



Bureau de la concurrence
Canada

Competition Bureau
Canada

BULLETIN D'INFORMATION
SUR
LA COMMUNICATION DE
RENSEIGNEMENTS CONFIDENTIELS
AUX TERMES DE LA
LOI SUR LA CONCURRENCE



Bureau de la concurrence
Canada

Competition Bureau
Canada

TABLE DES MATIÈRES

1.	INTRODUCTION	1
2.	DISPOSITIONS LÉGISLATIVES APPLICABLES	3
3.	MÉTHODE GÉNÉRALE	4
4.	POLITIQUE ET PRATIQUES	8
4.1	Organismes canadiens chargés du contrôle d'application de la loi	8
4.2	Aux fins de l'application ou du contrôle d'application de la <i>Loi</i>	9
4.2.1	Généralités	9
4.2.2	Autorités étrangères	12
5.	TRAITÉS D'ENTRAIDE JURIDIQUE	15
6.	AUX MINISTRES DES TRANSPORTS ET DES FINANCES	17
7.	AUTRES SUJETS	18
7.1	Programme d'immunité du Bureau	18
7.2	Dénonciation et confidentialité	19
7.3	Avis écrit liant le commissaire	20
7.4	Droit d'accès aux dossiers	21
7.5	Demandes aux termes de la <i>Loi sur l'accès à l'information</i>	21
7.6	Actions en dommages-intérêts	21
7.7	Accès des particuliers au Tribunal de la concurrence	22

1. INTRODUCTION

- 1.1 Le Bulletin¹ expose la méthode suivie par le commissaire de la concurrence (le « commissaire ») et par le Bureau de la concurrence (le « Bureau »)² à l'égard de la communication et de l'utilisation de renseignements confidentiels dans le cadre de l'application et du contrôle d'application de la *Loi sur la concurrence* (la *Loi*). Le commissaire est un responsable indépendant de l'application de la loi nommé par le gouverneur en conseil chargé d'assurer et de contrôler l'application de la *Loi*³. Le Bulletin se contente d'exposer un cadre général. En effet, dans le contexte de l'application et du contrôle de l'application de la *Loi* et dans l'exercice de leur pouvoir discrétionnaire aux termes de la *Loi*, le commissaire et le Bureau tiennent compte des circonstances particulières de chaque affaire.
- 1.2 La *Loi* est une loi d'application générale qui vise les activités commerciales au Canada. Elle a pour objet de préserver et de favoriser la concurrence au Canada dans le but, notamment, de stimuler l'adaptabilité et l'efficacité de l'économie canadienne, d'assurer aux consommateurs des prix compétitifs et un choix dans les produits et de veiller à l'exactitude des renseignements sur le marché. Des dispositions particulières

¹ Le Bulletin remplace toute autre publication relative à la présente politique et décrit la politique du commissaire et du Bureau s'appliquant à la communication de renseignements confidentiels aux termes de la *Loi sur la concurrence* par le commissaire et d'autres personnes exerçant des fonctions aux termes de la *Loi*. Le Bulletin constitue une mise à jour de la version précédente diffusée en 1995 et tient compte des modifications aux dispositions sur la confidentialité de la *Loi sur la concurrence* depuis ce moment, principalement en ce qui concerne les renseignements fournis volontairement au Bureau de la concurrence et les dispositions précises touchant la communication de renseignements aux ministres des Finances et des Transports.

² Dans le Bulletin, les termes « commissaire » et « Bureau » sont interchangeableables, selon le sujet abordé, mais ont dans les faits la même signification en ce qui concerne l'interprétation de l'article 29 de la *Loi* et les mesures prises aux termes de ce dernier. Ces termes englobent aussi « quiconque exerce ou a exercé des fonctions dans le cadre de l'application ou du contrôle d'application » de la *Loi*.

³ Le commissaire est aussi chargé de l'application et du contrôle d'application de la *Loi sur l'emballage et l'étiquetage des produits de consommation* (sauf en ce qui a trait aux aliments, au sens que donne à ce terme la *Loi sur les aliments et drogues*), de la *Loi sur l'étiquetage des textiles* et de la *Loi sur le poinçonnage des métaux précieux*.

régissent l'institution et le déroulement d'enquêtes formelles menées par le commissaire. La *Loi* prévoit aussi des pouvoirs formels de collecte de renseignements et d'éléments de preuve et contient des dispositions régissant la communication de renseignements obtenus par le Bureau dans le cadre de l'exercice de ses fonctions aux termes de la *Loi*, tant par des moyens informels que par l'exercice de pouvoirs formels.

- 1.3 Le Bulletin a pour objet de présenter la politique du Bureau sur la communication de renseignements personnels confidentiels et de garantir aux parties qui transmettent volontairement des renseignements au Bureau, qui se conforment aux dispositions de l'article 114 de la *Loi* ou qui demandent un certificat aux termes de l'article 102, par suite de l'exercice par le Bureau de pouvoirs formels ou dans le cadre de la demande d'un avis écrit liant le commissaire aux termes de l'article 124.1, que le Bureau assume avec beaucoup de sérieux sa responsabilité de protéger ces renseignements. Même si la loi prévoit que les personnes qui exercent des fonctions aux termes de la *Loi* ont le pouvoir de communiquer des renseignements confidentiels à un organisme canadien chargé du contrôle d'application de la loi ou dans le cadre de l'application ou du contrôle d'application de la *Loi*, la protection de la confidentialité est essentielle au maintien de la capacité du Bureau de s'acquitter de ses responsabilités législatives. Le Bureau reconnaît aussi que la protection de la confidentialité des renseignements et la communication desdits renseignements uniquement dans les limites permises par la loi sont des composantes essentielles de son intégrité comme organisme chargé du contrôle d'application de la loi.
- 1.4 Le Bureau s'engage à traiter les renseignements confidentiels avec sérieux et en conformité de la loi. Il demeure vigilant afin d'éviter de communiquer des renseignements confidentiels lorsqu'il traite de questions touchant la *Loi*, à moins que cette communication soit autorisée aux termes de l'article 29 de la *Loi* ou d'autres dispositions législatives touchant la confidentialité. Même dans ce cas, le Bureau se demande si la divulgation est utile ou nécessaire dans les circonstances. Autrement dit, le Bureau a comme politique générale de réduire au minimum les renseignements confidentiels communiqués à d'autres parties.

