

Direction de Laval – Mille-Îles

Laval, le 17 novembre 2014

Madame Renée Poliquin  
Coordonnatrice du secrétariat de la commission  
Bureau d'audiences publiques sur l'environnement  
Édifice Lomer-Gouin  
575, rue Saint-Amable, bureau 2.10  
Québec (Québec) G1R 6A6

**Objet : Parachèvement de l'autoroute 19 entre l'autoroute 440 et l'autoroute  
640 avec voies réservées au transport collectif à Laval et à  
Bois-des-Filion**

---

Madame,

À la suite du consentement de la Commission à ce que le ministère des Transports du Québec (ci-après « MTQ ») décrive par écrit en quoi les motifs qu'il alléguait le 28 octobre 2014 au soutien de sa demande de non-divulgaration s'appliquent aux renseignements contenus dans les deux documents identifiés dans la décision du 11 novembre 2014, veuillez trouver ci-dessous les précisions du MTQ.

Tout d'abord, veuillez noter que le MTQ ne s'objecte pas à la divulgation complète du document suivant :

- TECSULT, DESSAU (2009). Étude d'opportunité- Corridor de l'autoroute 19 – route 335 entre les autoroutes 440 et 640, **Étude des besoins**, Tecslut, Dessau, Montréal, QC, CA, Juin 2009, 108 pages et annexes.

Les précisions apportées par la présente concernent donc uniquement le document suivant :

- TECSULT, DESSAU (2009). Étude d'opportunité- Corridor de l'autoroute 19 – route 335 entre les autoroutes 440 et 640, **Étude des solutions**, Tecslut, Dessau, Montréal, QC, CA, Juin 2009, 83 pages et annexes (ci-après « étude des solutions »).

.../2

En effet, le MTQ souhaite que les passages surlignés en jaune dans l'étude des solutions et que vous trouverez jointe à la présente soient masqués lors de la divulgation du document le 20 novembre prochain et ce, pour les motifs exposés ci-après. Vous trouverez d'ailleurs une version pour publication, caviardée en noir, également jointe à la présente.

**Section 3.8 « Coûts », sous-section 3.8.1 « Hypothèses d'estimation », 3.8.2. « Coûts de construction », 3.8.3 « Coûts d'exploitation » et Annexe F**

Parmi les motifs présentés par le MTQ le 28 octobre dernier, le Ministère faisait notamment référence à l'article 22 de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels (ci-après « Loi sur l'accès »). Il est entendu que la Commission n'est pas liée par la Loi sur l'accès et qu'elle pourrait décider que le document peut être rendu public dans son ensemble, mais il est important de porter à votre attention les éléments suivants.

Conformément à l'alinéa 2 de l'article 22 de la Loi sur l'accès, le MTQ considère que les renseignements surlignés en jaune constituent des renseignements de nature financière et que leur divulgation risque vraisemblablement d'entraver le processus d'appel d'offres du MTQ lorsqu'il sera entamé. Il est en effet prévisible et probable que les estimations des coûts qu'on retrouve dans ces renseignements puissent porter atteinte au processus d'appel d'offres. Les éventuels soumissionnaires pourraient en effet profiter de ces informations pour augmenter ou moduler leurs prix. Cela a d'ailleurs été reconnu dans une décision de la Commission d'accès à l'information (*G.M. c. Québec (Ministère des Transports)*, [2008] C.A.I. 518), dont vous trouverez copie jointe à la présente. En plus de causer une perte financière pour le MTQ, cela va à l'encontre des objectifs de la procédure de soumission publique, qui est de financer les travaux publics au meilleur prix possible, afin de protéger la collectivité, c'est-à-dire l'intérêt des contribuables.

Plus particulièrement, les passages surlignés en jaune présentent de l'information sur les hypothèses d'estimation et les coûts de réalisation des travaux selon plusieurs scénarios. En plus de présenter les coûts totaux des différents scénarios, ceux-ci sont détaillés et présentés selon les types d'ouvrages ou de travaux à réaliser (organisation de chantier, terrassement, structure de chaussée souple, etc.)

