

Dossier : 00 21 40

Date : 20030212

Commissaire : M^e Diane Boissinot

MAROIS, M^e JEAN-PHILIPPE

Demandeur ou M. Marois

c.

**SOCIÉTÉ DES ALCOOLS DU
QUÉBEC**

Organisme ou la SAQ

DÉCISION

OBJET

DEMANDE DE RÉVISION EN MATIÈRE D'ACCÈS (a. 135 de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*¹).

[1] Le 12 octobre 2000, le demandeur s'adresse au Responsable de l'accès (le Responsable) de l'organisme pour obtenir

[...] l'ensemble des procès-verbaux du conseil d'administration de la [SAQ] où il fut discuté du projet de participation dans une société en commandites et du projet de conception, de développement et d'exploitation d'une plate-forme de commerce électronique interentreprises reliée à l'industrie des boissons alcooliques.

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

[2] Cette demande est reçue au bureau du Responsable le même jour et, le 31 octobre suivant, le Responsable avise le demandeur qu'il se prévaut du délai supplémentaire de 10 jours prévu par l'article 47 de la Loi.

[3] Le 13 novembre 2000, le Responsable accédait en partie à la demande d'accès en fournissant au demandeur une photocopie des extraits pertinents des procès-verbaux des assemblées du conseil d'administration de la SAQ tenues les 8 juin, 10 août et 14 septembre 2000 desquels ont été retranchés certains renseignements nominatifs ou certains renseignements de nature économique, financière et commerciale dont la divulgation peut avoir des incidences sur les décisions administratives ou politiques, le tout en vertu des articles 53, 54, 21, 22, 27 et 35 de la Loi.

[4] Le 5 décembre 2000, M. Marois requiert la Commission d'accès à l'information (la Commission) de réviser cette décision du Responsable. Une audience se tient en la ville de Québec le 4 novembre 2002 pour se poursuivre par écrit, à la suite de la réouverture de l'audience, jusqu'au 7 février 2002, date à laquelle débute le délibéré.

L'AUDIENCE

A) LA QUESTION PRÉLIMINAIRE

[5] À la demande de la Commission, la SAQ établit par la déclaration du 24 janvier 2003 faite sous serment par madame Julie Morgan, qu'il convient de déposer sous la cote O-1, et par les pièces qui y sont annexées, ainsi que par les divers autres documents constitutifs d'instance, que tous les délais qui lui sont impartis par l'article 47 de la Loi pour répondre à la demande d'accès ont été respectés.

B) LE LITIGE

[6] Sont en litige les parties masquées de la résolution CA 2000-04-064 PROJET « WINE TRADEX » adoptée à l'assemblée du conseil d'administration du 8 juin 2000 (3 pages) et de la résolution CA 2000-07-104 PROJET « WINE TRADEX » - CRÉATION DE LA SOCIÉTÉ EN COMMANDITE adoptée à l'assemblée de ce conseil le 14 septembre 2000 (3 pages), en marge desquelles

parties masquées les dispositions de la Loi, qui sont invoquées pour les retenir, sont indiquées. Il convient de déposer, en liasse sous la cote O-2, ces deux extraits afin de déterminer avec exactitude l'étendue du litige.

C) LA PREUVE

i) de l'organisme

Témoignage de madame Francine Richard

[7] L'avocat de la SAQ appelle, pour témoigner, madame Francine Richard, adjointe à la Responsable. Madame Richard a traité la demande d'accès.

Pour la résolution CA 2000-04-064.

[8] Madame Richard a d'abord masqué le nom des trois personnes apparaissant au premier paragraphe. À l'époque, ces personnes ne sont pas des employés de la SAQ ni des fonctionnaires de l'état et leur nom accolé au fait qu'ils ont participé à cette assemblée révèle un renseignement nominatif qui les concerne (art. 53 et 54).

[9] Le nom de chacune de ces trois personnes est masqué partout où il apparaît dans cette résolution et ce, pour la même raison.

[10] Madame Richard explique que les paragraphes suivants de la page 1 sont consacrés à la présentation du projet « Wine Tradex » aux administrateurs par ces trois personnes. Les trois premiers paragraphes de la page 2 relatent la discussion entre les administrateurs et les tendances qui se dégagent de cette discussion.

[11] Au quatrième paragraphe de la page 2, madame Richard note que le nom d'un administrateur et son opinion sont masqués. Elle estime que ces passages révèlent un renseignement nominatif concernant cet administrateur.

[12] À la page 3, l'absence d'un membre identifié est notée. Selon madame Richard, il s'agit d'un renseignement nominatif le concernant.

Pour la résolution CA 2000-07-104

[13] Les deux premiers paragraphes, page 1, révèlent les intérêts d'un membre identifié du conseil d'administration dans certains aspects de la discussion qui va

suivre et note son retrait de la séance. Madame Richard estime qu'il s'agit de renseignements nominatifs concernant cette personne.