2. DISPOSITIONS LÉGISLATIVES APPLICABLES

2.1 L'article 10 de la *Loi* s'applique aux enquêtes menées par le commissaire aux termes des dispositions civiles et criminelles de la *Loi*. En plus des dispositions précises de l'article 29 sur la confidentialité, le paragraphe 10(3) exige que toutes les enquêtes soient conduites en privé. Dans la pratique, le Bureau accorde aussi cette protection à l'ensemble des examens préliminaires effectués afin de déterminer si le commissaire a des motifs d'entamer une enquête.

2.2 Voici le texte de l'article 29, le principal article traitant de la communication de renseignements confidentiels que le Bureau a en sa possession ou à sa disposition :

29. (1) Il est interdit à quiconque exerce ou a exercé des fonctions dans le cadre de l'application ou du contrôle d'application de la présente loi de communiquer ou de permettre que soient communiqués à une autre personne, sauf à un organisme canadien chargé du contrôle d'application de la loi ou dans le cadre de l'application ou du contrôle d'application de la présente loi :

a) l'identité d'une personne de qui des renseignements ont été obtenus en application de la présente loi;

b) l'un quelconque des renseignements obtenus en application de l'article 11, 15, 16 ou 114;

c) quoi que ce soit concernant la question de savoir si un avis a été donné ou si des renseignements ont été fournis conformément à l'article 114 à l'égard d'une transaction proposée;

d) tout renseignement obtenu d'une personne qui demande un certificat conformément à l'article 102;

e) des renseignements fournis volontairement dans le cadre de la présente loi.

(2) Le présent article ne s'applique ni à l'égard de renseignements qui sont devenus publics ni à l'égard de renseignements dont la communication a été autorisée par la personne les ayant fournis.

- 2.3 Les dispositions de l'article 29 protègent les renseignements fournis au Bureau ou obtenus par ce dernier, y compris l'identité des personnes les ayant fournis. Lorsque le commissaire fait une enquête aux termes de l'article 10, des renseignements peuvent être obtenus par l'intermédiaire d'ordonnances de tribunaux aux termes de l'article 11 (ordonnances visant des interrogatoires, la production de documents ou la remise de déclarations écrites) ou par l'intermédiaire de perquisitions autorisées par un tribunal aux termes de l'article 15 de la *Loi* (perquisitions et saisies). Le Bureau reçoit aussi des renseignements concernant certaines transactions proposées dans le cadre des avis préalables à une fusion exigés par la partie IX de la *Loi* et des certificats de décision préalable établis aux termes de l'article 102, de même qu'à l'égard des avis écrits qui lient le commissaire aux termes de l'article 124.1 de la *Loi*. Dans le cadre des examens préliminaires, des enquêtes et de toute autre question prévue par la *Loi*, les personnes fournissent souvent volontairement des renseignements au Bureau en déposant des plaintes, en présentant des observations ou en répondant à des questionnaires et à des entrevues.
- 2.4 De plus, le Bureau ou le Service des poursuites pénales du Canada peut être en possession de renseignements obtenus dans le cadre de pouvoirs d'enquête formels en vertu du *Code criminel*. Par conséquent, la communication de ces renseignements par le Bureau peut être soumise à des dispositions du *Code criminel*.
- 2.5 Par dérogation au paragraphe 29(1), les articles 29.1 et 29.2 de la *Loi* autorisent le commissaire à communiquer au ministre des Transports ou au ministre des Finances des renseignements qui seraient autrement protégés par l'article 29. Ces dispositions sont abordées de façon plus détaillée ci-dessous.

3. MÉTHODE GÉNÉRALE

- 3.1 Dans le cadre de l'exercice de ses fonctions aux termes de la *Loi*, le Bureau a souvent en sa possession ou à sa disposition des renseignements confidentiels, principalement par l'intermédiaire de l'utilisation de pouvoirs formels ou de la transmission de

renseignements à titre volontaire. Ces renseignements proviennent de sources variées, y compris de personnes qui présentent des plaintes, des informateurs, des participants de l'industrie, des fournisseurs, des clients, des experts sectoriels et des organismes canadiens ou étrangers chargés du contrôle d'application de la loi. Sans l'accès auxdits renseignements, le Bureau ne peut procéder efficacement à l'application et au contrôle d'application de la *Loi*.

3.2 L'article 29 protège en fait presque tous les renseignements⁴ fournis au Bureau ou obtenus par ce dernier dans le cadre de l'exécution de son mandat aux termes de la *Loi*. Essentiellement, cet article accorde au Bureau la discrétion de communiquer des renseignements dans quatre situations bien circonscrites :

- communication de renseignements à un organisme canadien chargé du contrôle d'application de la loi;
- communication de renseignements dans le cadre de l'application ou du contrôle d'application de la *Loi*;
- communication de renseignements qui sont devenus publics;
- communication de renseignements autorisée par la personne les ayant fournis.

3.3 Comme nous l'avons souligné ci-dessus, en plus de la protection offerte par l'article 29, le paragraphe 10(3) de la *Loi* exige que toutes les enquêtes soient conduites en privé. En accord avec cette exigence, le Bureau ne fait généralement des commentaires publics sur l'existence d'une enquête ou d'un examen que si cette procédure a été rendue publique par une autre source, par l'intermédiaire du dépôt d'accusations ou d'une demande devant le Tribunal de la concurrence ou les tribunaux ou, dans le cas d'une fusion, si cette dernière a été rendue publique.

