

## **Commission d'accès à l'information**

**Dossiers :** 02 14 10, 04 04 02, 06 04 25, 06 04 26

**Date :** Le 27 octobre 2006

**Commissaire :** M<sup>e</sup> Jacques Saint-Laurent

**X**

Demanderesse

c.

**LOTO-QUÉBEC** et

**SOCIÉTÉ DES CASINOS DU QUÉBEC**

Organismes

---

## **DÉCISION**

---

### **OBJET**

DEMANDE DE RÉVISION EN MATIÈRE D'ACCÈS

[1] Le 25 juillet 2002, la demanderesse s'adresse à la responsable de l'accès de l'organisme pour obtenir copie des documents où sont contenues les informations qu'elle décrit de la façon suivante :

« La liste des événements promotionnels (réceptions, cocktails, repas, etc.) organisés par les casinos de Hull, de Montréal et de Charlevoix avec la raison motivant la tenue de chaque événement, le détail des dépenses encourues pour chaque événement ainsi que la liste des invités et des personnes présentes, le détail des plats et des boissons servis, les services d'animation retenus et les cadeaux ou gratitudes remis aux invités. Et ce, depuis l'ouverture de chacun des casinos. »

[2] Le 24 août 2002, la responsable de l'accès de l'organisme informe la demanderesse que les renseignements demandés ne peuvent pas être communiqués. Elle précise qu'il s'agit de renseignements de nature commerciale ou financière visés par l'article 22 de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*<sup>1</sup> et que les documents contiennent des renseignements nominatifs au sens des articles 53 et 54 de la Loi sur l'accès.

[3] Le 9 septembre 2002, la demanderesse demande à la Commission d'accès à l'information de réviser la décision de l'organisme du 24 août 2002.

[4] Le 23 janvier 2004, M<sup>e</sup> Diane Boissinot, commissaire, préside une audience concernant la demande de révision présentée en septembre 2002. L'analyse du dossier donne notamment lieu à deux démarches visant à préciser, d'une part, la période couverte par la demande d'accès et, d'autre part, l'organisme concerné.

[5] Le 29 janvier 2004, la demanderesse fait parvenir à la responsable de l'accès de l'organisme une demande d'accès identique à celle du 25 juillet 2002 mais pour la période postérieure à cette date, dossier 04 04 02.

[6] De cette façon, les demandes d'accès présentées par la demanderesse couvrent dorénavant deux périodes. La période antérieure au 25 juillet 2002, dossier 02 14 10, et la période du 25 juillet 2002 jusqu'au 29 janvier 2004, dossier 04 04 02.

[7] Le 4 mars 2004, M<sup>e</sup> Diane Boissinot rend une décision interlocutoire constatant qu'il n'est pas possible, selon elle, de continuer l'audience sans s'assurer que l'organisme qui est visé par la demande d'accès est bien celui qui détient les documents recherchés.

[8] Ainsi, la commissaire Boissinot en vient à la conclusion qu'il faut convoquer, à nouveau, les parties pour considérer cette question avant d'aller plus loin.

---

<sup>1</sup> L.R.Q., c. A-2.1, ci-après appelée la « Loi sur l'accès ».

[9] Le 17 novembre 2005, le commissaire soussigné tient une conférence préparatoire. Avec le consentement des parties, il est entendu que j'agirai dorénavant comme commissaire aux dossiers pour les demandes de révision 02 14 10 et 04 04 02.

[10] Les parties ont convenu de faire intervenir la Société des casinos pour le traitement des demandes d'accès.

[11] Le 17 novembre 2005, la demanderesse s'adresse à la responsable de l'accès de la Société des casinos du Québec à Montréal pour lui présenter une demande d'accès identique à celle qui fut transmise à Loto-Québec le 25 juillet 2002 concernant les événements promotionnels organisés par les casinos de Hull, de Montréal et de Charlevoix.

[12] Le même jour, la demanderesse présente à la Société des casinos du Québec une demande d'accès identique à celle qui fut transmise à Loto-Québec le 29 janvier 2004 concernant les événements promotionnels organisés entre le 25 juillet 2002 et le 29 janvier 2004, par les casinos de Hull, de Montréal et de Charlevoix.

[13] Le 15 décembre 2005, la responsable de l'accès de la Société des casinos du Québec transmet à la demanderesse une réponse à la demande d'accès du 17 novembre 2005 pour la période antérieure au 25 juillet 2002. Elle précise qu'il n'existe pas de document pour la période visée et que s'il en existait, ils seraient visés par l'article 22 de la Loi sur l'accès. Elle ajoute que les documents demandés pourraient contenir des renseignements nominatifs confidentiels au sens des articles 53 et 54 de la Loi sur l'accès.

