

Cour fédérale



Federal Court

Date : 20110607

Dossier : T-724-10

Référence : 2011 CF 641

[TRADUCTION FRANÇAISE CERTIFIÉE, NON RÉVISÉE]

Ottawa (Ontario), le 7 juin 2011

En présence de monsieur le juge Beaudry

ENTRE :

TOP ACES CONSULTING INC

demanderesse

et

**LE MINISTRE DE LA DÉFENSE NATIONALE
ET LE MINISTRE DES TRAVAUX PUBLICS
ET DES SERVICES GOUVERNEMENTAUX**

défendeurs

MOTIFS DU JUGEMENT ET JUGEMENT

[1] La présente demande de contrôle judiciaire introduite en vertu de l'article 44 de la *Loi sur l'accès à l'information*, L.R.C. 1985, ch. A-1 (la Loi), intéresse la décision du 22 avril 2010 du ministère de la Défense nationale (le MDN) visant à communiquer certains documents en sa possession qui se rapportent à plusieurs offres à commandes individuelles et nationales pour des services intérimaires de soutien contractuel à l'entraînement en vol (les offres à commandes), et aux

contrats découlant des commandes subséquentes aux offres à commandes. La demanderesse s'est désistée de son action contre le ministre des Travaux public et des Services gouvernementaux.

[2] La demande de contrôle judiciaire sera rejetée pour les raisons qui suivent.

Les faits

[3] Au cours des dernières années, la demanderesse a obtenu plusieurs contrats grâce au processus des offres à commandes.

[4] Le 13 octobre 2009, le MDN a reçu une demande de communication visant l'ensemble des offres à commandes et contrats qu'il avait attribué à la demanderesse depuis le 1^{er} janvier 2003.

[5] Le 19 janvier 2010, le défendeur MDN, a informé la demanderesse de la demande d'information et l'a priée de vérifier les documents joints pour recenser les renseignements qui, à son avis, devaient être protégés sous le régime de la *Loi sur l'accès à l'information* (la Loi). La demanderesse a présenté ses observations à cet égard entre le 5 février 2010 et le 20 avril 2010, (dossier de la demanderesse, vol. II, onglet 4, affidavit de Linda LeBlanc, souscrit le 26 juillet 2010, paragraphe 4).

[6] La demanderesse a consenti à la communication de certains documents, mais elle s'est opposée à la divulgation des prix unitaires tels qu'ils figuraient dans les offres à commandes.

[7] Le 22 avril 2010, le MDN a informé la demanderesse de son intention de communiquer les prix unitaires malgré ses objections; c'est cette lettre (la décision) qui fait l'objet de la présente demande de contrôle judiciaire.

La décision faisant l'objet du contrôle judiciaire

[8] Selon la lettre du 22 avril 2010, les prix unitaires ne pouvaient être soustraits à la communication en raison de la clause de divulgation prévue à l'article 31.0a des offres à commandes. Le MDN précise que les renseignements de ce genre pourraient être protégés dans le cas des contrats, mais pas dans celui des offres à commandes.

Les dispositions législatives pertinentes

[9] Les dispositions législatives pertinentes sont reproduites à l'annexe jointe aux présents motifs.

La question en litige

[10] La seule question en litige dans la présente demande est la suivante :

1. La clause de divulgation prévue dans les offres à commandes est-elle assimilable au consentement de la demanderesse au sens de l'article 30 de la *Loi sur la production de défense*, L.R.C. 1985, ch. D-1, (la LPD)?

La norme de contrôle

[11] S'appuyant sur l'arrêt *Canada (Commissaire à l'information) c. Canada (Ministre d'Industrie)*, 2001 CAF 254, aux paragraphes 28 à 42, la demanderesse fait valoir que, selon la Loi,

la norme applicable en matière de contrôle judiciaire des décisions gouvernementales est la décision correcte.

[12] La demanderesse souligne que, bien que cet arrêt ait été publié avant l'arrêt *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, la Cour d'appel fédérale y a examiné les facteurs qui doivent être pris en compte dans le cadre d'une analyse relative à la norme de contrôle (lesquels sont énumérés dans l'arrêt *Dunsmuir*, précité, aux paragraphes 51 à 55).

