

Federal Court



Cour fédérale

Date : 20140521

**Dossiers : T-1003-13
T-1300-13**

Référence : 2014 CF 487

[TRADUCTION FRANÇAISE CERTIFIÉE, NON RÉVISÉE]

Ottawa (Ontario), le 21 mai 2014

En présence de monsieur le juge Manson

Dossier : T-1003-13

ENTRE :

EQUIFAX CANADA CO

demanderesse

et

**LE MINISTRE DES TRAVAUX PUBLICS ET
SERVICES GOUVERNEMENTAUX CANADA
ET LE COMMISSAIRE À L'INFORMATION
DU CANADA**

défendeurs

Dossier : T-1300-13

ET ENTRE :

EQUIFAX CANADA CO

demanderesse

et

**LE MINISTRE DES RESSOURCES
HUMAINES ET DÉVELOPPEMENT DES
COMPÉTENCES ET LE COMMISSAIRE À
L'INFORMATION DU CANADA**

défendeurs

MOTIFS DU JUGEMENT ET JUGEMENT

[1] Les présentes procédures concernent deux recours connexes visant tous deux à contester, sur le fondement du paragraphe 44(1) de la *Loi sur l'accès à l'information*, LRC 1985, ch. A-1 [la Loi], la communication de certains renseignements. Les deux recours sont exercés par Equifax Canada Co [la demanderesse].

[2] La première procédure, qui porte le numéro du greffé T-1003-13, vise une décision du ministre des Travaux publics et Services gouvernementaux Canada et du Commissaire à l'information du Canada [TPSGC].

[3] La deuxième, qui porte le numéro du greffé T-1300-13, vise une décision du ministre des Ressources humaines et Développement des compétences Canada et du Commissaire à l'information du Canada [RHDCC].

I. Les questions en litige

[4] Le dossier T-1003-13 porte sur la question de savoir si la communication du prix d'un contrat peut être refusée au titre des alinéas 20(1)c) et 20(1)d) de la Loi.

[5] Le dossier T-1330-13 porte sur la question de savoir si la divulgation de certains extraits de contrats conclus depuis 2006 entre RHDCC et la demanderesse peut être refusée en vertu des alinéas 20(1)c) et 20(1)d) de la Loi.

II. Contexte de l'affaire

[6] La demanderesse est une grande agence canadienne d'évaluation du crédit. Elle offre par ailleurs des services de protection du crédit, et de gestion de la fraude et du crédit. Elle a conclu des contrats avec de nombreux ministères fédéraux, dont TPSGC et RHDCC. Les services qu'elle fournit dans le cadre de ces contrats comprennent l'évaluation du crédit commercial, la vérification de la solvabilité dans le contexte de prêts à la consommation, l'examen préalable des candidats à un emploi, ainsi que des services d'authentification et divers services d'analyse.

A. *T-1003-13*

[7] En janvier 2013, les supports de données électroniques sur lesquels étaient archivés les renseignements personnels de 583 000 personnes ayant contracté des prêts d'études, qui étaient des clients du Programme canadien de prêts aux étudiants entre 2000 et 2006, ont été égarés par un bureau de RHDCC à Gatineau (Québec). Ces renseignements personnels comprenaient le

nom, le numéro d'assurance sociale et la date de naissance. RHDCC a contacté la demanderesse, lui demandant une proposition en matière de services de protection du crédit et de protection contre les fraudes pour les personnes touchées par cette perte de renseignements. Selon l'affidavit de Carol Gray, présidente de la demanderesse, TransUnion Canada, une société concurrente, a aussi fait une proposition visant la réalisation de ces tâches. Selon M^{me} Gray, la proposition qu'avait faite la demanderesse portait sur un ensemble très particulier de services, et le prix proposé était inférieur à la valeur marchande.

[8] RHDCC a retenu la proposition de la demanderesse, et a entamé avec elle des négociations sur les modalités générales d'un contrat de prestation de services [le Contrat]. TPSGC a à ce moment été chargé de finaliser les modalités contractuelles. Le contrat a été conclu le 18 janvier 2013, les deux parties étant convenues que, sous réserve des dispositions législatives applicables, le montant du contrat demeurerait confidentiel.

