenu n'est que préliminaire et désuet.

B) L'application de la *Loi sur l'accès* :

[49] La preuve démontre que les conditions d'application de l'article 23 de la *Loi sur l'accès* sont réunies. Le tiers a fourni à la Régie des renseignements industriels et financiers relatifs à la structure de coûts et de gestion de nature confidentielle; le tiers, de même que la Régie, traitent ces renseignements de façon confidentielle à cause des compétiteurs.

[50] L'article 24 de la *Loi sur l'accès* s'applique également parce que la divulgation des renseignements fournis par le tiers risquerait vraisemblablement d'entraver une négociation en vue de la conclusion d'un contrat. La Régie a, elle aussi, droit à la confidentialité de ces renseignements.

[51] La Régie exerce ses activités de traitement des déchets dans un contexte concurrentiel; les restrictions prévues par les articles 22 et 27 de la *Loi sur l'accès* lui permettent d'organiser sa structure interne à l'insu de ses compétiteurs et, ainsi, de protéger cette structure. La portée de l'article 27 n'est pas limitée au domaine des relations de travail.

ii) du tiers

[52] L'offre du 27 mai 2005 ne crée aucun effet juridique entre le tiers et la Régie. Il s'agit d'une offre unilatérale faite par le tiers à la Régie, une invitation à négocier une entente subséquente.

[53] La résolution qui accepte l'offre du tiers le 11 juillet 2005 (O-1, en liasse) ne crée aucun effet juridique entre le tiers et la Régie parce que cette acceptation dépend de la réalisation de différentes conditions. Aucun contrat n'a donc été conclu et aucune obligation n'est créée.

[54] La preuve démontre que l'offre du 27 mai 2005 a considérablement évolué jusqu'au 9 septembre 2005, avant d'être soumise à la ministre. Cette offre constitue donc un document de travail de la nature de ceux visés par le 2^e alinéa de l'article 9 de la *Loi sur l'accès* et qui s'inscrivait dans le cadre d'une négociation.

[55] La divulgation de l'offre du 27 mai 2005 conduit à une désinformation qui obligera la Régie à divulguer les documents postérieurs qui sont considérablement différents et qui n'ont pas encore été autorisés par le conseil de la Régie, par le conseil de chacun de ses membres et par la ministre.

[56] La demande d'accès est prématurée; l'autorisation de la ministre ainsi que la conclusion d'une entente donnera, le temps venu, lieu à la publication d'un acte d'emphytéose et à celle d'un acte de vente d'immeubles. Les documents en litige ne sont pas, d'ici là, accessibles dans leur substance.

[57] La substance des documents en litige est, comme le démontre la preuve non contredite, de nature confidentielle et commerciale.

iii) de la Ville

A) Le 2^e alinéa de l'article 9 de la *Loi sur l'accès* :

[58] Le 2^e alinéa de l'article 9 de la *Loi sur l'accès* ne peut recevoir application. La résolution 5-07-05, adoptée par la Régie le 11 juillet 2005, réfère à l'offre du 27 mai 2005 et aux deux modifications qui y ont été apportées les 9 et 16 juin 2005; cette résolution accepte cette offre avec ces 2 modifications et prévoit sa signature par le président de la Régie et par M. Pierre Gionet. La preuve démontre que la signature, par les parties, de l'offre ainsi acceptée porte la date du 14 juillet 2005.

[59] Les documents en litige, acceptés et signés par les parties, ont une valeur juridique qui les distingue des documents visés par le 2^e alinéa de l'article 9 de la *Loi sur l'accès* et qui les exclut de l'application de cet alinéa. Les documents en litige ne peuvent être modifiés unilatéralement et ils devaient être suivis de négociations menées de bonne foi par les parties.

[60] Les documents en litige sont accessibles en vertu du 1^{er} alinéa de l'article 9 de la *Loi sur l'accès*; ces documents constituent une offre de contracter au sens de l'article 1396 du *Code civil du Québec* :

1396. L'offre de contracter, faite à une personne déterminée, constitue une promesse de conclure le contrat envisagé, dès lors que le destinataire manifeste clairement à l'offrant son intention de prendre l'offre en considération et d'y répondre dans un délai raisonnable ou dans celui dont elle est assortie.