[14] Le troisième paragraphe est lu à l'audience et remis au demandeur. Il n'est plus en litige.

[15] Au quatrième et cinquième paragraphes, le témoin souligne que des explications, puis des précisions suite à des questions des membres leur sont données sur l'état des négociations, l'originalité du projet, les projections financières sur la base de modèles de revenus, l'évaluation des besoins de fonds et la rentabilité attendue. Elle estime que ce paragraphe dévoile l'objet des délibérations des membres et que son contenu est visé par l'article 35 de la Loi ainsi que par les articles 21, 22 et 27.

[16] Tous les paragraphes et sous-paragraphes de la page 2 qui ont été masqués contiennent des éléments très marqués de délibération entre les membres (art. 35) et l'opinion ou la proposition de deux membres en particulier est soulignée, ce qui en fait des renseignements nominatifs les concernant.

[17] La première ligne du paragraphe qui suit la quatrième décision est lue au demandeur et n'est plus en litige. La deuxième ligne évoque cependant les allées et venues de certains membres, renseignements qui sont jugés confidentiels par madame Richard.

Témoignage de monsieur Jean D'Aquila.

[18] L'avocat de la SAQ appelle monsieur Jean D'Aquila pour témoigner. Monsieur D'Aquila est vice-président Finances de la SAQ depuis juillet 1999. Il jouit d'une formation de comptable agréé et détient une maîtrise en administration des affaires (M.b.a.).

[19] Il affirme que l'information se trouvant au dernier paragraphe de la page 1 de la résolution 2000-07-104 est essentiellement financière et stratégique. Il veut témoigner de cet aspect.

[20] À cette époque, l'effervescence des activités d'affaires via une plate-forme électronique de type « portail » sur *Internet* était telle, dit-il, qu'il fallait être les premiers sur ce marché, en toute stratégie.

[21] Le paragraphe contient des indices découlant des études de marchés de la SAQ et son partenaire sur le potentiel des transactions. Selon le témoin, les

concurrents auraient pu, à l'époque, utiliser gratuitement à leur profit ces indices et arriver sur ce marché avant la SAQ qui, de ce fait, aurait subi une perte sur ses investissements dans ce projet.

[22] Le témoin affirme qu'à l'époque, un certain nombre d'autres sociétés concurrentes plus ou moins près de ce marché développaient un produit similaire. Ces informations auraient pu leur être utiles.

[23] En contre-interrogatoire, monsieur D'Aquila déclare que le portail est opérationnel depuis le printemps 2001 et que sa rentabilité satisfaisante, à court terme, a été constatée et discutée dans les journaux. Le paragraphe sur lequel il a témoigné contient toutefois des informations sur le potentiel du marché et sa rentabilité à moyen terme, sur un certain nombre d'années, donc. Cet aspect n'a pas fait l'objet d'une publication.

ii) du demandeur

[24] Monsieur Marois dépose, sous la cote D-1, le décret numéro 115-2000 du 20 septembre 2000² rendant publique la décision de la SAQ et révélant les détails de sa participation financière au projet.

[25] Il dépose également, sous la cote D-2, une copie du fichier des personnes morales tenu par l'Inspecteur général des institutions financières concernant la société en commandite Société d'investissement M-S immatriculée le 16 octobre 2000 et où la SAQ apparaît comme commanditaire avec la société Technologies interactives Médiagrif.

[26] Enfin, monsieur Marois dépose, sous la cote D-3, une copie du même fichier concernant le commandité 9095-4447 Québec inc. dont un des actionnaires est la SAQ et dont l'administrateur président est monsieur Gaétan Frigon.

D) LES ARGUMENTS

i) de l'organisme

² G.O. Partie II, 6574, 11 octobre 2000.

[27] L'avocat de l'organisme soutient que le témoignage de madame Richard a clairement établi le caractère délibératif des passages qu'elle a décrits comme représentant le cheminement³ de la pensée des membres du conseil d'administration vers la décision à prendre. Il s'agit de mettre en application une disposition de la Loi, l'article 35, visant à protéger le processus décisionnel des membres des organismes publics.

[28] Un seul paragraphe est visé par les articles 21, 22 et 27 de la Loi. Compte tenu de l'article 16 de la *Loi sur la Société des alcools du Québec*⁴ consacrant la vocation commerciale et même industrielle de cette société, l'avocat de la SAQ plaide que ces trois articles, en particulier l'article 22, s'appliquent au dernier paragraphe de la page 1 de la résolution 2000-07-104 qui contient des renseignements essentiellement de nature financière et stratégique. Les deux témoins de l'organisme ont expliqué le contexte d'affaires entourant l'activité à laquelle réfère cette résolution⁵.