Le fait de divulguer les données relatives au coût, particulièrement celles concernant les types d'ouvrages ou de travaux à réaliser, pourrait s'avérer problématique pour le MTQ, car cela augmentera le risque de contaminer le processus d'appel d'offres pour l'octroi des contrats de construction du projet de parachèvement de l'autoroute 19.

Ayant connaissance de ces informations, il y a une possibilité que les entrepreneurs ajustent les prix soumis selon les estimations et auront de l'information pertinente ayant pour effet de déséquilibrer les soumissions, en gonflant certains prix et en réduisant d'autres. Une telle pratique peut ouvrir la voie à la facturation de suppléments pour les types d'ouvrages ou de travaux où les prix étaient plus bas.

La demande du MTQ à ce que l'étude de solutions ne soit pas divulguée en totalité et que certains éléments soient masqués s'appuie également sur plusieurs éléments des politiques et directives en vigueur au gouvernement du Québec et au MTQ.

Le MTQ courrait vraisemblablement des risques, notamment que les prix soumis ne reflètent pas la réalité du marché. De plus, le MTQ serait exposé à une gestion complexe des contrats, notamment la gestion des demandes de suppléments, si les prix soumis ont été débalancés.

L'article 4 de la *Politique de gestion contractuelle concernant le resserrement de certaines mesures dans les processus d'appel d'offres des contrats des organismes publics*, dont vous trouverez copie jointe à la présente, prévoit que « l'organisme public, dans le cadre de ses processus d'appel d'offres, doit s'assurer que les entreprises avec lesquelles il contracte font montre d'honnêteté et d'intégrité ». Le 5<sup>e</sup> alinéa de cet article prévoit que l'organisme public peut « prendre toutes les mesures nécessaires pour prévenir toute situation susceptible de compromettre l'impartialité et l'objectivité du processus d'appel d'offres et de la gestion qui en résulte, notamment pour prévenir les situations de conflits d'intérêts, les gestes d'intimidation, de trafic d'influence ou de corruption. »

En pratique, le MTQ, lors de la publication d'un appel d'offres dans le système électronique d'appel d'offres (« SEAO »), présente l'estimation des travaux sous forme de fourchette. Cette estimation concerne le montant total du projet et non pas chacun des types d'ouvrages ou de travaux devant être réalisés dans le contrat. Cette pratique du MTQ correspond aux pratiques recommandées par le Secrétariat du Conseil du trésor et est encadrée par une directive interne du MTQ.

#### **Section 4.2 Analyse avantages-coûts, sous-section 4.2.1, Paramètres, 4.2.2, résultats**

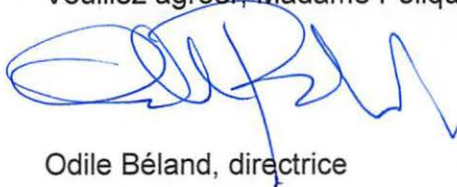
En ce qui a trait à cette section, il est à noter que compte tenu de l'évolution du projet depuis le dépôt de l'étude d'opportunité, une nouvelle analyse avantages-coûts devra être réalisée par le Ministère dans le cadre de la rédaction du dossier d'opportunité, tel que le prescrit la Directive sur les projets majeurs d'infrastructure publique à laquelle est assujéti le projet de parachèvement de l'A-19. L'analyse n'étant plus à jour, le Ministère ne souhaiterait pas induire en erreur la population avec les données présentes dans le document.

La valeur actuelle nette selon les scénarios est un autre élément sensible qui peut jouer autant sur l'analyse faite dans cette étude que lors des appels d'offres à venir dans le cadre du projet.