[14] Le même jour, la responsable de l'accès de la Société des casinos du Québec répond à la demande d'accès de la demanderesse du 17 novembre 2005 concernant la période du 25 juillet 2002 au 29 janvier 2004, en soulignant que l'organisme ne peut pas communiquer les documents demandés. Elle souligne notamment que ces documents sont visés par les articles 21, 22, 53 et 54 de la Loi sur l'accès.

[15] Le 18 janvier 2006, la procureure de la demanderesse, M<sup>e</sup> Emmanuelle Cartier, transmet à la Commission, au nom de sa cliente, une demande de révision des décisions rendues par la responsable de l'accès de la Société des casinos du Québec, d'une part pour la période antérieure au 25 juillet 2002, dossier 06 04 25 et, d'autre part, pour la période entre le 25 juillet 2002 et le 29 janvier 2004, dossier 06 04 26.

[16] Lors d'une conférence téléphonique du 10 mars 2006, il fut décidé que les quatre dossiers soient regroupés pour l'audience. Par ailleurs, une nouvelle preuve sera présentée pour tous les dossiers, la preuve entendue par M<sup>e</sup> Boissinot en 2004 n'étant pas considérée.

[17] L'audience se tient à Québec le 13 avril 2006. La demanderesse est présente, elle est représentée par M<sup>e</sup> Emmanuelle Cartier. M<sup>e</sup> William J. Atkinson représente les organismes Loto-Québec et la Société des casinos du Québec. Il est accompagné de la responsable de l'accès, M<sup>e</sup> Marie-Christine Tremblay, du vice-président de la Société des casinos, monsieur Michel Saint-Germain et de madame Michelle Elfassy.

## **LA PREUVE**

### **i) de l'organisme**

[18] L'organisme fait d'abord entendre monsieur Michel Saint-Germain, tenant compte des fonctions de vice-président marketing qu'il a exercées à la Société des casinos de juin 2001 à janvier 2005.

[19] Le témoin précise que l'objectif commercial de la Société des casinos consiste à faire en sorte que le plus grand nombre de personnes possible fréquente les casinos de Hull, de Montréal et de Charlevoix. À cette fin, des activités promotionnelles sont organisées au bénéfice de certains promoteurs.

[20] La stratégie de la Société des casinos consiste à faire en sorte que les personnes ou les entreprises intervenant dans les secteurs des voyages, des forfaits ou des tours, notamment, choisissent d'inclure parmi les activités offertes à leurs clients une visite dans l'un ou l'autre des casinos au Québec.

[21] Il s'agit de faire connaître les produits offerts par les casinos, préciser les promotions dont les clients pourraient bénéficier ou offrir, de différentes façons, des marques de reconnaissance à ces promoteurs, tenant compte du nombre de personnes ayant visité l'un ou l'autre des casinos, à leur initiative.

[22] Monsieur Saint-Germain souligne que l'organisme doit tenter de convaincre les promoteurs d'inclure la visite d'un casino parmi les activités qu'ils proposent à leur clientèle, puisque de nombreuses autres activités ludiques ou culturelles peuvent être retenues.

[23] Dans le marché des promoteurs, notamment, la Société des casinos serait en concurrence avec les casinos ontariens et américains avoisinants.

[24] Le témoin insiste sur le fait que plusieurs autres casinos peuvent être choisis de préférence aux casinos québécois. Il donne l'exemple de certains casinos ontariens qui, depuis leur ouverture, ont un impact direct sur l'achalandage du casino de Hull. De plus, de nouveaux produits sont offerts. Par exemple, en conjuguant des activités de courses et de jeux, de nouveaux établissements ont ouvert leurs portes en Ontario. Il s'agit des « Racinos ».

[25] Ainsi, des bénéfiques sont offerts aux promoteurs. Il peut s'agir du remboursement de repas dans des restaurants « 5 diamants », de séjours dans des hôtels, de frais de voyage ou de déplacement, notamment.

[26] Le témoin explique que si les activités promotionnelles de l'organisme étaient connues, les compétiteurs auraient alors la possibilité de bonifier leurs gratifications pour inciter les promoteurs à choisir autrement.

[27] Au moment de tenir une activité promotionnelle, des listes de personnes susceptibles d'être invitées sont élaborées. Toutefois, après la tenue de l'événement, ces listes d'invités ne sont pas conservées.

[28] Au surplus, le témoin affirme que si la liste des invités aux activités promotionnelles était divulguée, les compétiteurs pourraient identifier, puis solliciter des clients jusque-là inconnus. En fait, les compétiteurs pourraient « voler » la clientèle des casinos québécois.

[29] En somme, le témoin s'inquiète du risque de surenchère de part et d'autre.

[30] Concernant les données financières, l'organisme n'a pas de compte budgétaire relatif à ces activités promotionnelles. Selon la nature de la dépense effectuée, les crédits nécessaires au paiement sont prélevés dans l'un ou l'autre des comptes budgétaires relatifs à ces dépenses. L'écriture comptable n'est pas identifiée spécifiquement à une activité promotionnelle particulière ou à une catégorie de dépense se rapportant à une activité promotionnelle déterminée. Par exemple, si la promotion consiste à rembourser les frais de repas, la dépense sera imputée au compte budgétaire de la restauration, sans qu'elle soit discriminée d'une façon ou d'une autre par rapport à d'autres dépenses de restauration qui ne sont pas des activités promotionnelles.