[29] L'avocat de la SAQ souligne que chaque fois où l'opinion personnelle ou l'intérêt d'un membre risque d'être révélé, de même que sa participation ou non aux délibérations, les articles 53 et 54 de la Loi doivent trouver application. Il en est de même de l'identité des personnes non membres et non employées de l'organisme participant à l'assemblée⁶.

ii) du demandeur

³ *Université du Québec à Trois-Rivières c. Syndicat des professeurs de l'université du Québec à Trois-Rivières*, [1991] CAI 374 (C.Q.); *Charrette c. Centre hospitalier Jeffery-Hale*, [1988] CAI 170; *Rondeau c. Centre d'accueil Pierre-Joseph-Triest*, [1992] CAI 38; *Groupe Auto-Psy c. Centre hospitalier Robert-Giffard*, (1984-86) 1 CAI 48; *Clinique Roy-Rousseau c. Groupe Auto-Psy*, [1986] CAI 424 (C.Q.), requête en évocation rejetée [1987] CAI 103 (C.S.); *Coalition pour la professionnalité scolaire c. Comité catholique du Conseil supérieur de l'éducation*, CAI 98 05 41 Québec, le 20 août 1998, p. 7 à 10.

⁴ L.R.Q., c. S-13, ci-après appelée la LSAQ.

⁵ *Dufour, Michel c. Société des alcools du Québec*, CAI Montréal 86 01 98, le 27 janvier 1986, pages 11 à 15; *Dufour c. Société des alcools du Québec*, [1986] CAI 20; *Beaulac c. Office du crédit agricole du Québec*, [1986] CAI 22; *Presse (La) c. Société du Palais des congrès*, [1993] CAI 110.

⁶ La plupart des affaires citées à la note 3, *supra*, excluent ces renseignements nominatifs de la communication.

[30] Monsieur Marois demande à la Commission d'exclure des délibérations et de l'application de l'article 35 les parties des procès-verbaux qui ne sont qu'un exposé des faits pour le bénéfice des membres qui vont voter⁷.

[31] Il prie la Commission de ne pas cautionner le masquage du nom des employés de l'organisme qui, tout en étant présents à l'assemblée, ne participent pas aux délibérations. Ces renseignements sont revêtus d'un caractère public, ne sont pas nominatifs et sont accessibles.

[32] Monsieur Marois rappelle que pour appliquer l'article 27 de la Loi, l'organisme doit prouver qu'il y a négociation à l'époque où la décision du Responsable est prise, c'est-à-dire le 13 novembre 2000⁸. Le décret D-1 établit que le 20 septembre 2000, il n'y a plus de négociations puisque la décision à l'intérieur de la SAQ et au gouvernement est prise et publiée.

[33] Enfin, monsieur Marois souligne que l'application de l'article 22 est assujettie à l'existence de trois critères : il doit s'agir de renseignements a) de nature financière ou commerciale b) qui appartiennent à l'organisme et c) dont la divulgation risque de causer l'un ou l'autre des effets y prévus. Le demandeur est d'avis que la preuve n'a pas démontré le respect du critère d'appartenance ni celui du préjudice ou de l'avantage appréciable.

[34] En effet, en matière de partenariat entre le secteur public et le secteur privé, les chiffres provenant des partenaires privés n'appartiennent pas à l'organisme. Également, pour ce qui est de la perte, l'évaluation de la rentabilité à moyen terme des portails s'est faite en l'an 2000 et a été rapportée dans le procès-verbal. Le contexte actuel n'est plus le même. De plus, le risque de perte que la preuve aborde ne concerne pas une perte qui affecterait l'organisme dans sa capacité de vendre ou d'acheter de l'alcool, son activité courante.

DÉCISION

⁷ *Hamelin, Pierre c. Société des alcools du Québec*, CAI Québec 00 05 35, le 24 avril 2001, pages 6, 7, 8 et 20.

⁸ *Syndicat des employés en radio-télévision de Radio-Québec c. Société de Radio-télévision du Québec*, [1987] CAI 282, 284.

ARTICLE 22

[35] L'article 22 se lit :

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.

[36] La preuve et le contexte législatif me convainquent que la SAQ est un organisme qui est investi d'une mission commerciale et économique et qu'elle est ce type d'organisme qui peut se prévaloir de l'exception prévue à l'article 22 de la Loi. Le libellé de l'article 16 de la LSAQ est éloquent à cet égard :

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.

[37] Les trois critères d'application de l'article 22 sont les suivants : il doit s'agir de renseignements a) de nature financière ou commerciale b) qui appartiennent à l'organisme et c) dont la divulgation risque de causer l'un ou l'autre des effets y prévus.