Dans l'attente de la décision de la Commission quant à cette requête, le Ministère demeure disponible à tout questionnement supplémentaire qu'aurait la Commission. En cas de besoin, vous pouvez communiquer avec la soussignée au 450 680 6333.

De plus, veuillez noter que l'original de la présente ainsi que les documents auxquels il est fait référence vous seront acheminés par courrier dès demain matin.

Veuillez agréer, Madame Poliquin, l'expression de nos sentiments distingués.



Odile Béland, directrice

OB/

c.c: Monsieur Yvan Tremblay - BAPE  
M<sup>e</sup> Andréanne Morin – Direction des affaires juridiques-Transports et Affaires  
notariales  
M<sup>e</sup> Suzanne Godbout – BAPE

p.j. (4)

# **POLITIQUE DE GESTION CONTRACTUELLE CONCERNANT LE RESSERREMENT DE CERTAINES MESURES DANS LES PROCESSUS D'APPEL D'OFFRES DES CONTRATS DES ORGANISMES PUBLICS**

Loi sur les contrats des organismes publics (2006, c. 29, a. 26)

## **OBJET**

1. La présente politique a pour but de donner aux organismes publics certaines lignes de conduite à suivre dans le cadre des processus d'appel d'offres des contrats d'approvisionnement, de services et de travaux de construction en vue de contrer la collusion et la malversation.

## **CHAMP D'APPLICATION**

2. Les organismes publics identifiés aux paragraphes 1° à 4° du premier alinéa de l'article 4 de la Loi sur les contrats des organismes publics (2006, c. 29) sont visés par la présente politique.
3. La politique concerne les contrats d'approvisionnement, de services et de travaux de construction visés aux paragraphes 1° à 3° du premier alinéa de l'article 3 de la Loi et ceux qui y sont assimilés, conformément au troisième alinéa du même article.

## **LIGNES DE CONDUITE**

4. L'organisme public, dans le cadre de ses processus d'appel d'offres, doit s'assurer que les entreprises avec lesquelles il contracte font montre d'honnêteté et d'intégrité. À cette fin, il peut notamment recourir aux moyens suivants :
  - 1° mettre en place des mesures lui permettant de s'assurer que le soumissionnaire ou l'un de ses représentants n'a pas communiqué ou tenté de communiquer avec l'un des membres du comité de sélection relativement à l'appel d'offres pour lequel il a présenté une soumission et ce, notamment dans le but de l'influencer;
  - 2° mettre en place des mesures favorisant le respect de toutes les lois applicables, dont la loi fédérale sur la concurrence (chap. C-34) visant notamment à lutter contre le truquage des offres, et prévoir qu'advenant qu'une entreprise contrevienne à l'une ou l'autre des lois applicables, le contrat pourra ainsi, selon le cas, ne pas être conclu ou résilié;
  - 3° se réserver le droit de réclamer à tout soumissionnaire une somme d'argent représentant la différence entre le montant de sa soumission et celle subséquentement retenue s'il est en défaut de donner suite à sa soumission; et ce, afin d'éviter que des soumissionnaires s'entendent au préalable;
  - 4° préciser que la possibilité de n'accepter aucune des soumissions reçues prévue au document d'appel d'offres s'applique notamment lorsqu'il juge que les prix sont trop élevés ou disproportionnés ou ne reflètent pas un juste prix;
  - 5° prendre toutes les mesures nécessaires pour prévenir toute situation susceptible de compromettre l'impartialité et l'objectivité du processus d'appel d'offres et de la gestion du contrat qui en résulte, notamment pour prévenir les situations de conflits d'intérêts, les gestes d'intimidation, de trafic d'influence ou de corruption.
5. Le Secrétariat du Conseil du trésor met à la disposition de tous les organismes publics des clauses contractuelles rencontrant les objectifs visés par la présente politique.

