

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

Dossier : 04 10 96
Date : Le 16 janvier 2006
Commissaire : M^e Jacques Saint-Laurent

X
Demandeur

c.

Société des alcools du Québec
Organisme

DÉCISION

L'OBJET

DEMANDE DE RÉVISION EN MATIÈRE D'ACCÈS, formulée en vertu de l'article 135 de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*¹.

[1] Le 31 mai 2004, le demandeur s'adresse à M^{me} Suzanne Paquin, vice-présidente aux Affaires juridiques et responsable de l'accès à la Société des alcools du Québec pour « ... obtenir la liste de vingt-huit (28) vins pour lesquels la S.A.Q. prétend ne pas obtenir le juste prix auprès des agences distributrices ... ». Le 21 juin suivant, M^{me} Paquin informe le demandeur du refus de la Société de communiquer la liste des vingt-huit (28) vins, considérant les articles 21, 22 et 39 de la *Loi*. M^{me} Paquin explique notamment au demandeur que :

¹ L.R.Q., c. A-2.1 ci-après appelée « la Loi »

« Cette analyse produite dans le cadre de l'élaboration du plan stratégique 2004-2009 de la S.A.Q. ne peut vous être communiquée puisqu'elle s'inscrit dans un processus de stratégie commerciale que la S.A.Q. entamera avec ses différents fournisseurs. Notre organisme étant constitué à des fins commerciales, rendre ce document public à ce stade-ci risquerait vraisemblablement de nuire à notre compétitivité, à notre pouvoir de négociation, de nous causer une perte et même de procurer un avantage appréciable à une autre personne ».

[2] Le lendemain, le demandeur s'adresse à la Commission d'accès à l'information pour demander la révision de la décision de la responsable de l'accès à l'information de la S.A.Q., conformément à l'article 135 de la Loi.

L'AUDIENCE

[3] Une audience est tenue en présence des parties, le 19 mai 2005 à Montréal. Le demandeur est accompagné de son procureur M^e Maxime Bédard. Les représentants de la S.A.Q. sont M^{me} Francine Richard et M. Alphonso Gutierrez, accompagnés de leur procureur M^e Gilles Jolicoeur. M^{me} Richard et M. Gutierrez témoignent pour l'organisme.

LA PREUVE

i) de l'organisme

[4] En mai 2004, M. Louis-L. Rocket, président-directeur général de la S.A.Q. présente aux médias le plan stratégique de la Société pour la période 2004-2009 (O-1). Ce plan expose notamment la situation concernant les achats. Il précise à la page 52 :

« Des études révèlent que la S.A.Q. n'obtient pas le meilleur prix d'achat au Canada sur un grand nombre de produits malgré un article explicite à cet égard dans la Politique d'achat et de mise en marché de l'entreprise et auquel doivent se soumettre tous ses fournisseurs. Elle doit questionner ses fournisseurs sur ces écarts. (Tableau 48) ».

[5] Le tableau 48 de la pièce (O-1) précise notamment le nombre de produits pour lesquels la S.A.Q. n'obtient pas le meilleur prix. Pour la catégorie des vins, il appert que vingt-huit (28) produits sont visés. L'écart moyen, en pourcentage, entre les prix payés par la S.A.Q. et les prix payés par les autres provinces est de 9,3 %.

[6] Le plan stratégique (O-1) a été rendu public au moment de la rencontre avec les médias. Le demandeur veut donc faire préciser quels sont les vingt-huit (28) vins pour lesquels la S.A.Q. a constaté qu'elle n'obtient pas le meilleur prix. Le tableau 48 du plan stratégique précise également que, dans la catégorie des spiritueux, il y a vingt-six (26) produits pour lesquels la S.A.Q. n'obtient pas le meilleur prix. Il y en a trois (3) dans la catégorie des «coolers». La demande d'accès à l'information ne porte que sur les vins à l'exclusion des spiritueux et des «coolers».

[7] Le plan stratégique réfère à la politique d'achat et de mise en marché de la S.A.Q., pièce (O-2). Dans la section relative aux achats des produits, l'article 5.2 prévoit que :

«5.2 Un fournisseur doit vendre ses produits à la S.A.Q. aux prix et aux conditions les plus avantageux consentis dans des circonstances similaires à tout autre organisme provincial chargé de faire le commerce de boissons alcooliques dans une autre province du Canada ».

[8] Pour ses achats, l'organisme utilise un bon de commande. Il exige le respect des termes et conditions de la politique d'achat.

[9] Ainsi, les documents contractuels utilisés par l'organisme prévoient que les fournisseurs doivent vendre à la S.A.Q. au prix le plus avantageux. Pour l'élaboration du plan stratégique 2004-2009, l'organisme a donc effectué une vérification concernant les prix demandés par les fournisseurs.