[13] Le défendeur avance que la Cour, lorsqu'elle procède à un contrôle prévu à l'article 44 de la Loi, doit examiner la question à nouveau et de façon indépendante, comme dans le cas d'un procès *de novo*. La Cour doit donc tirer ses propres conclusions au vu de la preuve présentée (*Bande des Blood c. Canada*, 2003 CF 1397, aux paragraphes 45 et 46).

[14] Je souscris aux motifs donnés dans la décision *Bande des Blood*, précitée, au paragraphe 46, et la Cour, à ce titre, examinera donc la preuve pour en tirer ses propres conclusions.

a. La clause de divulgation prévue dans les offres à commandes est-elle assimilable au consentement de la demanderesse au sens de l'article 30 de la *Loi sur la production de défense*, L.R.C. 1985, ch. D-1, (la LPD)?

La thèse de la demanderesse

[15] La demanderesse soutient que le gouvernement est tenu de refuser la communication de documents demandée sous le régime de la Loi [paragraphe 24(1)] lorsque cette communication est restreinte par l'article 30 de la LPD, lequel est énuméré à l'annexe II de la Loi.

[16] La demanderesse invoque l'article 1.9 des offres à commandes, selon lequel les contrats découlant des commandes subséquentes aux offres à commandes sont des contrats de défense au sens de la LPD. Cette disposition paraît indiquer que les offres à commandes ne constituent pas elles-mêmes des contrats de défense. Mais la demanderesse ajoute que la LPD interdit non seulement la communication de contrats de défense, mais aussi la divulgation de renseignements recueillis « dans le cadre de la [...] loi ». La demanderesse affirme donc que l'interdiction est sensiblement plus large que ne le prétend le gouvernement et qu'elle vise notamment les renseignements donnés dans les offres à commandes.

[17] Selon la demanderesse, le MDN est habilité à conclure des contrats de défense en vertu de l'article 16 de la LPD. S'appuyant sur le libellé de cette disposition, la demanderesse allègue que les offres à commandes, qui permettent au gouvernement d'accélérer le processus d'attribution de nouveaux contrats visant des services liés à la défense nationale, sont « accessoires[s], nécessaire[s] ou utile[s] » pour la fourniture de marchandises et de services.

[18] La demanderesse avance en outre que cette interprétation de l'article 30 de la LPD a antérieurement été confirmée par la Cour dans la décision *Siemens Canada Ltd c. Canada (Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux)*, 2001 CFPI 1202, au paragraphe 19. Dans cette décision, la Cour a conclu qu'il importait peu, pour l'application de l'article 30 de la LPD, que les renseignements demandés fassent partie du contrat ou aient été recueillis pour satisfaire à une exigence préalable à la formation du contrat.

[19] La demanderesse soutient donc que le gouvernement ne peut faire droit à la demande de communication, puisqu'elle ne consent pas à la divulgation des documents.

[20] En ce qui concerne la thèse du défendeur voulant que la présence d'une clause de divulgation dans les offres à commandes autorise le MDN à communiquer les documents, la demanderesse fait valoir avec insistance qu'il faut conclure des propres actes et admissions du MDN que la clause de divulgation ne peut être interprétée de cette façon, car le MDN a reconnu que les renseignements figurant dans les contrats sont soustraits à la communication suivant l'article 30 de la LPD (dossier de la demanderesse, lettre du MDN à la demanderesse, 19 janvier 2010, pages 319 et 320). En conséquence, même si les offres à commandes s'assortissent d'une clause de divulgation, le MDN a consenti à ne pas communiquer de renseignements de cette nature.

[21] La demanderesse allègue que le MDN a reconnu, dans sa lettre du 22 avril 2010, que les renseignements contenus dans les contrats sont, malgré la présence de la clause de divulgation, soustraits à la communication selon l'article 30 de la LPD et qu'il a donc consenti à ne pas divulguer ces renseignements. Le même raisonnement devrait s'appliquer à la clause de divulgation

prévue dans les offres à commandes. La demanderesse affirme par conséquent que le gouvernement ne peut communiquer ses prix unitaires sans son consentement.