## **ENTRÉE EN VIGUEUR**

6. La présente politique entre en vigueur le 20 octobre 2009.

**G.M. c. Québec (Ministère des Transports)**

**2008 QCCA 196**

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

**Dossier :** 07 12 99

**Date :** Le 23 octobre 2008

**Commissaire :** M<sup>e</sup> Jean Chartier

**G... M...**

Demandeur

c.

**MINISTÈRE DES TRANSPORTS**

Organisme

---

**DÉCISION**

---

**OBJET**

DEMANDE DE RÉVISION en vertu 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>.

[1] Le 18 mai 2007, le demandeur transmet à l'organisme un courriel dans lequel il formule la demande d'accès suivante :

« Je vous confirme donc ma demande pour avoir accès aux documents suivants :

---

<sup>1</sup> L.R.Q., c. A-2 1, ci-après appelée « *Loi sur l'accès* ».

07 12 99

Page : 2

- rapports d'inspection du pont d'étagement du boulevard Saint-Joseph, enjambant l'autoroute 20, à Drummondville;
- tout autre document relatif à l'état de ce viaduc. »

[2] Le 24 mai 2007, la responsable de l'accès transmet au demandeur un accusé de réception de sa demande.

[3] Le 6 juin 2007, la responsable de l'accès informe le demandeur qu'elle ne peut communiquer les renseignements demandés en vertu des articles 22, 37 et 39 de la *Loi sur l'accès*.

[4] Le 15 juin 2007, le demandeur transmet à la Commission d'accès à l'information (la Commission) une demande de révision de la décision de l'organisme.

### **AUDIENCE**

[5] L'audience a lieu le 4 septembre 2008 à Trois-Rivières, en présence des parties.

#### **A) PREUVE**

##### **i) De l'organisme**

[6] M<sup>me</sup> Josée Dupont est secrétaire de l'organisme et responsable de l'accès depuis deux ans et demi. À l'audience, elle reconnaît la demande d'accès du 18 mai 2007 (pièce O-1) et l'accusé de réception dont elle est la signataire (pièce O-2). Elle dépose la réponse du 6 juin 2007 qu'elle a rédigée après avoir pris connaissance des documents dont elle avait demandé la communication aux directions concernées par la demande d'accès (pièce O-3).

[7] M. Gérard Desgagné témoigne pour l'organisme. Il est ingénieur et chef du Service de la conception au ministère des Transports depuis 2007 et à l'emploi de l'organisme depuis 1989.

[8] Il rappelle que le ministère des Transports a la responsabilité d'environ 10 000 ponts et viaducs sur le territoire de la province de Québec. Afin d'assumer cette responsabilité, un Programme de gestion et d'inspection des structures a été mis sur pied au sein de l'organisme. Ce programme prévoit des inspections régulières des structures qui donnent lieu à un rapport.

07 12 99

Page : 3

[9] Le témoin est autorisé par la Commission à déposer, sous pli confidentiel, l'ensemble des documents visés par la demande d'accès, et ce, en vertu de l'article 20 des *Règles de preuve et de procédure de la Commission d'accès à l'information*<sup>2</sup> qui prévoit :

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.

[10] Le témoin réfère à l'onglet 1 du document déposé sous pli confidentiel qui contient un « Rapport d'inspection générale » du viaduc du boulevard Saint-Joseph qui passe au-dessus de l'autoroute 20 à Drummondville.

[11] Selon le témoin, ce rapport constitue un avis rédigé par un ingénieur qualifié. Ce document contient des renseignements techniques émanant d'une personne spécialisée en structures. Selon le témoin, le signataire de ce rapport émet un jugement ayant pour fondement ses connaissances et son expertise en la matière.

[12] De plus, ce rapport contient une recommandation à l'organisme. Sans divulguer le contenu du document qui fait l'objet de la présente demande, le témoin explique que le mandat de l'organisme est de maintenir la structure routière dans un état sécuritaire et durable et qu'à cet effet, le rapport peut contenir des recommandations qui visent la réparation, l'entretien, voire même la reconstruction de l'ouvrage.