⁴ Dans quelques rares cas, le Bureau peut obtenir des renseignements par l'intermédiaire de pouvoirs conférés par le *Code criminel*, particulièrement au moyen de mandats de perquisition et d'ordonnances de production de documents ou de l'écoute électronique. La communication de renseignements obtenus de cette façon est régie par les dispositions du *Code criminel* de même que la réglementation et les politiques connexes.

- 3.4 Bien sûr, lorsque des renseignements sont devenus publics ou que les personnes ayant fourni des renseignements en autorisent la communication à d'autres parties, l'article 29 autorise la divulgation de ces renseignements. De plus, l'article 29 prévoit des exceptions dans le cadre de la communication de renseignements à un organisme canadien chargé du contrôle d'application de la loi ou dans le cadre de l'application ou du contrôle d'application de la *Loi*. Ces exceptions sont appliquées à la discrétion des personnes exerçant des fonctions aux termes de la *Loi*, d'une façon qui leur permet d'assumer leurs responsabilités conformément à cette dernière. Le Bureau a adopté des pratiques afin de garantir la protection de la confidentialité des renseignements. Le pouvoir discrétionnaire concernant la communication de renseignements confidentiels est exercé principalement lorsque le défaut de le faire empêcherait ou entraverait le déroulement d'une enquête ou le traitement de toute autre question aux termes de la *Loi*.
- 3.5 Règle générale, dans le cadre des relations avec les organismes canadiens chargés du contrôle d'application de la loi, les renseignements sont transmis lorsqu'il le faut dans le but de confier une affaire qui ne relève pas du mandat du Bureau à l'organisme chargé du contrôle d'application de la loi compétent ou lorsque le Bureau et l'organisme collaborent dans le cadre d'une enquête. La communication de renseignements à d'autres parties, y compris à des organismes étrangers chargés du contrôle d'application de la loi, se fait dans le contexte de l'exception aux fins de l'application et du contrôle d'application de la *Loi* et cette communication n'est faite qu'avec beaucoup de prudence dans le but de traiter les questions d'application ou de contrôle d'application de la loi dans les limites des pouvoirs conférés par la *Loi*. Ces questions sont abordées de façon plus détaillée ci-dessous.
- 3.6 Même dans le cas de procédures formelles devant les tribunaux ou le Tribunal de la concurrence, lorsqu'il faut utiliser des renseignements confidentiels, on s'efforce de protéger la divulgation de renseignements si, ce faisant, on n'entrave pas l'application ou le contrôle d'application de la *Loi*. Les mesures visées comprennent les ordonnances de mise sous scellés, les ordonnances de confidentialité, les annexes confidentielles à

des documents publics et les procédures à huis clos. Le recours à ces mesures est, ultimement, du ressort du Tribunal de la concurrence ou des tribunaux et, par conséquent, nécessairement restreint par le caractère généralement public des procédures.

3.7. L'article 29 n'exige pas du Bureau qu'il donne un avis à toute personne ayant fourni des renseignements confidentiels au Bureau avant d'exercer son pouvoir discrétionnaire de communiquer des renseignements aux termes de toute exception prévue dans la *Loi*. Règle générale, le Bureau ne le fait pas car le processus d'enquête en serait entravé de façon déraisonnable. Il peut cependant y avoir quelques exceptions limitées à cette pratique générale. En voici deux exemples.

3.7.1 Lorsqu'il entreprend l'examen préliminaire de questions soulevées aux termes des dispositions à caractère civil ne concernant pas le fusionnement de la partie VIII de la *Loi* (plus précisément les articles 75, 77 et 79), le Bureau s'appuie habituellement sur les renseignements protégés par l'article 29 reçus des plaignants aux premiers stades de son examen. Afin de déterminer si d'autres recherches doivent être menées ou si une enquête formelle est justifiée, le Bureau doit souvent communiquer avec les participants au marché, y compris la partie ou les parties dont les actions sur le marché ont donné lieu à la plainte. Avant de procéder, et uniquement à ce stade préliminaire, le Bureau cherche à obtenir de la personne qui a transmis les renseignements le consentement à la communication à ces autres parties des renseignements protégés par l'article 29. Habituellement, il suffit de divulguer l'identité de la personne qui a transmis les renseignements et le caractère général du problème à ces tiers. Si la personne qui a fourni les renseignements ne consent pas à leur communication, le Bureau déclare habituellement qu'il n'est pas possible d'approfondir la question sans ce consentement. Dans ce genre de situation, le commissaire ne procède habituellement pas à un examen.

3.7.2 Voici un second type de situation qui constitue une exception plus générale à la transmission d'un avis par le Bureau aux parties avant la communication de renseignements confidentiels. En effet, le Bureau reçoit chaque année un très grand

nombre de plaintes concernant des indications fausses ou trompeuses et des pratiques commerciales trompeuses, dont certaines touchent plus directement le mandat d'une autre organisation. Lorsqu'il accuse réception de ce type de plainte, le Bureau peut informer les parties qui fournissent les renseignements que le traitement efficace de la plainte peut exiger la transmission de leur identité et du contenu de la plainte à l'organisme canadien ou étranger chargé du contrôle d'application de la loi compétent.

4. POLITIQUE ET PRATIQUES

4.1 Organismes canadiens chargés du contrôle d'application de la loi

4.1.1 La *Loi* ne définit pas le terme « organisme canadien chargé du contrôle d'application de la loi ». Selon le commissaire, en plus des forces policières municipales, provinciales et fédérales, le terme englobe toute autorité fédérale ou provinciale qui contrôle l'application de lois ou de règlements prévoyant des sanctions criminelles, civiles ou administratives.