[31] Enfin, monsieur Saint-Germain produit sous pli confidentiel différents documents qui ont pu être retracés pour la période du 25 juillet 2002 au 29 janvier 2004. Des cotes ont été attribuées à ces documents.

- Cote O-1 : 6 documents émis par Resto-Casino inc.
- Cote O-2 : 7 listes d'invités
- Cote O-3 : En liasse :
  - A) 1 document remis par Hilton Lac Leamy (re. restaurants)
  - B) 1 document remis par Hilton Lac Leamy (re. hébergement)
  - C) 1 certificat cadeau
  - D) 1 facture d'un fournisseur extérieur, pour animation
  - E) 1 facture d'un restaurant
  - F) 1 demande de paiement concernant de l'animation
  - G) 1 réclamation pour frais de voyage et représentation

[32] En contre-interrogatoire, monsieur Saint-Germain précise que l'organisme conserve des dossiers pour les organisateurs d'événements. Ces dossiers ont effectivement été consultés au moment de répondre aux demandes d'accès. Ils ne contiennent pas d'information concernant les activités promotionnelles décrites dans les demandes de juillet 2002, janvier 2004 et novembre 2005.

[33] Monsieur Saint-Germain explique que c'est le délégué commercial qui décide des événements promotionnels. Il n'y a pas de spectacle dédié à la promotion. Le cas échéant, les personnes sont invitées à participer gratuitement à des spectacles faisant partie de la programmation régulière.

[34] Il ajoute qu'il n'y a pas de budget propre aux activités promotionnelles. Lorsque la dépense est effectuée, le tout est transmis au service de la comptabilité pour paiement selon les catégories de dépenses concernées.

### **PREUVE EX PARTE**

[35] Le procureur de l'organisme fait par la suite entendre *ex parte* madame Michelle Elfassy, directrice des ventes de la Société des casinos du Québec. Pour la période pertinente, son supérieur était le vice-président marketing, monsieur Saint-Germain.

[36] Les responsabilités de la directrice des ventes consistent à favoriser la vente des produits offerts par l'organisme. À cette fin, des activités promotionnelles s'adressent aux organisations susceptibles d'intéresser des groupes de personnes à faire escale dans l'un ou l'autre des casinos. Ces activités sont offertes aux « tours operators », aux agences de voyages ou à des partenaires touristiques, commerciaux ou institutionnels.

[37] Les bénéfices offerts visent, notamment, à intéresser de nouveaux partenaires, à récompenser les partenaires commerciaux existants et à promouvoir les activités à venir.

[38] Pour réaliser son mandat de promotion, la directrice des ventes de l'organisme fait appel à des délégués commerciaux. Ils sont regroupés selon le territoire visé; le Québec, l'Ontario et les États-unis.

[39] Le contexte commercial est de plus en plus difficile, dit-elle. La compétition entre les différents casinos augmente. Chacun veut aller chercher la clientèle de l'autre.

[40] Dans un tel contexte, les casinos cherchent à être plus généreux les uns que les autres. En connaissant les activités promotionnelles de l'un, il devient très facile pour le compétiteur d'être plus généreux et de solliciter les mêmes partenaires.

[41] Selon la directrice des ventes, la liste des clients doit être strictement gardée confidentielle pour éviter qu'elle soit utilisée par d'autres.

[42] Pour les fins de son témoignage, les documents produits comme pièces O-1 à O-3 ont été replacés dans un ordre chronologique couvrant la période du 17 décembre 2003 au 26 janvier 2004. La copie des documents ainsi placés en ordre chronologique est produite comme pièce O-4, en liasse.

[43] Les documents qui ont pu être retrouvés pour répondre à la demande d'accès (pièce O-4) couvrent une courte période juste avant le 29 janvier 2004.

[44] La directrice des ventes explique, pour chaque événement, comment la divulgation de ces renseignements pourrait avoir un impact sur le chiffre d'affaires de l'organisme et, réciproquement, permettre de procurer un avantage aux concurrents.

[45] Les documents sont indexés par type de dépense. À la lecture de la pièce justificative, il n'est pas possible de savoir si elle se rapporte à une activité promotionnelle quelconque.

[46] Ainsi, le document qui fait état d'une dépense existe et est conservé dans les dossiers de l'organisme. Toutefois, après la tenue de l'événement, il n'est pas possible de retracer les documents relatifs à des activités promotionnelles, puisqu'ils ne sont pas indexés de cette façon.

## **ii) de la demanderesse**

[47] La procureure de la demanderesse fait d'abord entendre M<sup>e</sup> Marie-Christine Tremblay qui, pour la période pertinente, était directrice du secrétariat corporatif de l'organisme.