[13] Enfin, ce rapport « d'inspection générale » contient une estimation des coûts. Cette estimation des coûts ne doit pas être communiquée parce que le caractère public d'une telle évaluation pourrait porter atteinte au processus d'appel d'offres qui suit la décision de l'organisme de procéder à des travaux.

[14] Selon le témoin, si l'estimation des coûts devait être dévoilée et rendue publique, les éventuels soumissionnaires pourraient profiter de cette information pour augmenter leurs prix et causer ainsi une perte financière à l'organisme.

[15] Le témoin procède ensuite à une description des documents contenus à l'onglet 2. Ces documents contiennent des courriels entre les ingénieurs qui procèdent aux inspections « sur le terrain » et les ingénieurs de la direction

---

<sup>2</sup> L.R.Q., c. A-2.1, r. 2.



07 12 99

Page : 4

centrale de l'organisme. Selon le témoin, ces échanges constituent des avis techniques des employés du ministère.

[16] Le témoin aborde par la suite l'onglet 3 des documents déposés sous pli confidentiel. Il s'agit de photographies reliées aux inspections et aux rapports effectués. Il explique que l'ingénieur qui procède à une inspection doit, chaque fois, soumettre à l'appui de son inspection des photographies qui documentent les avis techniques qu'il rendra par la suite à l'organisme. Certaines photographies sont accompagnées de tableaux explicatifs.

[17] Les documents contenus à l'onglet 4 émanent du « comité décisionnel » de l'organisme. Tel que leur nom l'indique, ces documents comportent des avis des professionnels responsables du dossier qui recommandent à leurs supérieurs des actions en fonction des inspections effectuées.

[18] Ces documents portent tous une date antérieure à la prise de décision relative à la reconstruction du viaduc de Drummondville qui a été prise en février 2008, soit après la demande d'accès.

[19] Contre interrogé par le demandeur, le témoin explique que le programme d'inspection mis sur pied par l'organisme permet l'inspection de chacune des structures sous sa juridiction à l'intérieur d'un cycle de trois ans.

[20] Le témoin précise que la structure qui fait l'objet de la demande d'accès a été construite il y a plusieurs années et que les documents déposés sous pli confidentiel contiennent probablement plusieurs rapports antérieurs relatifs à cette structure.

[21] Le témoin est ensuite entendu à huis clos.

[22] Il explique de façon détaillée le contenu des documents dont il a fait la description sommaire devant le demandeur.

[23] Le représentant de l'organisme termine son témoignage en déposant un communiqué de presse du 28 février 2008, dans lequel la ministre des Transports annonce des investissements qui permettront d'améliorer le réseau routier québécois. Ce communiqué annonce en outre la reconstruction du viaduc au-dessus de l'autoroute 20 à Drummondville (pièce O-4).

## B) REPRÉSENTATIONS

### i) De l'organisme

07 12 99

Page : 5

[24] La procureure de l'organisme soumet que le « Rapport d'inspection générale » contient des renseignements financiers ou techniques appartenant à l'organisme et dont la divulgation risquerait vraisemblablement de causer une perte à ce dernier ou de procurer un avantage appréciable à une autre personne, au sens de l'article 22 de la *Loi sur l'accès* :

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 ou de révéler un projet d'emprunt, de placement, de gestion de dette ou de gestion de fonds ou une stratégie d'emprunt, de placement, de gestion de dette ou de gestion de fonds.

[25] Elle soumet deux décisions selon lesquelles les renseignements qui concernent les estimations des coûts des travaux doivent demeurer confidentiels dans le contexte d'un processus d'appel d'offres auquel est soumis l'organisme<sup>3</sup>.