4.1.2 Comme mentionné ci-dessus, le pouvoir de communiquer des renseignements aux termes de l'article 29 de la *Loi* est discrétionnaire, même si le commissaire a comme politique de réduire au minimum la communication de renseignements confidentiels. De façon générale, le Bureau limite aux situations suivantes la communication de renseignements aux organismes canadiens chargés du contrôle d'application de la loi :

- transmettre des renseignements dont, selon le Bureau, l'organisme a besoin pour ses activités de contrôle d'application de la loi, lorsque les renseignements donnent à penser qu'une infraction criminelle pourrait être commise et, particulièrement, lorsque la sécurité ou la sûreté du public est menacée;
- fournir des renseignements afin d'obtenir la coopération ou le soutien de l'organisme dans le cadre de l'application et du contrôle d'application de

la *Loi*, p. ex. soutien dans le cadre de l'exécution de mandats de perquisition. Dans ce genre de situation, les renseignements sont généralement restreints au minimum requis pour permettre à l'organisme de fournir le soutien nécessaire;

- un organisme canadien chargé du contrôle d'application de la loi a demandé expressément les renseignements confidentiels afin de s'acquitter de son mandat;
- transmettre des renseignements par l'intermédiaire des partenariats du Bureau dans le domaine du contrôle d'application de la loi afin de combattre plus efficacement la fraude par marketing de masse et les pratiques commerciales trompeuses.

4.1.3 Sauf en ce qui concerne les questions liées aux dispositions de la *Loi* traitant des indications fausses ou trompeuses et des pratiques commerciales trompeuses, il existe relativement peu de situations dans lesquelles le Bureau doit transmettre des renseignements aux organismes canadiens chargés du contrôle d'application de la loi. Et encore, le Bureau communique des renseignements confidentiels uniquement après avoir obtenu l'assurance que l'organisme bénéficiaire respectera la confidentialité des renseignements communiqués.

4.2 Aux fins de l'application ou du contrôle d'application de la *Loi*

4.2.1 Généralités

4.2.1.1 Le Bureau peut aussi communiquer des renseignements confidentiels aux fins de l'application ou du contrôle d'application de la *Loi*. Les situations exigeant des personnes qui exercent des fonctions aux termes de la *Loi* qu'elles utilisent ce pouvoir discrétionnaire sont le plus souvent des enquêtes menées aux termes de l'article 10 ou des examens préliminaires. Il peut aussi s'agir de questions plus générales, comme

l'élaboration d'initiatives nationales et internationales de contrôle d'application de la loi, et la participation à ce genre d'initiatives, de même que la réalisation d'activités de promotion de la concurrence. Dans toutes ces situations, on veille à éviter ou à réduire au minimum la communication de renseignements confidentiels.

4.2.1.2 Plus précisément, la communication de renseignements confidentiels aux fins de l'application ou du contrôle d'application de *Loi* peut notamment avoir lieu dans les situations suivantes :

- obtenir des renseignements de participants au marché comme des clients, des fournisseurs ou des concurrents qui peuvent être utilisés comme éléments de preuve afin de déterminer si l'évaluation d'une situation par le Bureau ou un tiers est exacte. Dans ce genre de situation, on veille à éviter ou à réduire au minimum la communication de renseignements confidentiels. Ces communications sont faites uniquement s'il n'est pas raisonnablement possible d'obtenir d'une autre façon les renseignements nécessaires de ces tiers;
- obtenir une opinion ou une analyse d'un expert, notamment sectoriel, juridique ou économique, sur certains ou l'ensemble des aspects de l'affaire en cause⁵;
- obtenir l'aide d'organismes étrangers chargés du contrôle d'application de la loi;
- coordonner les actions avec des organismes étrangers chargés du contrôle d'application de la loi⁶;
- évaluer l'exactitude ou la valeur probante des renseignements;

⁵ Les experts ou les autres « auxiliaires temporaires, techniques et spéciaux » engagés aux termes de l'article 25 de la *Loi* sont liés par les dispositions de la *Loi* relatives à la confidentialité de la même façon que le personnel du Bureau.

⁶ Le Bureau communique des renseignements confidentiels uniquement lorsqu'il est pleinement convaincu de la valeur des garanties fournies par l'organisme étranger à l'égard de la confidentialité des renseignements communiqués et de leur utilisation.

- faire une demande aux tribunaux visant le recours aux pouvoirs d'enquête formels aux termes des articles 11 ou 15 de la *Loi*;
- faire une demande aux tribunaux sur l'utilisation des dispositions sur l'écoute électronique du *Code criminel*;
- entamer des procédures aux termes de la *Loi* devant les tribunaux ou le Tribunal de la concurrence.

4.2.1.3 Les observations formulées par le commissaire devant des organismes de réglementation aux termes des articles 125 et 126 de la *Loi* font partie de l'application et du contrôle d'application de la *Loi*. Cependant, le problème du traitement des renseignements protégés par l'article 29 se présente rarement, sinon jamais. Si, dans le cadre d'une intervention devant un de ces organismes, la question de la communication de renseignements confidentiels devait se poser, cette communication aurait lieu uniquement si des mesures étaient adoptées afin de protéger la confidentialité des renseignements et si ces derniers ne pourraient être obtenus par l'intermédiaire des procédures de l'organisme de réglementation.