La thèse du défendeur

[22] Le défendeur prétend pour sa part que les renseignements ne sont pas soustraits à la communication suivant l'article 30 de la LPD.

[23] Selon lui, on peut établir une distinction entre la décision *Siemens* et les faits en l'espèce, parce qu'il n'y avait aucune clause de divulgation dans cette affaire. M. le juge McKeown a écrit au paragraphe 20 que, « conformément à l'article 30 de la LPD, les documents ne devraient pas être communiqués puisque la demanderesse n'a pas donné son consentement » [non souligné dans l'original]. Le défendeur allègue qu'en l'espèce, la demanderesse a donné son consentement pour l'application de l'article 30 de la LPD lorsqu'elle a consenti à la présence de la clause de divulgation dans les offres à commandes.

[24] Le défendeur affirme que la demanderesse ne peut consentir à divulguer ses prix unitaires et ensuite révoquer ce consentement. Il soutient en outre que rien dans la preuve produite ne permet de penser que la demanderesse ignorait l'existence de la clause de divulgation lorsqu'elle a signé les offres à commandes, qu'elle n'avait pas l'intention de se conformer à cette clause ou qu'elle a consenti à cette clause par erreur.

[25] Le défendeur estime que la clause de divulgation constitue un consentement valide de la part de la demanderesse pour l'application de l'article 30 de la LPD et qu'il peut donc communiquer les prix unitaires comme il est énoncé dans les offres à commandes.

Analyse

[26] L'article 30 de la LPD est ainsi rédigé :

30. Les renseignements recueillis sur une entreprise dans le cadre de la présente loi ne peuvent être communiqués sans le consentement de l'exploitant de l'entreprise, sauf :

a) à un ministère, ou à une personne autorisée par un ministère, qui en a besoin pour l'accomplissement de ses fonctions;

b) aux fins de toute poursuite pour infraction à la présente loi ou, avec le consentement du ministre, de toute affaire civile ou autre procédure judiciaire.

30. No information with respect to an individual business that has been obtained under or by virtue of this Act shall be disclosed without the consent of the person carrying on that business, except

(a) to a government department, or any person authorized by a government department, requiring the information for the purpose of the discharge of the functions of that department; or

(b) for the purposes of any prosecution for an offence under this Act or, with the consent of the Minister, for the purposes of any civil suit or other proceeding at law.

[27] La clause de divulgation prévue dans les offres à commandes est libellée comme suit (dossier de la demanderesse, vol. II, page 423, article 31.0a) :

a. L'offrant accepte que ses prix soient divulgués par le Canada, [...] et convient qu'il n'aura aucun droit de réclamation contre le Canada, le ministre, l'utilisateur identifié, leurs employés, agents ou préposés en ce qui a trait à ladite divulgation.

[28] Il convient également de préciser l'objet de la Loi, lequel est énoncé au paragraphe 2(1) :

2. (1) La présente loi a pour objet d'élargir l'accès aux documents de l'administration fédérale en consacrant le principe du droit du public à leur communication, les exceptions indispensables à ce droit étant

2. (1) The purpose of this Act is to extend the present laws of Canada to provide a right of access to information in records under the control of a government institution in accordance with the

précises et limitées et les décisions quant à la communication étant susceptibles de recours indépendants du pouvoir exécutif.

principles that government information should be available to the public, that necessary exceptions to the right of access should be limited and specific and that decisions on the disclosure of government information should be reviewed independently of government.

[29] À la lumière de ces dispositions, je dois conclure que le principe sous-jacent en l'espèce tient à l'existence d'une restriction applicable à la communication de renseignements relatifs à une entreprise qui ont été recueillis « dans le cadre de la [...] loi » (article 30 de la LPD) sans le consentement du responsable de cette entreprise. Les exceptions prévues aux alinéas 30a) et b) n'ont aucune pertinence dans la présente affaire.