La promesse, à elle seule, n'équivaut pas au contrat envisagé; cependant, lorsque le bénéficiaire de la promesse l'accepte ou lève l'option à lui consentie, il s'oblige alors,

de même que le promettant, à conclure le contrat, à moins qu'il ne décide de le conclure immédiatement.

[61] La preuve démontre qu'il y a eu acceptation de l'offre du tiers par la Régie; celle-ci s'est obligée à contracter en fonction des éléments essentiels prévus dans l'offre qu'elle a acceptée. La résolution du 11 juillet 2005 (O-1, en liasse) distingue l'offre acceptée du contrat cadre à négocier.

B) Les archives de la Régie :

[62] Le refus du responsable ne réfère pas aux archives de la Régie; il ne s'appuie que sur des restrictions prévues par la *Loi sur l'accès*.

[63] L'article 468.31 de la *Loi sur les cités et villes* de même que l'article 600 du *Code municipal du Québec*³ prévoient que les documents qui font partie des archives d'une régie intermunicipale peuvent être consultés par toute personne qui, par ailleurs, peut en demander copie au responsable de l'accès aux documents de cette régie. Ces articles, analogues à ceux qui régissent l'accès aux documents des municipalités, sont antérieurs au 1^{er} octobre 1982; la *Loi sur l'accès* ne peut restreindre l'exercice du droit d'accès qui y est prévu.

[64] L'article 468.17 de la *Loi sur les cités et villes* de même que l'article 586 du *Code municipal du Québec* prévoient que les assemblées du conseil d'administration d'une régie intermunicipale sont publiques. Il en résulte que le conseil d'administration d'une régie intermunicipale adopte ses résolutions en public.

[65] Les archives sont, en vertu de la *Loi sur les archives*⁴, l'ensemble des documents, quelle que soit leur date ou leur nature, produits ou reçus par une personne ou un organisme pour ses besoins ou l'exercice de ses activités et conservés pour leur valeur d'information générale. Les tribunaux ont décidé que les documents constatant les actes de la vie corporative de la municipalité, les contrats, les documents provenant de tiers ou soumis par les officiers de la municipalité et qui ont fait l'objet des délibérations du conseil font, entre autres, partie de ses archives⁵. Par analogie, tout document devant être conservé par une régie intermunicipale fait partie de ses archives⁶; ainsi, les contrats dont la

³ L.R.Q., c. C-27.1.

⁴ L.R.Q., c. A-21.1, article 2.

⁵ *Garneau c. Plante* [1962] C.S. 698.

⁶ *Bourgeois c. Ville de Lachine* [1999] C.A.I. 515.

signature est autorisée par résolution du conseil⁷ de même que les soumissions acceptées par résolution du conseil doivent être divulgués sur demande⁸.

[66] La preuve démontre que le conseil d'administration de la Régie a, par résolution adoptée en séance publique, accepté l'offre du tiers. Ce document, préalablement étudié par les membres du conseil de la Régie, fait donc partie des archives de la Régie.

[67] Toute offre de contracter faite à une municipalité ou à une régie intermunicipale doit être divulguée si elle est acceptée par résolution du conseil de la municipalité ou de la régie.

C) Les restrictions à l'accès invoquées par le responsable de la Régie :

[68] Aucune des restrictions à l'accès prévues par les articles 18 à 40 de la *Loi sur l'accès* ne pouvait être invoquée par le responsable de la Régie pour refuser de communiquer les documents en litige. Ces documents constituent un contrat de service au sens de l'article 2098 du *Code civil du Québec*; l'article 57 de la *Loi sur l'accès* prévoit que les conditions d'un contrat de service conclu avec un organisme public ont un caractère public⁹.

[69] Aucune preuve ne démontre, par ailleurs, l'application de l'article 21 de la *Loi sur l'accès*. La preuve démontre clairement que les documents en litige ont fait l'objet d'une présentation « *Power point* » publique (D-2) pour expliquer aux citoyens les éléments, tels que le prix et la structure, qui distinguaient l'offre du tiers de celle du regroupement municipal. La preuve démontre que l'accès aux documents en litige ne constitue aucun risque de révéler l'existence ou le contenu de la transaction à laquelle un bulletin de la Régie réfère (D-3).