[48] À l'époque, M<sup>e</sup> Tremblay effectuait, sous l'autorité de la responsable de l'accès de l'organisme, M<sup>e</sup> Lynne Roiter, les démarches pertinentes pour rassembler les documents et soumettre le dossier à la responsable de l'accès. Elle se souvient qu'en juillet 2002, elle a présenté la demande d'accès au vice-président marketing, monsieur Michel Saint-Germain, pour que des recherches soient effectuées.

[49] Elle explique qu'en janvier 2004, la même démarche qu'en juillet 2002 a été effectuée pour tenter de retracer des documents en lien avec la demande d'accès. M<sup>e</sup> Tremblay confirme que certains documents ont alors été trouvés, il s'agit de ceux qui ont été produits sous pli confidentiel au cours de l'audience.

[50] Concernant les demandes présentées par la demanderesse le 17 novembre 2005, M<sup>e</sup> Tremblay explique qu'aucune autre démarche n'a été effectuée puisqu'il s'agissait, dans sa compréhension, d'une formalité pour permettre de régulariser le dossier à l'égard de la Société des casinos.

[51] M<sup>e</sup> Tremblay explique que l'organisme doit se conformer aux dispositions pertinentes de la *Loi sur les archives*, notamment le calendrier de conservation. Par contre, lorsqu'il s'agit de documents de travail, ceux-ci ne sont pas visés par les règles d'archivage. Elle ne sait pas quand ces documents ont été détruits.

[52] Par la suite, la demanderesse témoigne. Elle résume la chronologie des démarches entourant ses demandes d'accès.

[53] Il y eut une première demande en juillet 2002, une tentative pour tenir une audience en octobre 2003, une audition devant M<sup>e</sup> Diane Boissinot en janvier 2004, une demande d'ordonnance de recherche de documents présentée à ce moment-là, une décision interlocutoire de M<sup>e</sup> Boissinot en mars 2004, une tentative de tenir une audience en septembre 2004, une conférence préparatoire en novembre 2005 et une audience en avril 2006.

## **DÉCISION**

[54] Plusieurs arguments ont été soumis de part et d'autre par les procureurs des parties.

[55] Je disposerai des différentes questions en litige après avoir résumé succinctement les arguments invoqués.

[56] Ainsi, je dois considérer les questions relatives à l'existence des documents, l'impossibilité de retracer les documents visés par la demande d'accès, la confidentialité des documents sur la base de l'article 53 de la Loi sur l'accès et la discrétion de l'organisme d'en refuser la communication en vertu de l'article 22 de la Loi sur l'accès.

[57] Avant d'aborder ces sujets, la procureure de la demanderesse demande à la Commission de considérer l'application de l'article 48 de la Loi sur l'accès.

### **La demande d'accès présentée à Loto-Québec devait-elle être référée à un autre organisme**

[58] La procureure de la demanderesse soumet qu'en juillet 2002, Loto-Québec aurait dû référer la demande d'accès à la Société des casinos du Québec, conformément aux dispositions du paragraphe 3<sup>o</sup> de l'article 47 et de l'article 48 de la Loi sur l'accès.

47. Le responsable doit, avec diligence et au plus tard dans les vingt jours qui suivent la date de la réception d'une demande:

[...]

3<sup>o</sup> informer le requérant que l'organisme ne détient pas le document demandé ou que l'accès ne peut lui y être donné en tout ou en partie;

[...]

48. Lorsqu'il est saisi d'une demande qui, à son avis, relève davantage de la

compétence d'un autre organisme public ou qui est relative à un document produit par un autre organisme public ou pour son compte, le responsable doit, dans le délai prévu par le premier alinéa de l'article 47, indiquer au requérant le nom de l'organisme compétent et celui du responsable de l'accès aux documents de cet organisme, et lui donner les renseignements prévus par l'article 45 ou par le deuxième alinéa de l'article 46, selon le cas.

Lorsque la demande est écrite, ces indications doivent être communiquées par écrit.

[59] Au moment de la première demande d'accès en juillet 2002, la Société des casinos du Québec, filiale de Loto-Québec, n'était pas considérée comme un organisme public au sens de la Loi sur l'accès. À ce moment-là, Loto-Québec, à titre d'organisme public, répondait aux demandes d'accès pour les documents détenus par la Société des casinos.

[60] Une décision de la Cour d'appel *X c. Cour du Québec*<sup>2</sup>, rendue la même année, a interprété les dispositions applicables et permettait, dorénavant, de conclure que la Société des casinos est un organisme public assujéti à la Loi sur l'accès. À partir de ce moment-là, les demandes d'accès concernant les documents détenus par cette Société devaient lui être adressées directement.