[10] L'objectif était de comparer des produits, les plus populaires, vendus à la fois au Québec et dans les autres provinces. Un échantillon de quarante-six (46) vins a été retenu pour cinq provinces, la Colombie-Britannique, le Manitoba, le Nouveau-Brunswick, l'Ontario et le Québec.

[11] L'organisme a développé une méthode de comparaison indirecte parce qu'il n'a pas été possible de connaître le prix payé par les autres provinces. Par déduction, l'organisme a calculé le prix approximatif à l'extérieur du Québec.

[12] L'exercice a notamment démontré que pour vingt-huit (28) vins sur quarante-six (46), la S.A.Q. paie un prix plus élevé que dans les autres provinces. L'organisme souligne que cette situation n'est pas conforme à la politique d'achat énoncée précédemment (O-2), plus spécialement l'article 5.2. Le plan stratégique

2004-2009 (O-1) prévoit que la Société doit « questionner » ses fournisseurs sur ces écarts.

[13] Pour négocier de meilleurs prix, la S.A.Q. se propose d'utiliser les résultats de son analyse des prix payés dans les autres provinces.

[14] L'organisme décrit certains risques pouvant résulter du fait qu'un fournisseur puisse savoir à l'avance que la S.A.Q. se propose de négocier un meilleur prix. Par exemple, le commerçant pourrait être tenté d'augmenter le prix dans les autres provinces. Selon le témoin, le fournisseur pourrait aussi théoriquement accepter de baisser le prix du produit négocié, mais augmenter le prix des autres produits.

[15] Par ailleurs, l'organisme souligne que ces résultats publiés dans le plan stratégique 2004-2009 doivent être nuancés. En effet, la comparaison a été effectuée à partir de calculs visant à déterminer un prix d'achat présumé dans certaines autres provinces. Il est possible que le résultat obtenu ne soit pas exact. Par exemple, le prix de détail à partir duquel le calcul a été effectué pourrait être en solde ou, il pourrait inclure certains frais assumés par le fournisseur, sans qu'il en soit tenu compte dans l'analyse effectuée au Québec.

[16] Selon l'organisme, il pourrait être préjudiciable aux fournisseurs de dévoiler le nom des produits pour lesquels la Société des alcools pense qu'elle n'obtient pas le meilleur prix, alors qu'un calcul effectué à partir des données réelles pourrait démontrer que la S.A.Q. obtient un prix conforme à sa politique d'achat.

ii) du demandeur

[17] Au début de son témoignage, le demandeur précise qu'il ne possède pas de compétences spécialisées à l'égard de ces activités commerciales. Il est reporter généraliste.

[18] Il a assisté à la conférence de presse du président de la Société des alcools du 11 mai 2004. L'information communiquée concernant les produits pour lesquels la Société des alcools n'obtient pas le meilleur prix a eu un effet important auprès des médias et de la population. Il produit, en liasse sous la cote D-1, différents articles parus dans « Le Soleil » et « La Presse » entre les 12 et 15 mai 2004. Les journalistes font notamment état de l'information divulguée par la S.A.Q. à l'effet qu'elle paie plus cher certains produits, au détriment des consommateurs.

[19] Le reportage que le demandeur a présenté à l'occasion du bulletin de nouvelles du 11 mai 2004, le jour de la conférence de presse du président de la S.A.Q., a été visionné à l'audience. La cassette de ce bulletin de nouvelles est produite sous la cote D-2. La transcription de ce reportage est, pour sa part, produite sous la cote D-3.

[20] Selon le demandeur, l'intérêt public est directement concerné. Les consommateurs ont le droit de savoir quels sont les produits pour lesquels la Société des alcools n'obtient pas le meilleur prix.

[21] Pour illustrer ses propos, le demandeur produit les résultats d'une consultation qu'il a effectuée dans Internet pour connaître le prix de détail au Québec et en Ontario pour le « Mouton-Cadet ». Des extraits produits en liasse sous la cote D-4 permettent de constater que la bouteille de « Mouton-Cadet rouge » est à 15,25 \$ au Québec et à 13,75 \$ en Ontario.

[22] Le demandeur invoque le fait que la question a fait l'objet d'un éditorial de M. Alain Dubuc publié dans « La Presse » du 15 mai 2004. La question est suffisamment sérieuse, considérant les impacts sur les prix payés par les consommateurs.

LES ARGUMENTS

i) de l'organisme

[23] Le procureur de l'organisme précise que le refus de communiquer le document est basé sur l'article 22 de la Loi. Les articles 21 et 39 ne sont plus invoqués.

[24] Le procureur soumet que l'organisme peut invoquer cet article puisque les conditions prescrites sont rencontrées.