4.2.1.4 De plus, le Bureau estime que la communication au public des résultats de ses examens et enquêtes est un élément important de l'application et du contrôle d'application de la *Loi*. Cette communication est effectuée par l'intermédiaire du rapport annuel du commissaire, de même qu'au moyen de communiqués de presse et d'autres publications. De plus, en 2005, le Bureau a rendu publique sa politique sur l'utilisation de précis d'information technique afin d'augmenter la transparence et de diffuser des renseignements utiles sur la façon dont les contrôles d'application de la loi sont mis en œuvre. Lorsqu'il détermine s'il faut ou non publier un précis d'information technique et les renseignements qu'il y incorporera, le Bureau s'inspire des dispositions de l'article 29 et du paragraphe 10(3) de la *Loi* et du principe de la divulgation minimale. Afin de s'assurer que des renseignements délicats sur le plan commercial ne sont pas

communiqués par inadvertance, le Bureau permet à la partie ou aux parties visées de prendre connaissance du précis d'information technique peu avant sa publication afin de leur donner la possibilité de cibler les renseignements confidentiels qui, à leur avis, devraient en être retirés (et toute erreur factuelle qui, à leur avis, devrait être corrigée). Le Bureau tiendra compte des commentaires de la partie ou des parties visées avant la publication du précis d'information technique, mais prendra la décision finale relative au contenu du document.

4.2.1.5 Enfin, le commissaire, en tant que promoteur de la concurrence, exerce des activités telles que des études de marché, ayant pour objet d'améliorer sa compréhension des effets de la concurrence sur l'économie et l'efficacité de l'application de la *Loi* par le Bureau. Tout renseignement confidentiel fourni volontairement au commissaire dans le cadre de ses activités est protégé par l'article 29. De plus, la façon de traiter les renseignements confidentiels pour la publication d'une étude de marché est similaire à celle adoptée pour la publication d'un précis d'information technique.

4.2.2 Autorités étrangères

4.2.2.1 Étant donné la mondialisation croissante des activités commerciales, y compris les activités qui posent problème en matière de droit de la concurrence, tant dans le domaine criminel que dans le domaine civil, la coopération avec les homologues de l'étranger est devenue un élément essentiel d'activités efficaces d'application et de contrôle d'application pour les autorités chargées de faire respecter les lois sur la concurrence dans le monde. À cette fin, le Bureau s'engage à renforcer l'efficacité des efforts en matière de contrôle d'application de la loi au Canada par la coopération avec les autorités étrangères chargées des contrôles d'application de lois semblables. En effectuant ces activités de coopération, le Bureau peut avoir à communiquer des renseignements confidentiels à une autorité étrangère, de sa propre initiative ou à la demande de cette autorité étrangère. La décision de communiquer des renseignements confidentiels à des autorités étrangères n'est pas prise à la légère.

- 4.2.2.2 Tout en respectant les exigences de l'article 29, le Bureau peut communiquer à des autorités étrangères des renseignements dans des circonstances bien précises afin de traiter une question visée par la *Loi*. Dans tous les cas où des renseignements confidentiels sont communiqués à une autorité étrangère, le Bureau cherche à protéger la confidentialité des renseignements au moyen d'instruments internationaux formels ou d'assurances obtenues de l'autorité étrangère. Le Bureau exige aussi que l'utilisation des renseignements confidentiels par l'autorité étrangère soit limitée aux fins bien précises pour lesquelles ils sont fournis.
- 4.2.2.3 Le partage de renseignements est une composante essentielle de nombre d'instruments bilatéraux et multilatéraux, y compris les accords de coopération entre le Canada et d'autres États, les ententes de coopération entre organismes conclus par le commissaire et des homologues étrangers et les recommandations de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) en matière de coopération. La communication par le Bureau de renseignements confidentiels se fait habituellement dans le cadre d'un instrument de coopération bilatéral ou multilatéral en vigueur. Tout renseignement communiqué à une autorité étrangère aux termes d'un instrument de coopération bilatéral ou multilatéral est visé par les mesures précises de respect de la confidentialité contenues dans cet instrument, de même que par celles qui figurent dans la *Loi* et dans d'autres lois nationales. De façon générale, lorsqu'un aucun instrument de coopération bilatéral ou multilatéral n'est en vigueur, le Bureau ne communique pas de renseignements protégés par l'article 29 à moins d'être pleinement satisfait des assurances fournies par l'autorité étrangère en ce qui concerne la protection de la confidentialité des renseignements et l'utilisation qui en sera faite.
- 4.2.2.4 Comme mentionné ci-dessus, dans notre économie mondialisée, puisque de nombreuses industries exercent leurs activités au delà des frontières, les enquêtes sur les activités anticoncurrentielles aux termes de la *Loi* peuvent exiger la collaboration d'autorités étrangères chargées du contrôle d'application de la loi et la communication de renseignements à ces dernières. Certains types d'activités potentiellement anticoncurrentielles, comme les comportements de cartel touchant plusieurs pays et les

fusions transfrontalières, peuvent faire l'objet d'enquêtes en collaboration par les autorités de deux ou de plusieurs États. Ces enquêtes peuvent concerner les mêmes marchés de produits, les mêmes marchés géographiques ou des marchés différents, mais reliés de près. En déterminant s'il faut communiquer des renseignements confidentiels dans ce type de situation, le Bureau tient compte des lois qui protègent la confidentialité des renseignements dans le pays demandeur, de l'objet de la demande et de l'existence de tout accord ou arrangement avec le pays ou l'autorité faisant la demande. Si le Bureau n'est pas convaincu que les renseignements demeureront protégés et seront utilisés uniquement aux fins prévues, ils ne seront pas communiqués.

4.2.2.5 Les protocoles d'échange de renseignements en vigueur concernant la fraude par marketing de masse et les pratiques commerciales trompeuses constituent un exemple précis d'échange de renseignements efficace avec les autorités étrangères chargées du contrôle d'application des lois sur la concurrence. La Direction générale des pratiques loyales des affaires du Bureau a convenu avec ses homologues d'Australie, du Royaume-Uni et des États-Unis d'adopter certaines procédures de partage des renseignements sur ces questions. De plus, le Bureau peut divulguer à des autorités étrangères des renseignements sur des plaintes aux fins de définir et de coordonner des actions de contrôle d'application de la loi ou d'élaborer des priorités dans le cadre de la lutte contre la fraude dans le domaine du marketing de masse et les pratiques trompeuses, comme les escroqueries par télémarketing ou par Internet et les activités frauduleuses par la poste. La coopération entre les autorités est une composante essentielle des enquêtes sur ces activités qui tirent souvent profit des contraintes liées aux limites territoriales de compétence et de l'autonomie des autorités chargées des contrôles d'application des lois sur la concurrence⁷.