[61] Le procureur de l'organisme a expliqué que, dans un contexte de transition, suite à la décision de la Cour d'appel, Loto-Québec a choisi de répondre quand même aux demandes d'accès concernant sa filiale et de ne pas exiger, dans tous les cas, que de nouvelles demandes d'accès soient présentées.

[62] En pratique explique-t-il, l'organisme a répondu aux demandes d'accès en 2002 et en 2004, à la fois pour Loto-Québec et pour la Société des casinos. Le fait que la demande d'accès n'aurait pas été présentée à l'organisme public concerné n'a pas été soulevé. Il devenait inutile de référer à un tiers.

[63] Je dois souligner que lorsque l'audience a été tenue en avril 2006, les organismes publics susceptibles de détenir les documents recherchés étaient présents.

[64] Tenant compte du moment où la décision de la Cour d'appel fut rendue et des démarches subséquentes à l'égard des demandes d'accès présentées par la demanderesse, je ne peux pas souscrire à l'argument de la procureure de la demanderesse.

---

<sup>2</sup> [2002] C.A.I. 463.

[65] Selon moi, les exigences de la Loi sur l'accès ont été respectées, dans les circonstances.

### **L'existence des documents**

[66] Le procureur de l'organisme soumet que les documents demandés n'existent pas.

[67] Selon lui, la preuve démontre que plusieurs documents utilisés ou confectionnés par la direction des ventes sont des documents de travail qui ne sont pas conservés.

[68] On a retracé une liste des invités de juillet 2003. Elle a été déposée à titre confidentiel à l'audience du 24 janvier 2004. Il en est de même pour les documents qui ont pu être retracés pour la période du 17 décembre 2003 au 26 janvier 2004.

[69] De son côté, la procureure de la demanderesse affirme que dans la mesure où l'organisme a soulevé que les documents de travail n'ont pas été communiqués parce qu'ils n'ont pas été conservés, il aurait fallu le mentionner dans la réponse à la demande d'accès conformément au paragraphe 6 de l'article 47 de la Loi sur l'accès.

47. Le responsable doit, avec diligence et au plus tard dans les vingt jours qui suivent la date de la réception d'une demande:

[...]

6° informer le requérant qu'il s'agit d'un document auquel le chapitre II de la présente loi ne s'applique pas en vertu du deuxième alinéa de l'article 9.

[...]

[70] Je ne peux pas souscrire à l'argument de la procureure de la demanderesse. L'organisme n'a pas omis de fournir un motif de refus concernant un document qu'il souhaite garder confidentiel. En fait, l'organisme soumet que les documents demandés n'existent pas, parce qu'il s'agit de documents qui ont été détruits.

[71] Dans ce contexte, la responsable de l'accès de l'organisme n'avait pas à appliquer le paragraphe 6 de l'article 47, au moment de communiquer sa réponse à la demanderesse.

[72] La preuve démontre que l'organisme ne conserve pas tous les documents préparés dans le cadre des activités promotionnelles.

[73] Cette preuve appuyée par des témoignages explicites me paraît convaincante. Je n'ai pas de preuve ou d'indice pouvant laisser croire que les documents n'auraient pas été détruits.

[74] La Commission doit exercer sa juridiction à l'égard des documents détenus par l'organisme au moment de la présentation de la demande d'accès.

### **L'impossibilité de retracer les documents visés par la demande d'accès**

[75] Le procureur de l'organisme soumet que, même si les documents existent et sont détenus par l'organisme, il est impossible de les retrouver.

[76] Comme il le souligne, les documents recherchés ne sont pas classés ou indexés en lien avec un événement promotionnel. Une fois traitée par la comptabilité, chaque pièce justificative devient un document anonyme en ce qui a trait à l'événement concerné.

[77] En plus, les documents ne sont pas conservés par la direction des ventes qui initie les événements promotionnels. Ils disparaissent dans le classement de l'organisme, sans être regroupés en fonction d'un événement donné.

[78] Ainsi, les six documents émis par Resto-Casino inc. (pièce O-1) démontreraient l'impossibilité pratique pour l'organisme de répondre à la demande d'accès telle que formulée. Leur examen ne permettrait pas de les relier à des activités promotionnelles.

[79] De la même façon, les sept documents produits comme pièce O-3 en liasse ne pourraient pas être rattachés à un événement promotionnel, considérant qu'aucune indication à ce sujet n'apparaît sur les documents.

[80] Pour appuyer sa demande pour que la Commission ordonne qu'une recherche des documents soit effectuée, la procureure de la demanderesse réfère aux décisions de la commissaire Laurie Miller dans *Syndicat des employés de la Société du Palais des congrès de Montréal c. Société du Palais des congrès de Montréal*<sup>3</sup> et *X c. Commission des écoles protestantes du Grand-Montréal*<sup>4</sup>. Dans cette affaire, la commissaire a ordonné la communication des formulaires d'autorisation de paiement, permettant au demandeur de reconstituer des listes qui n'existaient pas. De la même façon, la procureure de la demanderesse soutient qu'il serait possible de reconstituer l'information demandée par une consultation de chacun des dossiers des organisateurs d'événements.