[70] La preuve démontre que le prix du contrat de service a été fixé à la demande de la Régie, par une modification apportée le 9 juin 2005 à la suite de discussions avec le tiers. Ce renseignement négocié par les parties n'a pas été fourni par le tiers et il n'appartient pas à la Régie.

[71] La Régie n'est pas en compétition avec quiconque. Elle est un organisme public dont les activités n'ont pas à être lucratives. La divulgation des documents

⁷ *Fraternité des policiers de Rock Forest c. Marcheterre*, C.S. St-François, n° 450-05-000250-858, 28 septembre 1985, j. Tôth, AZ-85021468.

⁸ *Boilard & Boilard inc. c. Ville de St-Romuald et Construction Marc Drolet inc.* [1996] C.A.I. 184.

⁹ *Tremblay c. Société générale de financement du Québec* [2004] C.A.I. 604 ; *Société générale de financement du Québec c. Gouin*, C.S. Montréal, n° 500-17-021318-046, 15 décembre 2004, j. Larouche, AZ-50285673.

en litige ne risque pas de nuire à sa compétitivité. La Régie a pour objectif de rendre un service au public et de s'autofinancer pour ce faire.

[72] Le responsable n'a pas suffisamment motivé son refus appuyé sur les articles 21 et 22 de la *Loi sur l'accès*; ces restrictions facultatives, invoquées de façon générale, ne peuvent être retenues, faute de détails.

[73] Les articles 23 et 24 de la *Loi sur l'accès* ne sont pas applicables, la preuve démontrant que :

- les renseignements constituant les documents en litige ont été divulgués à la population le 7 juillet 2005;
- la Régie exerce ses activités dans un contexte public et non compétitif;
- les renseignements constituant les documents en litige ont été négociés et, conséquemment, n'appartiennent ni à la Régie ni au tiers.

[74] L'article 27 de la *Loi sur l'accès* ne peut appuyer le refus du responsable parce que les documents en litige ont été publicisés; leur divulgation n'aurait aucun des effets prévus par cette disposition.

[75] L'argument voulant que la divulgation des documents en litige conduit à la désinformation ne correspond à aucun motif de refus prévu par la loi.

DÉCISION

A) La compétence de la Commission :

[76] La *Loi sur l'accès* s'applique aux documents suivants :

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.

[77] La demande d'accès, datée du 18 juillet 2005, est adressée à la Régie qui est un organisme public municipal au sens du paragraphe 2° de l'article 5 de la *Loi sur l'accès* :

5. Les organismes municipaux comprennent:

1° une municipalité, ainsi que tout organisme que la loi déclare mandataire ou agent d'une municipalité et tout organisme dont le conseil d'administration est composé majoritairement de membres du conseil d'une municipalité, de même que tout organisme relevant autrement de l'autorité municipale;

2° une communauté métropolitaine, une régie intermunicipale, une société intermunicipale de transport, un conseil intermunicipal de transport, l'Administration régionale Kativik et tout autre organisme dont le conseil d'administration est formé majoritairement d'élus municipaux, à l'exclusion d'un organisme privé;

3° une société d'économie mixte constituée conformément à la Loi sur les sociétés d'économie mixte dans le secteur municipal (chapitre S-25.01).

[78] Les dispositions de la *Loi sur les cités et villes* qui s'appliquent à une régie intermunicipale s'appliquent à la Régie, comme le prévoit l'article 5 de la *Loi concernant le Comité d'enfouissement sanitaire d'Argenteuil-Deux-Montagnes*. Les dispositions de la *Loi sur les cités et villes* qui s'appliquent à une régie intermunicipale prévoient notamment que :

- la régie est une personne morale (art.468.12);
- les affaires de la régie sont administrées par un conseil d'administration formé de délégués des municipalités sur le territoire desquelles elle a compétence (art.468.16).

[79] La preuve démontre que les documents qui sont en litige, à savoir l'offre du tiers datée du 27 mai 2005 de même que les modifications qui y ont été apportées les 9 et 16 juin 2005, sont détenus par la Régie dans l'exercice de ses fonctions. La preuve démontre particulièrement que ces documents ont été examinés, comparés, expliqués et préférés avant d'être officiellement acceptés par le conseil d'administration de la Régie agissant dans l'exercice de ses fonctions.