[25] Premièrement, le procureur de l'organisme réfère la Commission à l'article 16 de la *Loi sur la Société des alcools du Québec*². Il précise, notamment, que la Société a pour fonction « de faire le commerce » :

«16. La Société a pour fonctions de faire le commerce des boissons alcooliques; elle peut en outre, avec l'autorisation du gouvernement, établir et exploiter des usines ou autres établissements pour la fabrication de boissons alcooliques.»

[26] Deuxièmement, le procureur soumet qu'il ne fait pas de doute que la liste des vins dont on demande l'accès est un renseignement appartenant à la S.A.Q., puisqu'elle en est l'auteure.

² L.R.Q., c. S-13

[27] Selon de procureur de l'organisme, les négociations avec des fournisseurs pourraient être affectées si les intentions de la Société des alcools étaient connues à l'avance. Si les fournisseurs étaient informés de la situation, ils auraient la possibilité de prendre des mesures pour contrer les intentions de la Société dans les négociations. Ces mesures pourraient alors causer une perte à l'organisme et procurer un avantage aux fournisseurs.

[28] Le procureur soumet que le risque appréhendé a toutes les chances de se produire. L'organisme peut alors refuser de communiquer³ en vertu de l'article 22 de la Loi.

ii) du demandeur

[29] Le procureur du demandeur soumet au contraire que la divulgation de la liste des vins pour lesquels la S.A.Q. n'obtient pas le meilleur prix pourrait favoriser la négociation dans le meilleur intérêt des consommateurs.

[30] Le demandeur s'interroge sur l'impact appréhendé par l'organisme dans ses négociations avec les fournisseurs. Il soumet que le risque auquel fait référence l'article 22 de la Loi n'a pas été prouvé. Les témoins entendus ne sont pas ceux qui participent à la négociation. Le jeu de l'offre et de la demande s'appliquera, comme pour d'autres négociations. Il ajoute qu'on ne demande pas la divulgation des prix payés par la S.A.Q.

[31] Selon le demandeur, la divulgation de la liste des vins n'aura pas d'effet négatif. Les fournisseurs vont plutôt chercher à réduire le prix de leurs produits. C'est ce que font généralement les commerçants lorsqu'ils constatent que le prix qu'ils demandent aux acheteurs est plus élevé que celui de leurs concurrents dans des circonstances similaires.

DÉCISION

[32] L'article 22 de la Loi permet-il à l'organisme de refuser de divulguer la liste des vingt-huit vins (28) pour lesquels la S.A.Q. prétend ne pas obtenir le meilleur prix de ses fournisseurs?

« 22. Un organisme public peut refuser de communiquer un secret industriel qui lui appartient.

³ *Turbide c. Société des alcools du Québec* [1999] CAI 105

Association de l'amusement du Québec c. Loto-Québec [1995] CAI 209.

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. »

[33] Différentes conditions doivent être rencontrées afin de permettre à un organisme public de soulever une restriction à l'accès dans le cadre de l'article précité.

[34] Le renseignement doit être de nature industrielle, financière, commerciale, scientifique ou technique. Il me semble clair que le renseignement dont le demandeur requiert la divulgation est de nature commerciale.

[35] De plus, le renseignement doit appartenir à l'organisme. C'est effectivement le cas. La liste des produits a été élaborée par la S.A.Q.

[36] Lorsqu'il s'agit de considérer le deuxième alinéa de l'article 22, la preuve doit démontrer que la divulgation du renseignement risquerait vraisemblablement d'entraver la négociation d'un contrat, de causer une perte à l'organisme ou de procurer un avantage appréciable à une autre personne. Ce risque doit être analysé.

[37] En outre, pour l'application du 3^e alinéa de l'article 22, l'organisme doit démontrer que la divulgation du renseignement risquerait vraisemblablement de nuire de façon substantielle à sa compétitivité.

[38] Je retiens de la preuve que le 11 mai 2004, le plan stratégique 2004-2009 de la S.A.Q. (O-1) a été rendu public. L'organisme a alors informé la population du fait que sa politique d'achat ne semble pas respectée par certains fournisseurs.

[39] Plus particulièrement, la preuve permet de savoir que la population est informée qu'une analyse des coûts de certains produits, les plus populaires, a été effectuée. En considérant un échantillon de quarante-six (46) vins, il a été possible d'avancer que pour vingt-huit (28) d'entre eux, la S.A.Q. n'obtient pas le meilleur prix. En comparant avec quatre (4) autres provinces, l'écart est en moyenne de 9,3 %.

[40] La liste des vingt-huit (28) vins pour lesquels l'organisme n'obtient pas le meilleur prix n'a pas été communiquée.

[41] Pour décider de l'accessibilité de ce document, il s'agit de déterminer si l'organisme a fait la démonstration d'un risque vraisemblable que l'une des situations décrites à l'article 22 de la Loi se produise.