[81] En fonction de la preuve qui a été présentée à l'audience, plus spécialement la preuve ex parte, je dois constater que la recherche des documents qui pourraient être visés par la demande d'accès présente de sérieuses difficultés.

[82] Même en ayant une connaissance personnelle de certaines activités de promotion, l'examen des documents produits sous les cotes O-1 et O-3 ne permet pas une identification objective des éléments qui pourraient être visés par la demande d'accès.

---

<sup>3</sup> [1993] C.A.I. 236.

<sup>4</sup> [1994] C.A.I. 45.

[83] La preuve est à l'effet qu'après avoir été traités par les services compétents, puis classés, plusieurs documents détenus par l'organisme ne sont pas indexés de façon à permettre un lien avec un ou des événements promotionnels. Ils ne peuvent donc pas être recherchés sous cette rubrique.

[84] Si les documents n'ont pas été indexés au moment de leur classement, la preuve ne laisse pas davantage de doute sur l'impossibilité pratique de reconstituer le classement recherché. En l'absence de repères organisés, il faudrait faire appel à la mémoire des individus pour faire l'examen de chaque document. Plusieurs pourraient être relatifs à des événements passés, inconnus des membres du personnel toujours en poste. Ces derniers ne seraient donc pas en mesure de les identifier correctement.

[85] Je suis d'avis qu'on ne peut pas exiger de l'organisme de telles recherches aléatoires.

[86] À l'égard des demandes d'accès qui sont actuellement à l'étude, la preuve démontre que, pour la période antérieure au 25 juillet 2002, aucun document relatif à des activités promotionnelles n'a été identifié. Ainsi, les demandes de révision de la décision de la responsable de l'accès du 24 août 2002 (02 14 10) dans le cas de Loto-Québec et du 15 décembre 2005 (06 04 25) pour la Société des casinos doivent être rejetées.

[87] Par contre, pour la période se terminant le 29 janvier 2004, certains documents ont été identifiés et produits à titre confidentiel (O-1, O-2 et O-3). L'organisme refuse de les communiquer.

### **La confidentialité des documents sur la base de l'article 53 de la Loi sur l'accès tel qu'il se lisait à l'époque de la décision de la responsable de l'accès**

[88] Le procureur de l'organisme affirme que plusieurs documents produits à titre confidentiel contiennent des renseignements personnels. S'appuyant sur l'article 53 de la Loi sur l'accès, il soutient que la confidentialité doit être respectée. Par exemple, les sept listes d'invités (O-2) ne doivent pas être communiquées, selon lui.

53. Les renseignements nominatifs sont confidentiels sauf dans les cas suivants:

1° leur divulgation est autorisée par la personne qu'ils concernent; si cette personne est mineure, l'autorisation peut également être donnée par le titulaire de l'autorité parentale;

2° ils portent sur un renseignement obtenu dans l'exercice d'une fonction d'adjudication par un organisme public exerçant des fonctions quasi judiciaires; ils demeurent cependant confidentiels si

l'organisme les a obtenus alors qu'il siégeait à huis-clos ou s'ils sont visés par une ordonnance de non-divulgence, de non-publication ou de non-diffusion.

[89] Pour sa part, la procureure de la demanderesse soumet que l'organisme aurait pu communiquer les documents recherchés après avoir élagué, comme le prévoit l'article 14 de la Loi sur l'accès, les renseignements personnels devant demeurer confidentiels.

14. Un organisme public ne peut refuser l'accès à un document pour le seul motif que ce document comporte certains renseignements qu'il doit ou peut refuser de communiquer en vertu de la présente loi.

Si une demande porte sur un document comportant de tels renseignements, l'organisme public peut en refuser l'accès si ces renseignements en forment la substance. Dans les autres cas, l'organisme public doit donner accès au document demandé après en avoir extrait uniquement les renseignements auxquels l'accès n'est pas autorisé.

[90] En fait, il n'est pas contesté que les renseignements personnels doivent demeurer confidentiels. La demanderesse souhaite que la Commission ordonne qu'un élagage soit fait.

[91] Je suis d'avis que les autres motifs de refus invoqués par l'organisme doivent être préalablement considérés avant de disposer de cet argument basé sur les articles 14 et 53 de la Loi sur l'accès.

**La discrétion de l'organisme de refuser la communication en vertu de l'article 22 de la Loi sur l'accès, tel qu'il se lisait au moment où la responsable de l'accès a rendu sa décision**

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.

[92] À ce sujet, le procureur de l'organisme soumet que les renseignements dont on demande l'accès sont des renseignements qui appartiennent à l'organisme. Il s'agit, selon lui, de renseignements financiers et commerciaux dont la divulgation risquerait vraisemblablement de causer une perte à l'organisme ou de procurer un avantage appréciable à une personne.