[30] J'ai appliqué ce principe en l'espèce et je conclus que les prix unitaires énoncés dans les offres à commandes ont été obtenus « dans le cadre de la [...] loi ». De fait, les renseignements ont été obtenus pour satisfaire à une exigence préalable à la formation des contrats découlant des commandes subséquentes aux offres à commandes ou des contrats. Dès lors que les contrats tombent sous le coup de la LPD, l'article 30 n'établit pas de distinction entre les documents qui faisaient partie du contrat et les documents qui faisaient partie de l'invitation à soumissionner : voir la décision *Siemens*, au paragraphe 19.

[31] Il reste donc à décider s'il y a eu ou non consentement à la communication ou, en d'autres termes, si la clause de divulgation constitue un « consentement » au sens de l'article 30 de la LPD.

[32] À mon avis, la clause de divulgation est claire et non ambiguë. La demanderesse n'a jamais avancé qu'elle n'avait pas compris la signification de la clause de divulgation. Elle reconnaît plutôt l'avoir signée, mais elle allègue que cette clause ne doit pas être interprétée comme si elle s'appliquait en l'espèce. Je ne puis accepter cet argument.

[33] La demanderesse renvoie à la décision *Canada (Commissaire à l'information) c. Canada (Ministre de l'Industrie)*, [2007] A.C.F. n° 780, pour affirmer que le paragraphe 24(1) de la Loi impose une obligation non qualifiée au responsable d'une institution fédérale de refuser la communication de documents contenant des renseignements dont la communication est restreinte en vertu d'une disposition figurant à l'annexe II (paragraphe 69).

[34] Je signale que M. le juge Evans a rédigé les motifs dissidents. Bien qu'il ait souscrit à la définition des questions n^{os} 1 à 4 proposée par son collègue, le juge Evans, M. le juge Décary a adopté la solution proposée par le juge en chef.

[35] Dans la décision *Canada (Commissaire à l'information)* de la Cour fédérale, trois textes législatifs s'appliquaient : la *Loi sur l'accès à l'information*, la *Loi sur la statistique* et la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. M. le juge Kelen, qui présidait l'instruction, a également procédé à une analyse de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*.

[36] Dans la décision *Siemens*, précitée, le juge McKeown a précisément examiné le paragraphe 24(1) de la Loi et l'article 30 de la LPD. L'appel interjeté dans cette affaire a été rejeté (2002 CAF 414). Je ne vois aucune raison de m'écarter de son raisonnement.

[37] Après avoir examiné la preuve dont je suis saisi, je dois conclure que, lorsqu'elle a signé la clause de divulgation prévue dans les offres à commandes, la demanderesse a donné son consentement au sens de l'article 30 de la LPD. Compte tenu de ce qui précède, j'arrive à la conclusion que les prix unitaires en cause ne sont pas soustraits à la communication suivant cette disposition.

[38] À la suggestion de la Cour, les parties conviennent qu'une somme de 4 000 \$ devrait être adjugée comme dépens à la partie qui a gain de cause.

JUGEMENT

LA COUR ORDONNE que la demande soit rejetée. La demanderesse doit payer au défendeur des dépens s'élevant à 4 000 \$.

« Michel Beaudry »

Juge

Traduction certifiée conforme

Christian Laroche, LL.B.

Juriste-traducteur et traducteur-conseil

ANNEXE

Loi sur la production de défense (L.R.C. 1985, ch. D-1)

16. Le ministre peut, au nom de Sa Majesté et sous réserve des autres dispositions de la présente loi :

g) prendre toute autre mesure qu'il juge accessoire, nécessaire ou utile aux matières visées au présent article ou que le gouverneur en conseil peut autoriser en ce qui a trait à la fourniture, la construction ou la disposition de matériel de défense ou d'ouvrages de défense.