[42] L'organisme prétend que si les fournisseurs savaient que l'un de leurs produits est inscrit sur la liste des vingt-huit (28) vins pour lesquels l'organisme se propose de «questionner» les écarts, ils pourraient prendre différentes mesures à leur avantage pour contrer la stratégie de négociation de la S.A.Q.

[43] Selon moi, la conférence de presse du 11 mai 2004 a eu un effet pratique qu'il faut considérer. Les fournisseurs sont dorénavant en mesure de savoir comment la S.A.Q. évalue la justesse de leurs prix par rapport aux montants payés par d'autres provinces qui s'approvisionnent auprès du même fournisseur.

[44] Même si la liste des vins pour lesquels la S.A.Q. n'obtient pas le meilleur prix n'a pas été divulguée, les fournisseurs sont en mesure de savoir à quoi s'en tenir. À partir de leurs propres dossiers, ils peuvent faire une comparaison du prix de leurs produits pour les autres provinces. Par la suite, cette comparaison permet de savoir si le prix payé par la S.A.Q. est plus ou moins élevé.

[45] Dans ce contexte commercial, je ne peux pas conclure que la divulgation de la liste des vins risquerait vraisemblablement d'entraver une négociation en vue de la conclusion d'un contrat. Le fournisseur concerné est déjà en mesure de savoir que le prix qu'il offre n'est pas le meilleur. De plus, depuis le 11 mai 2004, il sait que la S.A.Q. se propose de le «questionner» à ce sujet. Le cas échéant, il dispose de l'information pour intervenir. Sa stratégie de négociation ne sera pas modifiée par la divulgation de la liste des vins.

[46] En fait, depuis le 11 mai 2004, tous les fournisseurs sont en mesure de connaître la stratégie de négociation de l'organisme. Ils peuvent, s'ils le souhaitent, prendre les mesures nécessaires pour discuter de prix avec l'organisme.

[47] Dans un autre ordre d'idée, la divulgation de la liste des vins risque-t-elle vraisemblablement de causer une perte à l'organisme?

[48] En pratique, un commerçant pourrait être désavantagé si le fournisseur avec qui il se propose de discuter connaît sa stratégie de négociation.

[49] Dans le cas actuel, il n'y a pas de risque de désavantager l'acheteur puisque le renseignement stratégique a été divulgué préalablement. La stratégie de négociation de la S.A.Q. est connue depuis le 11 mai 2004. Du point de vue du fournisseur, la divulgation de la liste des vingt-huit (28) vins aurait pour effet de confirmer un renseignement dont il dispose déjà, à savoir qu'il ne vend pas à la S.A.Q. au meilleur prix.

[50] Enfin, la divulgation de la liste des vins risquerait-elle vraisemblablement de procurer un avantage appréciable à une autre personne?

[51] Il est possible que certains fournisseurs dont les prix sont les plus bas puissent bénéficier du contexte. Ils connaissent la méthode de calcul du seuil

établit par l'article 5.2 de la politique d'achat et de mise en marché. En vérifiant leurs prix dans les autres provinces, ils peuvent identifier l'écart entre le seuil défini par la politique et le prix qu'ils demandent à la S.A.Q. Selon l'importance de cet écart, ils pourraient être tentés de majorer leurs prix, tout en demeurant inférieur au seuil de la politique de l'organisme.

[52] On comprend que cet avantage ne résulterait pas de la divulgation de la liste des vingt-huit (28) vins. En fait, comme mentionné précédemment, depuis la publication de la politique d'achat de l'organisme, tous les fournisseurs sont en mesure d'effectuer une analyse leur permettant d'obtenir un prix plus élevé lorsque les circonstances le justifient.

[53] Enfin, le risque que la divulgation de la liste des vingt-huit (28) vins puisse nuire de façon substantielle à la compétitivité de l'organisme n'a pas été prouvé.

[54] J'en viens à la conclusion que l'organisme ne peut pas refuser de communiquer le renseignement demandé en s'appuyant sur l'article 22 de la Loi. Plus spécialement, l'organisme n'a pas démontré que la divulgation de la liste des vingt-huit (28) vins pour lesquels la S.A.Q. n'obtient pas le meilleur prix risquerait vraisemblablement d'entraver une négociation en vue de la conclusion d'un contrat, de causer une perte à l'organisme, de procurer un avantage appréciable à une autre personne ou de nuire à sa compétitivité.

POUR CES MOTIFS, la Commission :

ACCUEILLE la demande de révision du demandeur;

ORDONNE à la Société des alcools du Québec de communiquer au demandeur la «liste des vins» identifiant vingt-huit (28) produits où la S.A.Q. n'obtient pas le meilleur prix.

M^e Jacques Saint-Laurent
Président

M^e Gilles Jolicoeur
Procureur de l'organisme

M^e Maxime Bédard
Procureur du demandeur