[93] Il réfère à la preuve concernant la bataille que se livrent les casinos du Québec, de l'Ontario et du Nord-Est des États-Unis pour attirer la même clientèle. Comme il l'exprime, les témoins ont établi que les casinos se partagent « le même gâteau ». Le marché est à maturité. Il s'agit de convaincre les joueurs de fréquenter un endroit plutôt qu'un autre, le contexte concurrentiel paraît évident, dit-il.

[94] Concernant l'apparente contradiction entre le monopole qu'exerce la Société des casinos au Québec et la situation de concurrence dans laquelle elle prétend se trouver, le procureur de l'organisme réfère à la décision du commissaire Michel Laporte dans l'affaire de *X c. Société des alcools du Québec*<sup>5</sup>. Même si la Société des alcools bénéficie d'un monopole au Québec, le commissaire a constaté que cette société était placée dans une situation de concurrence concernant la vente de certains produits alcooliques. Selon le procureur de l'organisme, il en serait de même pour la Société des casinos.

[95] S'appuyant sur la décision du commissaire Pierre Cyr dans *Association de l'amusement du Québec c. Loto-Québec*<sup>6</sup>, la procureure de la demanderesse soumet qu'il n'y a pas de preuve d'un marché (compétitif) pour l'organisme. On n'a pas quantifié l'avantage que pourrait recevoir d'autres casinos si l'information demandée leur était communiquée. À l'intérieur du marché québécois, la procureure rappelle que les casinos offrent, selon elle, un produit unique. L'organisme ne serait donc pas en compétition.

[96] La procureure de la demanderesse soumet que l'article 22 de la Loi sur l'accès doit être interprété restrictivement. Le cas échéant, le risque de conséquences négatives est considéré à la date de la demande d'accès.

---

<sup>5</sup> [1999] C.A.I. 105.

<sup>6</sup> [1995] C.A.I. 209, onglet 5.

[97] En fonction des conditions d'application de l'article 22 de la Loi sur l'accès, le procureur de l'organisme soumet que l'on peut bien anticiper le risque de perte pour l'organisme. Si les compétiteurs ont la possibilité de prendre connaissance de la liste des invités, il y aura maraudage.

[98] En connaissant les avantages offerts dans le cadre du programme de reconnaissance de l'organisme, les compétiteurs pourraient bonifier leurs offres, dans l'espoir d'amener les promoteurs à changer leur destination. Inévitablement, l'organisme verrait réduire sa clientèle et serait privé des revenus correspondants.

[99] Sur ces questions, le procureur de l'organisme réfère à la décision de la commissaire Thérèse Giroux dans l'affaire *X c. Loto-Québec*<sup>7</sup> ainsi que celle de la commissaire Diane Boissinot dans l'affaire de *X c. Hydro-Québec*<sup>8</sup>.

[100] Il ajoute que la preuve démontre le risque de subir une perte, au même titre que l'avait constaté la commissaire Thérèse Giroux dans l'affaire de *X c. Société des alcools du Québec*<sup>9</sup>.

[101] Selon la procureure de la demanderesse, le préjudice invoqué doit être probable, comme en a décidé la Cour du Québec dans le dossier de *John de Kuyper & Fils (Canada) Ltée c. Régie des permis des alcools*<sup>10</sup>. De plus, se référant à la décision du commissaire Pierre Cyr dans *Journal de Montréal c. Société immobilière du Québec*<sup>11</sup>, la procureure de la demanderesse soumet que le préjudice doit être prouvé. Il ne suffit pas de l'alléguer.

[102] Il ne suffirait pas que le risque de procurer un avantage soit démontré, il faudrait un risque de procurer un avantage « appréciable », *X c. Société québécoise d'assainissement des eaux*<sup>12</sup>.

[103] Selon la procureure, l'organisme n'a pas prouvé qu'il subirait une perte, dans l'hypothèse où les informations demandées étaient communiquées.

[104] Le procureur de l'organisme répond qu'il n'est pas possible de faire une preuve complète de la perte, à ce stade-ci. Selon lui, il faudrait attendre une année après la communication des renseignements pour pouvoir faire la preuve des conséquences.

[105] L'article 22 de la Loi sur l'accès accorde à l'organisme la discrétion de refuser la communication de documents renfermant des renseignements de nature industrielle, financière, commerciale, scientifique ou technique lui appartenant et dont la divulgation risquerait vraisemblablement de nuire de façon substantielle à sa compétitivité, de lui causer une perte ou de procurer un avantage appréciable à une autre personne.

---

<sup>7</sup> [1989] C.A.I. 213.

<sup>8</sup> [1999] C.A.I. 153.

<sup>9</sup> [1987] C.A.I. 91.

<sup>10</sup> [1992] C.A.I. 351, onglet 3.

<sup>11</sup> [1993] C.A.I. 244.

<sup>12</sup> [1991] C.A.I. 192.