[26] Elle prétend que les autres documents déposés sous pli confidentiel « courriels, photographies, rapport du comité décisionnel » constituent des avis ou des recommandations faits depuis moins de dix ans par un membre du personnel d'un organisme public dans l'exercice de ses fonctions. L'organisme public peut donc refuser de les communiquer conformément à l'article 37 de la *Loi sur l'accès* qui prévoit :

37. Un organisme public peut refuser de communiquer un avis ou une recommandation fait depuis moins de dix ans, par un de ses membres, un membre de son personnel, un membre d'un autre organisme public ou un membre du personnel de cet autre organisme, dans l'exercice de leurs fonctions.

<sup>3</sup> *Stop inc. c. C.U.M.*, [1986] C.A.I. 114; *Moore c. Cour du Québec*, C.S. Montréal, n° 500-05-034669-976, 18 mai 1999, j. Croteau.

07 12 99

Page : 6

Il peut également refuser de communiquer un avis ou une recommandation qui lui ont été faits, à sa demande, depuis moins de dix ans, par un consultant ou par un conseiller sur une matière de sa compétence.

[27] Elle soumet des autorités à l'appui de ses prétentions<sup>4</sup>. Elle dépose le *Code de déontologie des ingénieurs*<sup>5</sup> qui oblige ces derniers au secret professionnel concernant tout renseignement qu'ils obtiennent dans l'exercice de leur profession.

ii) Du demandeur

[28] Le demandeur rappelle que M. Desgagné a admis que les documents déposés par l'organisme comportent « en partie » des descriptions de fait. Selon le demandeur, ces descriptions factuelles pourraient être extraites des documents et faire l'objet de divulgation puisqu'elles ne comportent aucun avis ou recommandation.

[29] Selon le demandeur, la décision relative à la reconstruction du viaduc est prise depuis longtemps et, en conséquence, la divulgation des informations ne pourrait avoir aucun impact. Il rappelle que dans le cadre de son travail de journaliste, le droit du public à l'information lui importe. Il ajoute que cette information est d'intérêt public puisqu'elle concerne la sécurité des usagers de la route. Il invoque le droit du public à l'information.

## **DÉCISION**

### **A) APPLICATION DE L'ARTICLE 22 DE LA LOI SUR L'ACCÈS**

[30] La preuve démontre que les documents déposés par l'organisme ont été remplis et rédigés par ses employés. Plus particulièrement en ce qui concerne le « rapport d'inspection générale de la structure », les renseignements qu'il contient sont de nature financière et technique. Il ne fait aucun doute qu'ils appartiennent à l'organisme conformément aux conditions d'application de l'article 22 précité.

[31] Or, ce document contient notamment diverses hypothèses d'évaluation des travaux nécessaires. On comprend que ces évaluations complètent l'avis donné

<sup>4</sup> *Ville de Rimouski c. Syndicat national des employés municipaux (manuels) de Rimouski*, C.Q. Québec, n° 200-02-018413-973, 11 septembre 1998, j. Sheehan; *Deslauriers c. Le Sous-Ministre de la Santé et des Services sociaux et al.*, C.Q., Québec, (Chambre civile), n°s 200-02-002023-895 et 200-02-002070-896, 28 mars 1991, j. Aubin.

<sup>5</sup> L.R.Q., c. I-9.

07 12 99

Page : 7

par les professionnels et permettent d'évaluer les coûts des diverses alternatives proposées. Pour déterminer l'application de l'article 22 à ces documents, le soussigné doit se placer à la date de la demande d'accès, soit en mai 2007.

[32] À cette date, la décision ministérielle approuvant la reconstruction du viaduc de Drummondville n'a pas encore été prise. Elle ne sera officielle qu'en février 2008.

[33] La preuve démontre que pour entreprendre des travaux d'une telle importance, l'organisme doit faire un appel d'offres et solliciter des soumissions et il ne fait aucun doute que la divulgation des informations contenues dans ce rapport d'inspection générale aurait « vraisemblablement » risqué de causer une perte à l'organisme ou de procurer un avantage appréciable à un des soumissionnaires. L'organisme pouvait donc refuser la communication de ce document.