[9] Le 25 février 2013, le Bureau de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels [AIPRP] a informé la demanderesse que TPSGC avait reçu, en vertu de la Loi, une demande de communication des documents suivants :

[TRADUCTION] Le contrat conclu avec Equifax Canada (et (ou) Equifax Inc.) sur les services de protection du crédit offerts aux participants du Programme canadien de prêts aux étudiants dont les renseignements personnels étaient archivés sur le disque dur égaré par RHDCC, ou volé à ce ministère.

[10] Le Bureau de l'AIPRP a invité la demanderesse à exposer par écrit les raisons pour lesquelles les documents demandés ne devraient pas être communiqués.

[11] Le 5 mars 2013, John Russo, vice-président et directeur juridique de la demanderesse, a envoyé au Bureau de l'AIPRP une lettre demandant que le prix du contrat, l'énoncé des travaux et le plan de mise en œuvre soient exclus de la communication aux termes des alinéas 20(1)b) et 20(1)c) de la Loi. Selon M. Russo, la divulgation de ces renseignements par ailleurs confidentiels causerait un préjudice économique à la demanderesse.

[12] Le 16 mai 2013, le Bureau de l'AIPRP a écrit à la demanderesse pour l'informer qu'après examen de la lettre de M. Russo en date du 5 mars 2013, il avait été décidé de soustraire certains documents à la communication au titre du paragraphe 19(1) et des alinéas 20(1)b) et 20(1)c) de la Loi. Le Bureau de l'AIPRP n'a toutefois pas exclu de la communication le prix contractuel ou les modalités de paiement.

B. *T-1300-13*

[13] Le 12 mars 2013, le Bureau de l'AIPRP a informé la demanderesse que RHDCC avait reçu la demande suivante présentée en vertu des dispositions de la Loi :

[TRADUCTION] Outre le contrat intervenu entre Equifax et RHDCC concernant les 583 000 participants au Programme canadien de prêts aux étudiants touchés par la perte de renseignements personnels par le Ministère, communiquer tous autres contrats que RHDCC aurait conclus depuis 2006, soit avec Equifax Canada, soit avec Equifax aux États-Unis.

[14] Le 1^{er} avril 2013, M. Russo a écrit au Bureau de l'AIPRP pour demander que le prix et l'énoncé des services à fournir dans le cadre des divers contrats soient exclus de la communication en vertu des alinéas 20(1)b) et 20(1)c) de la Loi. M. Russo indiquait que la

communication de ces renseignements par ailleurs confidentiels causerait un préjudice économique à la demanderesse.

[15] Par lettre datée au 15 juillet 2013, le Bureau de l'AIPRP a indiqué à la demanderesse que, après examen des arguments avancés par M. Russo dans sa lettre du 5 mars 2013, il avait été décidé d'exclure certains documents de la communication. Le Bureau de l'AIPRP n'a cependant pas exclu certaines modalités des contrats en cause, dont les coordonnées des personnes chargées de l'administration des contrats, ni les renseignements concernant la durée de ces contrats, leur date de renouvellement, la cote de sécurité de la demanderesse, les protocoles d'accès aux données auxquelles elle était assujettie, les produits offerts et le prix contractuel total.

III. Analyse

[16] Dans les deux procédures, les parties ont convenu que, d'après les dispositions de la Loi, l'accès est la règle et que la communication publique des renseignements est un moyen essentiel d'assurer que le gouvernement réponde de la manière dont est dépensé l'argent des contribuables (*Dagg c Canada (Ministre des Finances)*, [1997] 2 RCS 403 à la page 428; *Canada (Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada) c Hi-Rise Group*, 2004 CAF 99 au paragraphe 42).

A. *T-1003-13*

[17] La demanderesse affirme que le prix du contrat devrait faire l'objet d'une exemption aux termes de l'alinéa 20(1)c) pour les raisons suivantes :

- a. la divulgation du contrat procurerait à TransUnion, la principale concurrente de la demanderesse, ainsi qu'à d'autres concurrents, un avantage concurrentiel puisqu'ils pourraient à l'avenir se servir de ces renseignements pour proposer des prix plus bas que ceux de la demanderesse;
- b. la communication aux concurrents la valeur de référence du contrat créerait une situation inéquitable dans le processus d'attribution des contrats, car la demanderesse ne disposerait pas d'une telle valeur de référence lui permettant de comparer les prix proposés par un concurrent pour des travaux analogues.