30. Les renseignements recueillis sur une entreprise dans le cadre de la présente loi ne peuvent être communiqués sans le consentement de l'exploitant de l'entreprise, sauf :

a) à un ministère, ou à une personne autorisée par un ministère, qui en a besoin pour l'accomplissement de ses fonctions;

b) aux fins de toute poursuite pour infraction à la présente loi ou, avec le consentement du ministre, de toute affaire civile ou autre procédure judiciaire.

16. The Minister may, on behalf of Her Majesty and subject to this Act,

(g) do all such things as appear to the Minister to be incidental to or necessary or expedient for the matters referred to in the foregoing provisions of this section or as may be authorized by the Governor in Council with respect to the procurement, construction or disposal of defence supplies or defence projects.

30. No information with respect to an individual business that has been obtained under or by virtue of this Act shall be disclosed without the consent of the person carrying on that business, except

(a) to a government department, or any person authorized by a government department, requiring the information for the purpose of the discharge of the functions of that department; or

(b) for the purposes of any prosecution for an offence under this Act or, with the consent of the Minister, for the purposes of any civil suit or other proceeding at law.

Loi sur l'accès à l'information, L.R.C. 1985, ch. A-1

20. (1) Le responsable d'une institution fédérale est tenu, sous réserve des autres dispositions du présent article, de refuser la communication de documents contenant :

a) des secrets industriels de tiers;

b) des renseignements financiers, commerciaux, scientifiques ou techniques fournis à une institution fédérale par un tiers, qui sont de

20. (1) Subject to this section, the head of a government institution shall refuse to disclose any record requested under this Act that contains

(a) trade secrets of a third party;

(b) financial, commercial, scientific or technical information that is confidential information supplied to a government institution by a third

nature confidentielle et qui sont traités comme tels de façon constante par ce tiers;

(b.1) des renseignements qui, d'une part, sont fournis à titre confidentiel à une institution fédérale par un tiers en vue de l'élaboration, de la mise à jour, de la mise à l'essai ou de la mise en oeuvre par celle-ci de plans de gestion des urgences au sens de l'article 2 de la Loi sur la gestion des urgences et, d'autre part, portent sur la vulnérabilité des bâtiments ou autres ouvrages de ce tiers, ou de ses réseaux ou systèmes, y compris ses réseaux ou systèmes informatiques ou de communication, ou sur les méthodes employées pour leur protection;

c) des renseignements dont la divulgation risquerait vraisemblablement de causer des pertes ou profits financiers appréciables à un tiers ou de nuire à sa compétitivité;

d) des renseignements dont la divulgation risquerait vraisemblablement d'entraver des négociations menées par un tiers en vue de contrats ou à d'autres fins.

party and is treated consistently in a confidential manner by the third party;

(b.1) information that is supplied in confidence to a government institution by a third party for the preparation, maintenance, testing or implementation by the government institution of emergency management plans within the meaning of section 2 of the Emergency Management Act and that concerns the vulnerability of the third party's buildings or other structures, its networks or systems, including its computer or communications networks or systems, or the methods used to protect any of those buildings, structures, networks or systems;

(c) information the disclosure of which could reasonably be expected to result in material financial loss or gain to, or could reasonably be expected to prejudice the competitive position of, a third party; or

(d) information the disclosure of which could reasonably be expected to interfere with contractual or other negotiations of a third party.

COUR FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : T-724-10

INTITULÉ : Top Aces Consulting Inc. c.
Le ministre de la Défense nationale et le ministre des
Travaux publics et des Services gouvernementaux

LIEU DE L'AUDIENCE : Ottawa

DATE DE L'AUDIENCE : Le 19 mai 2011

**MOTIFS DU JUGEMENT
ET JUGEMENT :** LE JUGE BEAUDRY

DATE DES MOTIFS : Le 7 juin 2011

COMPARUTIONS :

M^e Richard Sinclair POUR LA DEMANDERESSE

M^e Jennifer Francis POUR LES DÉFENDEURS

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Kelly Santini LLP POUR LA DEMANDERESSE
Avocats
Ottawa (Ontario)

Myles J. Kirvan POUR LES DÉFENDEURS
Sous-procureur général du Canada
Ministère de la Justice
Ottawa (Ontario)