#### B) APPLICATION DE L'ARTICLE 37 DE LA LOI SUR L'ACCÈS

[34] Rappelons que les divers documents déposés par l'organisme sous le sceau de la confidentialité sont constitués de rapports d'inspection, de courriels des professionnels du ministère, de photographies ainsi que de documents attestant de la décision prise par l'autorité compétente.

[35] Pour la procureure de l'organisme, tous ces documents s'inscrivent dans un processus décisionnel continu qui a effectivement abouti à la décision de février 2008. Ces documents comportent, en tout ou en partie, des avis ou des recommandations contribuant à la prise de la décision finale.

[36] Pour sa part, le demandeur soumet que même dans un contexte d'avis et de recommandation, la décision ne peut être prise qu'à la suite d'un exposé factuel. Or, cet exposé factuel doit être accessible.

[37] Dans l'affaire *Deslauriers*<sup>6</sup>, le juge Aubin de la Cour du Québec s'exprime ainsi à propos de l'article 37 de la loi :

« Dans ce contexte, le législateur, en insérant l'article 37 à titre de restriction au principe général d'accès du citoyen aux documents d'organismes publics, a recherché la protection du processus décisionnel de ces organismes, de prise de décisions politiques et administratives qui peut

<sup>6</sup> *Deslauriers c. Le Sous-ministre de la Santé et des Services sociaux et al*, C.Q. Québec (Chambre civile), n<sup>os</sup> 200-02-002023-895, 200-02-002070-896, 28 mars 1991, j. Aubin, p. 19 et 20.

s'ensuivre conséquemment à un avis ou recommandation d'un « de ses membres, un membre d'un autre organisme public ou un membre du personnel de cet autre organisme, dans l'exercice de leurs fonctions » ou « par un consultant ou par un conseiller sur une matière de sa compétence » (art. 37). C'est ainsi que le législateur a voulu assurer aux décideurs une liberté en regard des avis ou recommandations qui leur sont adressés, de les respecter ou non, tout en garantissant par voie de conséquence l'expression la plus libre d'opinion de ceux qui doivent les émettre dans le cadre de leurs fonctions ou leurs mandats. »

[38] Admettant que le législateur a voulu restreindre le droit d'accès du citoyen afin d'assurer la sérénité du processus décisionnel, il y a lieu de se demander si tous les documents déposés par l'organisme font partie de ce processus décisionnel. À ce sujet, le juge Aubin écrit<sup>7</sup> :

« C'est ainsi que les informations recueillies afin d'identifier l'objet de la décision à prendre ne peuvent être tenues secrètes; mais dès que commence le processus d'évaluation de cette information, afin de décider s'il y a lieu d'agir ou non, ou de choisir parmi diverses lignes de conduite possibles, « la Loi » permet à l'organisme de protéger ses délibérations, évaluations, avis, recommandations... Ce sont donc les opérations propres à la production de la décision elle-même qui sont protégées, c'est-à-dire les activités entourant de façon immédiate la formulation et l'énoncé de « ce qui doit être fait ». C'est pourquoi, ont protégé d'abord les délibérations de l'organisme et les outils de celles-ci, parmi lesquels on retrouve les avis et recommandations.

À partir du moment où l'organisme, ou quelqu'un pour lui, procède à une évaluation des faits, ou porte sur ceux-ci un jugement de valeur, en fonction de ce qui devrait être fait par le décideur, « la Loi » permet à l'organisme de garder le secret.

Dès lors, pour déterminer si un organisme peut refuser de communiquer un document ou partie d'icelui au motif qu'il contient un avis ou une recommandation, le Tribunal doit

<sup>7</sup> *Deslauniers c. Le Sous-ministre de la Santé et des Services sociaux et al*, C.Q. Québec (Chambre civile), n<sup>os</sup> 200-02-002023-895, 200-02-002070-896, 28 mars 1991, j. Aubin, p. 26 et 27.