4.2.2.6 De la même façon, les autorités étrangères communiquent habituellement des renseignements confidentiels au Bureau parce qu'elles ont l'assurance que les

⁷ On peut obtenir plus de renseignements sur ces protocoles d'échange de renseignements dans l'énoncé général sur la question que l'on peut trouver au site Web du Bureau à l'adresse suivante : <http://www.bureaudelaconcurrence.gc.ca/>

renseignements seront traités de façon confidentielle et utilisés aux fins de l'application ou du contrôle d'application de la *Loi*. Chaque fois qu'une autorité étrangère propose ou accepte de communiquer des renseignements confidentiels, le Bureau est prêt à fournir ce type d'assurance. Si le Bureau a l'intention d'utiliser les renseignements à toute autre fin, avant de le faire, il en avisera l'autorité étrangère et cherchera à obtenir son consentement.

4.2.2.7 À l'occasion, des tiers peuvent s'adresser aux tribunaux pour obtenir l'accès à des renseignements confidentiels qui sont en la possession du Bureau dans les cas où ces renseignements ont été fournis par une autorité étrangère. Dans ces rares cas, le Bureau s'oppose vigoureusement à l'action en justice qui a été intentée et invoque tous les arguments juridiques pertinents sur les renseignements confidentiels et privilégiés afin d'éviter la divulgation. Le Bureau avise aussi toute partie qui a fourni les renseignements visés par ce genre d'action en justice qu'une demande d'accès à ces renseignements a été formulée. La décision finale relative à ces questions appartient aux tribunaux.

5. TRAITÉS D'ENTRAIDE JURIDIQUE

5.1 En plus d'obtenir des renseignements confidentiels aux termes de l'article 29, les autorités étrangères peuvent demander des renseignements aux termes de traités de coopération bilatéraux et multilatéraux. Ces instruments n'obligent pas les États signataires à échanger des renseignements et ils ne fournissent pas de pouvoirs additionnels concernant la communication de renseignements confidentiels. Ces traités sont négociés conformément aux dispositions de la *Loi sur l'entraide juridique en matière criminelle* pour les affaires criminelles et de la partie III de la *Loi* pour les affaires civiles (Entraide juridique) que l'on appelle de façon générale les traités d'entraide juridique (TEJ).

5.2 Les TEJ sont administrés par le ministère de la Justice du Canada; ils permettent habituellement aux États signataires de demander de l'aide afin d'obtenir des éléments

de preuve se trouvant dans l'autre pays par des moyens comme des dépositions, entrevues, perquisitions et demandes de dossiers. Ces traités contiennent des dispositions particulières sur la confidentialité. Les éléments de preuve remis à un autre pays aux termes d'un TEJ ne sont pas nécessairement en la possession du pays et pourraient ne pas concerner une affaire de contrôle d'application de la *Loi* que traite le Bureau. De plus, les renseignements obtenus par le Bureau par suite d'une ordonnance dans le cadre d'un TEJ ne sont pas communiqués aux termes de l'article 29, mais des obligations découlant du TEJ. L'assistance en matière civile peut être fournie au moyen d'un TEJ conclu aux termes de la partie III de la *Loi*, qui est entrée en vigueur en juin 2002. La partie III de la *Loi* énonce les dispositions particulières sur la confidentialité à l'article 30.29⁸.

5.3 Un exposé détaillé sur ces dispositions et les traités applicables dépasse la portée du Bulletin⁹.

⁸ **30.29** (1) Il est interdit à quiconque exerce ou a exercé des fonctions dans le cadre de l'application ou du contrôle d'application de la présente loi de communiquer ou de permettre que soient communiqués à une autre personne, sauf dans le cadre de l'application ou du contrôle d'application de la présente loi :

a) la teneur d'une demande présentée au Canada par un État étranger ou l'existence de celle-ci;

b) la teneur des documents ou autres choses obtenus d'un État étranger en vertu d'une demande canadienne.

(2) Il est interdit à quiconque exerce ou a exercé des fonctions dans le cadre de l'application ou du contrôle d'application de la présente loi de communiquer ou de permettre que soit communiqué à une autre personne, sauf à un organisme canadien chargé du contrôle d'application de la loi ou dans le cadre de l'application ou du contrôle d'application de la présente loi, l'un quelconque des renseignements obtenus en application des articles 30.06 ou 30.11.

(3) Le présent article ne s'applique pas aux renseignements qui sont devenus publics.

⁹ On trouvera des renseignements plus détaillés sur les procédures à suivre dans le cadre des lois sur l'entraide juridique et des divers traités dans le Guide du Service fédéral des poursuites sur le site Web du ministère de la Justice. <http://www.justice.gc.ca/fr/dept/pub/fps/fpd/toc.html>