[18] La demanderesse reconnaît que c'est à elle qu'il appartient de démontrer que l'alinéa 20(1)c) s'applique en l'espèce, mais le fardeau de la preuve qui lui incombe en l'occurrence est moins exigeant que la norme de la prépondérance des probabilités (*Merck Frosst Canada Ltée c Canada (Santé)*, 2012 CSC 3, aux paragraphes 196 et 206 [*Merck*]).

[19] La demanderesse fait également valoir que la notion de renseignements confidentiels peut englober des renseignements particuliers pouvant aider quelqu'un à soumissionner à un prix plus

bas que ses concurrents (*1488245 Ontario Ltd c Riska*, 2010 ONSC 6780, au paragraphe 22; *DCR Strategies Inc c Vector Card Services LLC*, 2011 ONSC 5473, au paragraphe 42).

[20] La demanderesse fait en outre implicitement valoir que l'alinéa 20(1)d) de la Loi s'applique lui aussi en l'espèce étant donné que la divulgation du prix contractuel pourrait rendre plus difficile à l'avenir les négociations avec le gouvernement fédéral.

[21] Les défendeurs reconnaissent que certaines modalités financières, ainsi que certains détails contractuels de nature commerciale devraient être soustraits à la communication. Ils ne sont toutefois pas disposés à dire qu'il en va ainsi du prix contractuel, et cela malgré les objections élevées par la demanderesse.

[22] Selon les défendeurs, le contrat en question concerne une situation tout à fait particulière qui ne se reproduira vraisemblablement pas. Cela étant, il est peu probable que la divulgation du prix total du contrat puisse nuire à la compétitivité de la demanderesse ou lui causer une perte financière au sens de l'alinéa 20(1)c), ou entraver de futures négociations au sens de l'alinéa 20(1)d).

[23] Dans la mesure où elle revendique une exemption au titre de l'alinéa 20(1)d) de la Loi, la demanderesse peut tout au plus faire valoir que la divulgation du prix contractuel pourrait à l'avenir rendre les négociations plus compétitives. Cela ne suffit pas pour qu'elle tombe sous le coup de l'exception prévue à l'alinéa 20(1)d) de la Loi (*Société canadienne des postes*

c Commission de la capitale nationale), 2002 CFPI 700, au paragraphe 18 [*Société canadienne des postes*]).

[24] Je considère, par contre, que la demanderesse remplit les conditions prévues à l'alinéa 20(1)c) de la Loi, ce qui justifie que le prix contractuel soit soustrait à la communication.

[25] Pour satisfaire aux conditions prévues à l'alinéa 20(1)c), la demanderesse doit démontrer que la divulgation des renseignements en cause risquerait vraisemblablement de nuire à sa compétitivité ou de lui causer une perte financière. Il y a lieu d'examiner les renseignements en cause dans leur intégralité afin de décider de l'incidence que risque d'avoir leur divulgation (*Merck*, aux paragraphes 196 et 219).

[26] La demanderesse doit en effet démontrer l'existence d'un « [...] risque vraisemblable de préjudice probable » (*Merck*, au paragraphe 192). Cette norme est moins exigeante que celle de la prépondérance des probabilités, mais il doit s'agir de plus qu'une simple possibilité.

[27] L'affidavit de M^{me} Gray expose les circonstances précises dans lesquelles a été conclu le contrat avec RHDCC :

[TRADUCTION]

a. des courriels établissant que la demanderesse et RHDCC avaient toutes deux convenu que les modalités du contrat demeureraient confidentielles et que le prix contractuel ne pouvait être communiqué à d'autres ministères fédéraux ou à des organismes ne relevant pas du gouvernement;

b. l'unique réserve faite à la condition prévue ci-dessus était que la non-divulgation demeurerait néanmoins assujettie aux dispositions législatives et règles de droit applicables, aux décisions des tribunaux judiciaires compétents et à toute obligation incombant au ministre et (ou) découlant du devoir qu'a le gouvernement fédéral de rendre compte.