07 12 99

Page : 9

en venir à la conclusion, à l'examen du document en litige, que celui-ci comporte une évaluation ou un jugement de valeur portant sur les informations qui peuvent faire l'objet d'une décision, évaluation ou jugement de valeur formulés de nature à mettre l'organisme dans une position de choix : agir ou non. [...] »

[39] À l'inverse, lorsque la Commission doit procéder à l'analyse de documents qui comportent des éléments factuels, doit-elle considérer qu'ils font partie intégrante de la recommandation finale ?

[40] Les auteurs Doray et Charette<sup>8</sup> écrivent à ce sujet :

« Depuis toujours, la Commission a considéré que les énoncés factuels qui se trouvent dans un document ne sont pas des avis ou des recommandations, et ce, même si ces faits ont été délibérément choisis par l'auteur du document dans la perspective d'orienter la décision.

[...]

D'une manière générale, la Cour du Québec semble d'accord avec la Commission pour conclure qu'un énoncé factuel ne constitue pas un avis ou une recommandation : *Deslauriers c. Québec (Sous-ministre de la Santé et des Services sociaux)*, [1991] C.A.I. 311 (C.Q.). Par contre, selon la Cour du Québec, dès que commence le processus d'évaluation des faits, il s'agit d'un avis et l'article 37 peut s'appliquer. Autrement dit, pour la Cour du Québec, lorsque l'exposé des faits est inextricablement lié à l'évaluation qu'en fait l'auteur, l'article 14 de la loi fait en sorte que l'on ne peut extraire les faits pour les rendre accessibles au demandeur. »

(Le soulignement est du soussigné.)

[41] Dans la documentation déposée par l'organisme, on retrouve une série de courriels des professionnels au service de l'organisme qui traitent de l'état de la structure du viaduc de Drummondville. On trouve également une importante série de photographies soumises à l'appui des échanges des professionnels.

<sup>8</sup> Raymond DORAY et François CHARETTE, Accès à l'information : loi annotée, jurisprudence, analyse et commentaires, Cowansville, Éditions Y. Blais, 2001, vol 1, p. II/37-10.1.

07 12 99

Page : 10

[42] Peut-on conclure que les photographies et les renseignements consignés sur certaines d'entre elles ne constituent que des énoncés factuels accessibles au demandeur ?

[43] En tout respect pour l'opinion du demandeur, le soussigné ne le croit pas.

[44] Tel que le mentionne le juge Aubin dans l'affaire Deslauriers, les articles 30 à 40 de la *Loi sur l'accès* visent à protéger le « contexte d'un processus décisionnel ». Les différents éléments faisant partie de la documentation qui a été déposée « courriels, mesures et photographies » font partie d'un ensemble de démarches entreprises par les fonctionnaires de l'organisme en vue d'aboutir à un avis ou une recommandation. Ainsi, les photographies prises isolément ne renseignent pas si elles ne sont pas accompagnées du commentaire d'un expert.

[45] De même, certains courriels prennent tout leur sens lorsqu'ils sont lus en procédant à l'examen simultané des photographies qui y sont jointes.

[46] Les uns et les autres comportent parfois des éléments purement factuels mais ils s'inscrivent tous dans la politique d'inspection des structures mise en œuvre par l'organisme afin d'évaluer l'état des différents ponts et viaducs sur le territoire du Québec. En ce sens, les courriels, photographies et documents émanant du « comité décisionnel » sont liés à l'évaluation du viaduc de Drummondville.

[47] Enfin, une dernière condition est requise pour l'application de l'article 37. Les avis ou les recommandations doivent avoir été faits depuis moins de dix ans. Les documents déposés par l'organisme comportent une date qui démontre un délai inférieur à dix ans.

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

[49] **REJETTE** la demande de révision.

**JEAN CHARTIER, commissaire**

M<sup>e</sup> Isabelle Demers  
Avocate de l'organisme