6. AUX MINISTRES DES TRANSPORTS ET DES FINANCES

- 6.1 Le commissaire peut communiquer au ministre des Transports ou au ministre des Finances, aux termes respectivement des articles 29.1 et 29.2, des renseignements qui seraient normalement protégés par l'article 29, de même que « tout renseignement, y compris les compilations et analyses, recueilli, reçu ou produit par le commissaire ou en son nom ». Ces renseignements ne peuvent être communiqués au ministre des Transports que pour l'application des articles 53.1 ou 53.2 de la *Loi sur les transports du Canada* et au ministre des Finances aux fins de déterminer s'il doit approuver une fusion ou un projet de fusion dans le cadre de la *Loi sur les banques*, de la *Loi sur les associations coopératives de crédit*, de la *Loi sur les sociétés d'assurances* ou de la *Loi sur les sociétés de fiducie et de prêt*.
- 6.2 Les demandes de ces deux ministres doivent préciser les renseignements demandés. Dans le cas de l'article 29.1, les demandes du ministre des Transports doivent aussi préciser que les renseignements sont requis aux fins de l'application des articles 53.1 ou 53.2 de la *Loi sur les transports au Canada* et mentionner la transaction visée par ces articles. Dans le cas de l'article 29.2, les demandes du ministre des Finances doivent aussi préciser que les renseignements sont requis pour lui permettre d'examiner une fusion ou un projet de fusion dans le cadre des lois énumérées dans l'article ou d'établir s'il doit donner un certificat mentionné à l'alinéa 94b) de la *Loi*¹⁰.
- 6.3 Dans les deux cas, la communication de renseignements fournis par le commissaire peut être faite uniquement à des personnes exerçant des fonctions liées aux questions précises qui relèvent du ministre compétent. Les paragraphes 29.1 et 29.2 n'accordent aucun pouvoir discrétionnaire quant à la communication des renseignements obtenus

¹⁰ **94.** Le Tribunal ne rend pas une ordonnance en vertu de l'article 92 à l'égard :
b) d'une fusion réalisée aux termes de la *Loi sur les banques*, de la *Loi sur les associations coopératives de crédit*, de la *Loi sur les sociétés d'assurances* ou de la *Loi sur les sociétés de fiducie et de prêt*, et à propos de laquelle le ministre des Finances certifie au commissaire le nom des parties et certifie que cette fusion est dans l'intérêt public ou qu'elle le serait compte tenu des conditions qui pourraient être imposées dans le cadre de ces lois;

par une personne aux termes d'un de ces articles, sauf à d'autres personnes exerçant les mêmes fonctions.

7. AUTRES SUJETS

7.1 Programme d'immunité du Bureau

7.1.1 Le programme d'immunité du Bureau encourage les parties impliquées dans des activités criminelles anti-concurrentielles interdites par la *Loi* à admettre leur conduite illégale et à offrir de coopérer à l'enquête menée par le Bureau et à toute poursuite intentée ultérieurement. Si la partie qui demande l'immunité est admissible au programme, le Bureau recommande au directeur des poursuites pénales du Canada d'accorder à celle-ci l'immunité à l'égard d'une poursuite.

7.1.2 Le Bureau protège la confidentialité de l'identité d'une partie qui demande l'immunité. Les seules exceptions à cette politique sont les suivantes :

- la loi exige la divulgation des renseignements;
- la divulgation s'impose pour obtenir une autorisation judiciaire touchant l'exercice de pouvoirs d'enquête ou en maintenir la validité;
- la divulgation a pour objet de s'assurer l'aide d'un organisme canadien chargé du contrôle d'application de la loi dans l'exercice de pouvoirs d'enquête;
- la partie a elle-même accepté la divulgation;
- la partie a rendu publics les renseignements;
- la divulgation doit être faite pour éviter la perpétration d'une infraction criminelle grave.

7.1.3 De plus, le Bureau protège la confidentialité des renseignements obtenus d'une partie qui demande l'immunité, sous réserve des exceptions précisées en 7.1.2, ou si la divulgation de ces renseignements est dans le cadre de l'application ou du contrôle d'application de la *Loi*.

- 7.1.4 Le Bureau ne divulguera pas à des organismes étrangers chargés du contrôle d'application de la loi l'identité de la partie qui demande l'immunité ou les renseignements que cette dernière a fournis, sans avoir obtenu son consentement.¹¹
- 7.1.5 La politique du Bureau concernant les actions en justice intentées en vertu de l'article 36 de la *Loi* est de fournir des renseignements confidentiels seulement en réponse à une ordonnance d'un tribunal. Lorsque saisi d'une telle ordonnance, le Bureau prend toutes les mesures raisonnables afin de protéger la confidentialité des renseignements, incluant des demandes en vue d'obtenir une ordonnance préventive.

7.2 Dénonciation et confidentialité

- 7.2.1 Aux termes de l'article 66.1 de la *Loi* (qui contient les dispositions sur la dénonciation), toute personne qui a des motifs raisonnables de croire qu'une autre personne a commis une infraction à la *Loi*, ou a l'intention d'en commettre une, peut communiquer au commissaire des données détaillées sur la question et exiger l'anonymat relativement à sa dénonciation. Le Bureau protège la confidentialité de l'identité de la personne ayant fait une telle dénonciation et à laquelle une garantie de confidentialité a été fournie¹².
- 7.2.2 Lorsque cette garantie a été fournie, l'identité de la personne ne peut être divulguée aux termes de l'article 29 de la *Loi*. Le Bureau fera tout en son possible pour garantir que l'identité d'un dénonciateur et les renseignements qui pourraient permettre de connaître son identité demeurent confidentiels.

¹¹ Pour plus de renseignements sur le Programme d'immunité, voir le site Web du Bureau : <http://www.bureaudelaconcurrence.gc.ca/>

¹² **66.1** (1) Toute personne qui a des motifs raisonnables de croire qu'une autre personne a commis une infraction à la présente loi, ou a l'intention d'en commettre une, peut notifier au commissaire des détails sur la question et exiger l'anonymat relativement à cette dénonciation.
(2) Le commissaire est tenu de garder confidentielle l'identité du dénonciateur auquel l'assurance de l'anonymat a été donnée par quiconque exerce des attributions sous le régime de la présente loi.