[28] Selon moi, la décision *Aventis Pasteur Ltée c Canada (Procureur général)*, 2004 CF 1371 [*Aventis Pasteur*], nous oriente utilement lorsqu'il s'agit de décider si la demanderesse remplit les conditions prévues à l'alinéa 20(1)c) de la Loi. Aux paragraphes 24 et 25 de la décision *Aventis Pasteur*, la Cour explique comment, situé dans son contexte, le prix contractuel total pourrait révéler des renseignements plus détaillés qui risqueraient vraisemblablement de porter préjudice à la demanderesse :

24 Dans le cas du présent contrat, le prix unitaire par dose pour différentes gammes de quantités a été fourni au gouvernement par la demanderesse et ne constituait pas une condition négociée. [...]

25 Le nombre de doses et les gammes de volumes utilisés pour déterminer le prix d'une dose peut être utilisé par un des concurrents de la demanderesse ou par un des clients de cette dernière pour obtenir une idée du prix unitaire par dose prévu au contrat. Comme *Travaux publics* convient que le prix unitaire par dose est soustrait à la divulgation, il est tout à fait logique que les renseignements relatifs aux quantités soient également exemptés. Il ressort des éléments de preuve confidentiels portés à la connaissance de la Cour que, si les quantités de doses et les gammes de volumes prévues au contrat étaient rendues publiques, ces chiffres pourraient être utilisés, avec les renseignements publics suivant lesquels la valeur globale du marché est de 50 799 000 \$, pour calculer le prix unitaire par dose approximatif stipulé au contrat.

[29] Comme dans l'affaire *Aventis Pasteur*, le prix contractuel total pris isolément pourrait n'être que de peu d'utilité pour les concurrents. Toutefois, le nombre de personnes touchées par l'atteinte à la sécurité des renseignements est connu de tous. Ces renseignements, utilisés à la

lumière de la description des services que la demanderesse a fournis dans le cadre du contrat, sont de nature à fournir aux concurrents un point de référence lorsqu'ils auront à l'avenir à soumissionner en vue de fournir des services de protection des données au gouvernement.

[30] Je conviens avec les parties que les circonstances entourant la signature du contrat en cause avaient quelque chose de tout à fait particulier, mais le gouvernement va vraisemblablement avoir besoin à l'avenir de recourir, en matière de protection des données, à des services analogues. Je considère, donc, que la divulgation du prix contractuel poserait un risque réel et objectif de voir les renseignements en question procurer une longueur d'avance aux concurrents qui entendront à l'avenir concurrencer la demanderesse pour l'attribution de contrats en matière de services de protection des données. Il ne s'agit pas d'une simple possibilité. Le refus de communiquer le prix contractuel au titre de l'alinéa 20(1)c) se justifie donc en l'espèce.

B. *T-1300-13*

[31] La demanderesse a précisé les éléments, qui s'ils étaient divulgués, nuiraient à sa compétitivité :

- a. l'adresse ou l'emplacement du Bureau de RHDCC qui attribue les contrats en cause;
- b. le nom et le numéro de téléphone de l'employé de RHDCC qui attribue les contrats;
- c. les droits d'accès aux renseignements accordés à la demanderesse;
- d. les services offerts;
- e. le prix contractuel total.

[32] Pris dans leur ensemble, ces renseignements indiquent aux concurrents comment contacter, au sein de RHDCC, les responsables concernés, et leur permettent de connaître les types de service qu'entendent se procurer les organismes gouvernementaux en question. Selon la demanderesse, cela conférerait un avantage aux concurrents.

[33] Comme dans le dossier T-1003-13, la demanderesse fait valoir que la divulgation du prix contractuel rendrait à l'avenir les négociations futures plus compétitives. Compte tenu du caractère conjectural des éléments de preuve présentés sur ce point, j'estime que la demanderesse n'a pas satisfait aux exigences auxquelles est assujettie l'exemption visée à l'alinéa 20(1)d) (*Société canadienne des postes*, au paragraphe 18).

[34] L'argument avancé par la demanderesse, selon lequel les renseignements dont on demande la divulgation sont susceptibles d'aider une entreprise rivale qui tente d'accéder au marché des services gouvernementaux, n'est pas sans fondement, mais je ne pense pas qu'il réponde aux exigences auxquelles l'exemption prévue à l'alinéa 20(1)c) est assujettie.