[38] Il ne fait pas de doute que les renseignements qui se retrouvent au dernier paragraphe de la page 1 de la résolution CA 2000-07-104, les seuls parmi les renseignements en litige qui sont visés par cet article, sont d'ordre financier et commercial.

[39] Le témoignage de monsieur D'Aquila démontre qu'ils sont le fruit des études de marché menées par l'organisme et ses partenaires. La preuve établit que le partenariat est conclu à l'époque de la décision du Responsable. Que les études de marché aient été menées ou financées par l'un ou l'autre des partenaires dans le cadre de l'évaluation de la rentabilité de ce projet particulier, la conséquence d'un partenariat conclu pour l'exécution de ce projet est que les renseignements de l'un appartiennent à l'autre et inversement. L'article 22 n'exige pas que les renseignements en cause appartiennent en exclusivité à l'organisme public.

[40] La jurisprudence de la Commission concernant les renseignements contenus à un contrat n'est pas applicable ici. Les renseignements en cause ne se trouvent pas dans un contrat.

[41] La preuve révèle que, dans le contexte existant lors de la décision du responsable, en novembre 2000, la divulgation des renseignements contenus dans ce paragraphe de la résolution CA 2000-07-104 aurait vraisemblablement eu pour effet de causer une perte à l'organisme et d'avantager de façon appréciable ses concurrents.

[42] Tous les critères nécessaires à l'application de l'article 22 sont satisfaits.

[43] Le dernier paragraphe de la page 1 de la résolution CA 2000-07-104 est composé, en substance, de renseignements visés par l'article 22 de la Loi. On ne peut effectuer un élagage en vertu de l'article 14 de la Loi sans affecter sérieusement le sens de ce qui serait finalement divulgué au demandeur. Le Responsable est donc fondé d'en refuser l'accès en totalité pour ce seul motif.

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.

[44] Il n'est donc pas nécessaire que la Commission se prononce sur les autres articles invoqués par la SAQ à l'encontre de la divulgation de ce paragraphe.

L'ARTICLE 35

[45] L'article 35 se lit :

35. Un organisme public peut refuser de communiquer les mémoires de délibérations d'une séance de son conseil d'administration ou, selon le cas, de ses membres dans l'exercice de leurs fonctions, jusqu'à l'expiration d'un délai de quinze ans de leur date.

[46] Sauf aux endroits mentionnés au paragraphe suivant, la Commission est d'avis que les renseignements contenus aux parties masquées en raison de l'application de l'article 35 et indiqués comme tels à la pièce O-2 sont composés en substance d'éléments pouvant dévoiler le cheminement de la réflexion des membres du conseil d'administration de la SAQ vers leur décision. La simple lecture de ces passages, les termes employés et la preuve démontrent qu'il s'agit bien d'éléments délibératifs des extraits des deux procès-verbaux en litige et ce, au sens de l'article 35 de la Loi.

[47] Ce ne peut être le cas, cependant des parties suivantes. Ces extraits contiennent des éléments purement informatifs, exposant ou expliquant de façon neutre certains faits, d'où aucune opinion à caractère persuasif ne peut se dégager. Les extraits qui suivent ne peuvent à aucun moment être considérés comme faisant partie des délibérations des membres du conseil d'administration :

a. les deuxième, troisième et quatrième paragraphes de la page 1 de la résolution CA 2000-04-064 sont accessibles à l'exception du nom des gens qui expliquent sommairement le projet, lesquels sont des renseignements nominatifs visés par les articles 53 et 54 de la Loi.

b. Le quatrième paragraphe de la page 1 et le premier paragraphe de la page 2 de la résolution CA 2000-07-104 est accessible en totalité.

LES ARTICLES 53 ET 54

[48] La Commission est d'accord avec la décision de la Responsable partout où celle-ci a masqué les renseignements en litige en raison de leur nature nominative et ce, pour les motifs exprimés au cours du témoignage de madame Richard.

EN RÉSUMÉ

[49] La décision sous examen est fondée sauf quant à l'application de l'article 35 aux cinq paragraphes plus haut décrits.

POUR CES MOTIFS, LA COMMISSION :

ACCUEILLE en partie la demande de révision; et

ORDONNE à la l'organisme de divulguer au demandeur

a) les deuxième, troisième et quatrième paragraphes de la page 1 de la résolution CA 2000-04-064 à l'exception du nom des personnes physiques y mentionnées lesquels sont des renseignements nominatifs visés par les articles 53 et 54 de la Loi; et

b) le quatrième paragraphe de la page 1 et le premier paragraphe de la page 2 de la résolution CA 2000-07-104.

Québec, le 12 février 2003

DIANE BOISSINOT
Commissaire

Avocat de l'organisme :
M^e Gilles Jolicoeur