7.3 Avis écrit liant le commissaire

- 7.3.1 La promotion de la conformité à la *Loi* est un objectif fondamental du Bureau. Aux termes de l'article 124.1 de la *Loi*, toute personne peut, en fournissant les renseignements nécessaires, demander au commissaire de lui donner son avis sur l'applicabilité d'une disposition de la *Loi* à un comportement ou à une pratique qu'elle envisage de mettre en œuvre; le commissaire peut alors lui remettre un avis écrit à titre d'information.
- 7.3.2 Bien que la politique générale sur la communication de renseignements confidentiels s'applique aux avis écrits qui lient le commissaire, il est peu probable que la politique du Bureau sur l'utilisation des renseignements confidentiels limite la portée de cette activité parce que ces avis sont fondés uniquement sur les renseignements fournis par la partie qui demande l'opinion et on ne communique alors avec aucun tiers.
- 7.3.3 Ne sont pas visées par cette politique les demandes d'avis écrit relatives à l'alinéa 74.01(1)*b*) de la *Loi* concernant des déclarations visant le rendement, l'efficacité ou la durée utile d'un produit. Dans ce genre de situation, le Bureau peut demander un examen indépendant concernant ces prétentions ou épreuves relatives au produit d'un demandeur. Comme nous l'avons souligné plus tôt, les personnes participant à ce type d'examen sont engagées aux termes de l'article 25 de la *Loi* et, par conséquent, sont liées par les dispositions de l'article 29 sur la confidentialité.
- 7.3.4 De plus, il peut arriver que des comportements ou pratiques visés par une demande d'opinion écrite liant le commissaire deviennent visés, à une date ultérieure, directement ou indirectement, par une enquête aux termes de la *Loi*. À ce moment, les renseignements fournis au Bureau à l'égard de la demande seraient traités conformément à l'article 29 et aux principes ainsi qu'à la politique énoncés dans le Bulletin.

7.4 Droit d'accès aux dossiers

7.4.1 L'article 18 de la *Loi* traite du soin et de la rétention des documents ou choses obtenus aux termes des articles 11, 15 ou 16 de la *Loi*. Le paragraphe 18(2) de la *Loi* autorise les personnes qui ont produit des documents ou choses ou desquelles des documents ou choses sont pris à les inspecter. La *Loi* ne prévoit aucun droit d'inspecter des documents ou autres choses à des personnes autres que celles qui les ont produits ou desquelles ils ont été obtenus.

7.5 Demandes aux termes de la *Loi sur l'accès à l'information*

7.5.1 La *Loi sur l'accès à l'information* (LAI) a pour objet de fournir aux citoyens canadiens l'accès aux renseignements les concernant se trouvant dans des dossiers relevant d'une institution publique. Dans le cadre de la LAI, le ministère de l'Industrie est l'institution publique dont le Bureau relève. La LAI prévoit un droit d'accès général, mais contient aussi des dispositions exemptant de divulgation certaines catégories de documents. La plus importante est l'exemption obligatoire prévue à l'article 24 de la LAI qui empêche la divulgation de documents contenant des renseignements visés par l'article 29 de la *Loi*. En pratique, cette exemption touche l'ensemble des renseignements confidentiels de tiers se trouvant dans les dossiers du Bureau.

7.6 Actions en dommages-intérêts

7.6.1 Aux termes de l'article 36 de la *Loi*, les particuliers peuvent intenter des actions en justice pour obtenir des indemnités compensant les dommages subis par suite d'un comportement allant à l'encontre d'une disposition de la partie VI de la *Loi* ou du défaut d'une personne d'obtempérer à une ordonnance rendue par le Tribunal de la concurrence ou un autre tribunal en vertu de la *Loi*. Les personnes qui songent à intenter des actions aux termes de l'article 36 peuvent croire que le Bureau possède des renseignements, comme des renseignements obtenus dans le cadre de pouvoirs formels d'enquête, qui peuvent être pertinents eu égard à leurs réclamations. Cependant, il est

important de souligner que l'article 36 n'accorde pas un droit général d'accès aux dossiers en la possession ou à la disposition du Bureau.

7.6.2 Afin de protéger l'indépendance dont il a besoin pour s'acquitter efficacement de son mandat et de protéger l'intégrité de son processus d'enquête ainsi que la confidentialité des renseignements qu'il a en sa possession, le Bureau ne fournit pas volontairement de renseignements aux personnes qui intentent ou songent à intenter une action aux termes de l'article 36.

7.6.3 Si une assignation lui est signifiée, le Bureau informe le fournisseur de renseignements et s'oppose aux assignations concernant la production de renseignements si la conformité à ces dernières pourrait nuire à la poursuite d'une enquête en cours ou nuire d'une autre façon à l'application ou au contrôle d'application de la *Loi*. Si l'opposition du Bureau échoue, ce dernier cherchera à obtenir une ordonnance préventive afin de protéger la confidentialité des renseignements visés.

7.7 Accès des particuliers au Tribunal de la concurrence

7.7.1 L'article 103.1 de la *Loi* permet à des particuliers de demander au Tribunal de la concurrence la permission de présenter une demande d'ordonnance corrective aux termes des articles 75 (refus de vendre) et 77 (ventes liées, exclusivité et limitation du marché) de la *Loi*. L'article 103.2 autorise le commissaire à intervenir dans le cadre de toute demande devant un tribunal présentée aux termes des articles 75 ou 77 par une personne autorisée à le faire par l'article 103.1. Dans le cadre de ce type d'intervention, la politique du Bureau concernant la communication de renseignements confidentiels est la même que pour toute autre demande devant le Tribunal ou les tribunaux.

7.7.2 Si le commissaire n'intervient pas et si l'une des parties visées par une demande aux termes de l'article 103.1 cherche à obtenir des renseignements ou dossiers confidentiels en la possession du Bureau, la demande sera traitée de la même manière qu'une demande formulée par une partie à une action intentée aux termes de l'article 36.