[80] La Commission est saisie de la demande de révision que Ville de Rosemère lui soumet en vertu de l'article 135 de la *Loi sur l'accès*; elle exerce

donc la compétence exclusive que lui confère le 1^{er} alinéa de l'article 122 de la même loi :

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.

122. La Commission a pour fonction d'entendre, à l'exclusion de tout autre tribunal, les demandes de révision faites en vertu de la présente loi.

La Commission exerce également les fonctions qui lui sont attribuées par la Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé (chapitre P-39.1).

[81] La Commission doit déterminer si, à la date de la demande du 18 juillet 2005, Ville de Rosemère avait droit d'accès aux documents qui demeurent en litige.

B) Le 2^e alinéa de l'article 9 de la *Loi sur l'accès* :

[82] La preuve des démarches qui ont été effectuées par la Régie à compter de la réception de l'offre du tiers, notamment l'acceptation de l'essentiel de cette offre par résolution adoptée par le conseil d'administration de la Régie, démontre

que les documents en litige ne sont pas visés par le 2^e alinéa de l'article 9 de la *Loi sur l'accès* mais bien par le 1^{er} alinéa de cet article :

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.

[83] La preuve démontre particulièrement que le conseil d'administration de la Régie a tenu une séance spéciale le 11 juillet 2005 pour adopter la résolution numéro 5-07-05 (O-1, en liasse) par laquelle il accepte, sujet à la réalisation de conditions, l'essentiel de l'offre du tiers:

- « ... la Régie Intermunicipale Argenteuil Deux-Montagnes accepte l'essentiel de la proposition soumise le 27 mai 2005 par Gestion Environnementale Nord-Sud (9070-1947 Québec Inc.) et ses amendements subséquents, soit ceux du 9 juin et du 16 juin 2005;
- et autorise son président, monsieur Denis Lavigne ainsi que son directeur général et secrétaire-trésorier, monsieur Pierre Gionet, à signer pour et au nom de Régie Intermunicipale Argenteuil-Deux-Montagnes l'acceptation de ladite proposition à l'égard de la location du l.e.s. (lieu d'enfouissement sanitaire), de certaines obligations connexes et particulières, ainsi que de l'acquisition de certains actifs de ladite Régie »;
- « ... donne instruction et autorise spécifiquement son président, monsieur Denis Lavigne, ainsi que son directeur général et secrétaire-trésorier, monsieur Pierre Gionet, à entreprendre dès à présent avec Gestion Environnementale Nord-Sud (9070-1947 Québec Inc.) les négociations d'un contrat cadre et de tout document accessoire ou connexe afin que tel contrat cadre soit finalisé et conclu dans les meilleurs délais ».

[84] La preuve (O-1, en liasse) démontre que cette résolution du conseil d'administration de la Régie a été adoptée considérant que la Régie avait préalablement décidé de revoir la conduite de ses activités de façon à en optimiser les résultats, considérant les analyses financières et les rapports juridiques qui lui avaient été soumis à cet égard, considérant les séances d'information et de consultation tenues et considérant l'offre du tiers qu'elle a jugé, contrairement à une autre offre, rencontrer l'essentiel des exigences qu'elle avait préétablies.

[85] La preuve (D-4) démontre que la Régie a, dès le 11 juillet 2005, informé Ville de Rosemère qu'elle avait décidé, après mûres réflexions et avis multiples, de retenir l'offre du tiers.

[86] La preuve démontre que l'offre acceptée le 11 juillet 2005 a été signée, le 14 juillet suivant, par les personnes désignées pour ce faire.

[87] Il est également intéressant de noter que les maires des 4 municipalités membres de la Régie ont, le 25 juillet suivant, tenu à expliquer de façon détaillée à Ville de Rosemère les raisons qui ont motivé les décisions unanimes de leur conseil respectif qui, le 30 juin 2005, ont préféré retenir l'offre plus avantageuse et plus souple du tiers et conséquemment rejeter l'offre du regroupement municipal.

[88] Les documents en litige étaient des documents suffisamment achevés pour être acceptés par le conseil d'administration de la Régie et pour servir de base sérieuse à la négociation d'un contrat cadre, négociation qui a donné lieu à des échanges entre la Régie et le tiers ainsi qu'à un projet de contrat soumis à la ministre des Affaires municipales et des Régions; les documents en litige ne sont pas de la nature de ceux qui sont visés par le 2^o alinéa de l'article 9 précité.