[35] En ce qui concerne les renseignements permettant de contacter, à RHDCC, les personnes chargées des contrats, j'estime que la demanderesse ne s'est pas acquittée du fardeau de preuve qui lui incombait car, en déployant les efforts nécessaires, toute entreprise concurrente intéressée pourrait, en consultant le répertoire en ligne ainsi que diverses autres sources gouvernementales visant à faciliter les relations commerciales avec le gouvernement, pourrait savoir quelles sont les personnes à contacter. Étant donné que la politique sur les marchés du Conseil du Trésor encourage la transparence, la concurrence et l'équité, les éléments de preuve qui m'ont été

présentés ne m'ont pas persuadé que, dans un tel contexte commercial, il est raisonnable de garder secrets les renseignements en question.

[36] Ajoutons que, de son propre aveu, la demanderesse n'a guère, actuellement, de concurrents en matière de contrats gouvernementaux. Je reconnais que TransUnion ou une autre entreprise concurrente pourrait accéder au marché, mais comme la demanderesse n'a actuellement aucun concurrent sur ce marché, le risque vraisemblable de préjudice probable est assez lointain.

[37] Et, en dernier lieu, le prix contractuel total a été communiqué, mais le prix de certains éléments des contrats a été biffé par RHDCC. Ainsi que nous l'avons vu plus haut en ce qui concerne le dossier T-1003-13, dans l'affaire *Aventis Pasteur*, l'exemption prévue à l'alinéa 20(1)c) de la Loi a été accordée par la Cour à l'égard du prix unitaire plutôt qu'à l'égard du prix contractuel total. La décision *Aventis Pasteur* indique que les renseignements relatifs au prix ne répondent pas en l'espèce à la condition posée dans *Merck*.

[38] Cela étant, je ne suis pas persuadé que l'ensemble des renseignements en cause en l'espèce répondent aux exigences auxquelles l'exemption visée à l'alinéa 20(1)c) de la Loi est assujettie.

JUGEMENT

LA COUR ORDONNE que :

1. La demande présentée par la demanderesse dans le cadre du dossier T-1300-13 soit rejetée;
2. La demande présentée par la demanderesse dans le cadre du dossier T-1003-13 soit accueillie au titre de l'alinéa 20(1)c) de la Loi, le prix contractuel n'ayant pas à être communiqué;
3. Chacune des parties ayant partiellement obtenu gain de cause, il n'y ait pas d'adjudication des dépens.

« Michael D. Manson »

Juge

Traduction certifiée conforme
Chantal DesRochers, LL.B., D.E.S.S. en trad.

COUR FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIERS : T-1003-13 et T-1300-13

DOSSIER : T-1003-13

INTITULÉ : EQUIFAX CANADA CO c MINISTRE DES
RESSOURCES HUMAINES ET DÉVELOPPEMENT
DES COMPÉTENCES ET AL

ET DOSSIER : T-1300-13

INTITULÉ : EQUIFAX CANADA CO c MINISTRE DES
RESSOURCES ET DÉVELOPPEMENT DES
COMPÉTENCES

LIEU DE L'AUDIENCE : TORONTO (ONTARIO)

DATE DE L'AUDIENCE : LE 13 MAI 2014

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

DATE DES MOTIFS : LE 21 MAI 2014

COMPARUTIONS :

Stephen Schwartz POUR LA DEMANDERESSE

Eric Peterson POUR LE DÉFENDEUR, TRAVAUX PUBLICS ET
SERVICES GOUVERNEMENTAUX CANADA

Michael De Santis POUR LE DÉFENDEUR, LE COMMISSAIRE À
Jill Copeland L'INFORMATION DU CANADA

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

CHAITONS LLP POUR LA DEMANDERESSE
Avocats
Toronto (Ontario)

William F. Pentney POUR LE DÉFENDEUR, TRAVAUX PUBLICS ET
Sous-procureur général du Canada SERVICES GOUVERNEMENTAUX CANADA
Toronto (Ontario)

Commissariat à l'information
Gatineau (Québec)

POUR LE DÉFENDEUR, LE
COMMISSAIRE À L'INFORMATION DU
CANADA