[106] La preuve démontre que les documents en litige appartiennent à la Société, et qu'ils sont de nature commerciale, scientifique ou technique.

[107] Comme l'a décidé récemment la Commission dans l'affaire *X c. Loto-Québec*<sup>13</sup> et considérant la preuve prépondérante présentée à ce sujet, je suis d'avis que la Société des casinos exerce ses activités dans un contexte commercial, face à un marché compétitif.

[108] Dans le cadre de l'application de l'article 22 de la Loi sur l'accès, l'organisme doit également établir le risque vraisemblable que la communication des documents nuise de façon substantielle à sa compétitivité, de lui causer une perte ou de procurer un avantage appréciable à une autre personne.

[109] Le résultat de mon examen sera différent selon le document concerné.

### **Les six documents émis par Resto-Casino inc. (O-1)**

[110] Les six documents émis par Resto-Casino inc. (O-1) comprennent, d'une part, quatre factures pour services rendus.

[111] Les renseignements inscrits sur ces factures, sauf pour la date et le sujet, ne permettent pas de connaître l'identité des invités ni les avantages offerts.

[112] Selon moi, les renseignements qui pourraient risquer de nuire à la compétitivité de l'organisme pourraient être extraits sans porter atteinte à la substance du document.

[113] Après examen de ces quatre factures, je constate en effet qu'il est possible d'extraire les renseignements auxquels l'accès n'est pas autorisé.

[114] Je conclus que les quatre factures émises par Resto-Casino inc., faisant partie de la pièce O-1, doivent être communiquées, après avoir extrait uniquement la date de la facture, la date du suivi budgétaire et le sujet.

[115] Les deux autres documents comprennent des informations permettant de connaître l'identité des personnes visées ou la nature des avantages qui leur sont offerts.

[116] Vu la preuve, la communication de ces renseignements pourrait vraisemblablement risquer de conduire à une ou plusieurs des conséquences décrites à l'article 22 de la Loi sur l'accès.

[117] L'organisme est justifié de refuser de communiquer les autres documents faisant partie de la pièce O-1.

---

<sup>13</sup> *Dufour c. Loto-Québec*, C.A.I. Montréal, n° 04 07 17, 28 avril 2006, c. Laporte.

**Sept listes d'invités (O-2)**

[118] L'examen des listes d'invités produites à titre confidentiel comme pièce O-2 et la preuve concluante des risques de déplacement de la clientèle en faveur des concurrents me convainquent de ne pas en permettre l'accès.

[119] La confidentialité des renseignements personnels doit être respectée conformément à l'article 53 de la Loi sur l'accès.

[120] Considérant la preuve des risques vraisemblables de causer une perte à l'organisme et de procurer un avantage à une autre personne, l'organisme doit avoir la discrétion de se prévaloir de l'article 22 de la Loi sur l'accès pour refuser la communication des listes d'invités.

**O-3 en liasse**

- A) 1 document remis par Hilton Lac Leamy (re. restaurants)
- B) 1 document remis par Hilton Lac Leamy (re. hébergement)
- C) 1 certificat cadeau
- D) 1 facture d'un fournisseur extérieur, pour animation
- E) 1 facture d'un restaurant
- F) 1 demande de paiement concernant de l'animation
- G) 1 réclamation pour frais de voyage et représentation

[121] Les documents identifiés par les lettres A), C), D), E), F) et G), faisant partie de la pièce O-3, comprennent des informations permettant de connaître l'identité des personnes visées ou la nature des avantages qui leur sont offerts.

[122] Vu la preuve, la communication de ces renseignements pourrait vraisemblablement risquer de conduire à une ou plusieurs conséquences décrites à l'article 22 de la Loi sur l'accès. Le risque vraisemblable de surenchère entre les exploitants de casinos ne fait pas de doute.

[123] Le document identifié par la lettre B), faisant partie de la pièce O-3, est une facture semblable à celles faisant partie de la pièce O-1 dont il a été question précédemment. Pour les mêmes raisons, cette facture doit être communiquée, après avoir extrait les renseignements suivants : les dates de la facture et du suivi administratif, le sujet et l'inscription manuscrite qui y apparaît.

**POUR CES MOTIFS, LA COMMISSION :**

**ACCUEILLE**, en partie, la demande de révision de la demanderesse;

**ORDONNE** à l'organisme de communiquer :

- quatre factures de Resto-Casino inc. faisant partie de la pièce O-1, après en avoir extrait la date de la facture, la date du suivi budgétaire et le sujet;
- une facture identifiée par la lettre B) faisant partie de la pièce O-3, après en avoir extrait les dates de la facture et du suivi administratif, le sujet et l'inscription manuscrite qui y apparaît.

**REJETTE** quant au reste la demande de révision.

**JACQUES SAINT-LAURENT**  
Président

M<sup>e</sup> Emmanuelle Cartier  
Procureure de la demanderesse

M<sup>e</sup> William J. Atkinson  
Procureur de l'organisme