C) Les archives de la Régie :

[89] Les documents en litige font nécessairement partie intégrante de la résolution numéro 5-07-05 en vertu de laquelle la Régie décide de les accepter; ces documents constituent l'objet même de la décision de la Régie, la substance et le sens de cette décision.

[90] La Régie, personne morale dont les affaires sont administrées par un conseil d'administration, exécute les actes de sa vie corporative par résolution de son conseil. Les assemblées du conseil sont, en vertu de l'article 468.17 de la *Loi sur les cités et villes*, publiques. Les résolutions du conseil font, dans leur intégralité, nécessairement partie des archives de la Régie; le défaut de les y déposer en tout ou en partie est sans effet.

D) Les restrictions invoquées en vertu de la *Loi sur l'accès* :

[91] Le responsable a invoqué des restrictions au droit d'accès pour appuyer son refus de communiquer les documents qui demeurent en litige; ces restrictions sont prévues par les articles 21, 22, 23, 24 et 27 de la *Loi sur l'accès*.

[92] Le paragraphe 1° de l'article 171 de la *Loi sur l'accès* prévoit toutefois que cette loi n'a pas pour effet de restreindre l'exercice du droit d'accès d'une personne à un document résultant de l'application d'une autre loi à moins que l'exercice de ce droit ne porte atteinte à la protection des renseignements personnels :

171. Malgré les articles 168 et 169, la présente loi n'a pas pour effet de restreindre:

1° l'exercice du droit d'accès d'une personne à un document résultant de l'application d'une autre loi ou d'une pratique établie avant le 1^{er} octobre 1982, à moins que l'exercice de ce droit ne porte atteinte à la protection des renseignements personnels;

2° la protection des renseignements personnels ni l'exercice du droit d'accès d'une personne à un renseignement nominatif la concernant, résultant de l'application d'une autre loi ou d'une pratique établie avant le 1^{er} octobre 1982;

2.1° la protection d'un renseignement contenu dans un dossier fiscal prévue à la section VIII du chapitre III de la Loi sur le ministère du Revenu (chapitre M-31) à l'égard d'une personne visée par cette section;

3° la communication de documents ou de renseignements exigés par le Protecteur du citoyen ou par assignation, mandat ou ordonnance d'une personne ou d'un organisme ayant le pouvoir de contraindre à leur communication.

[93] Les restrictions invoquées par le responsable ne pouvaient donc être appliquées pour restreindre l'accès aux documents en litige compte tenu de l'article 468.31 de la *Loi sur les cités et villes* qui confère à toute personne un droit d'accès aux documents qui sont en la possession du secrétaire et qui font partie des archives d'une régie intermunicipale :

468.31. Les registres et documents en la possession du secrétaire et faisant partie des archives de la régie ainsi que les livres de compte du trésorier peuvent être consultés, durant les heures habituelles de travail, par toute personne.

Le responsable de l'accès aux documents de la Régie délivre, à quiconque en fait la demande, des copies ou des extraits des documents mentionnés au premier alinéa.

[94] Les documents en litige que l'avocat de la Régie m'a remis sous pli confidentiel ne comprennent pas de renseignements personnels à la protection desquels l'accès à ces documents porterait atteinte. Ils doivent donc être communiqués dans leur intégralité.

[95] Le responsable de l'accès devait, en vertu du 1^{er} alinéa de l'article 9 de la *Loi sur l'accès*, du paragraphe 1^o de l'article 171 de cette loi et de l'article 468.31 de la *Loi sur les cités et villes*, donner à Ville de Rosemère communication des documents en litige, lesquels font partie des archives de la Régie.

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

ACCUEILLE la demande de révision;

ORDONNE à la Régie de donner à Ville de Rosemère communication des documents en litige.

HÉLÈNE GRENIER
Commissaire

M^e Sylvain Lanoix (Dunton Rainville)
Avocat de Ville de Rosemère

M^e Louis Béland (Dufresne Hébert Comeau)
Avocat de la Régie intermunicipale Argenteuil-Deux-Montagnes

M^e Robert Cardinal (Chouinard Cardinal)
Avocat de Gestion Environnementale Nord-Sud