

Direction de l'accès à l'information et de la protection
des renseignements personnels

Secrétariat à la réforme des institutions
démocratiques et à l'accès à l'information

Décembre 2011

GUIDE

SUR LA COMMUNICATION
DE RENSEIGNEMENTS

pour contrer la fraude envers l'État

Québec 

Le présent guide a été produit par la Direction de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels (DAIPRP) du Secrétariat à la réforme des institutions démocratiques et à l'accès à l'information (SRIDAI).

Ce guide n'a pas force de loi. En cas de divergence entre l'information qu'il contient et les termes de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels (L.R.Q., c. A-2.1), ci après appelée «Loi sur l'accès», le texte législatif prévaut.

Pour toute question relative à ce guide, vous pouvez joindre la Direction de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels, au numéro 418 528-8024 ou par courriel à l'adresse suivante :
sridai@mce.gouv.qc.ca

Dépôt légal – 2012
Bibliothèque et Archives nationales du Québec
ISBN 978-2-550-65458-2 (PDF)

© Gouvernement du Québec, 2012

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
1. LES DROITS FONDAMENTAUX RELATIFS AU RESPECT DE LA VIE PRIVÉE.....	2
1.1 Les chartes	2
1.2 La jurisprudence	2
2. LES AUTORISATIONS À COMMUNIQUER DES RENSEIGNEMENTS EN VERTU DE LA LOI SUR L'ACCÈS	5
2.1 La communication de renseignements personnels, sans le consentement de la personne concernée	5
L'article 59, deuxième alinéa, paragraphes 1° à 3° de la Loi sur l'accès.....	5
» Une communication préalable à la poursuite ou à la procédure	5
» Une communication à l'initiative de l'organisme public détenant les renseignements	6
» Un pouvoir discrétionnaire à exercer judicieusement	6
» Mises en situation	7
L'article 67 de la Loi sur l'accès	8
» Une communication expressément prévue ou non par la loi.....	8
» Une communication nécessaire à l'application d'une loi	8
» Mises en situation	10
2.2 La communication de renseignements confidentiels autres que personnels fournis par un tiers, sans le consentement de celui-ci	10
L'article 41.2 de la Loi sur l'accès	10
2.3 La communication de renseignements exigés en vertu d'un pouvoir de contrainte	11
L'article 171 de la Loi sur l'accès	11
CONCLUSION	13
ANNEXE – MARCHE À SUIVRE POUR FACILITER LA PRISE DE DÉCISIONS	14

INTRODUCTION

Le présent guide porte sur la communication de renseignements personnels et de renseignements confidentiels autres que des renseignements personnels, entre ministères et organismes publics, afin de contrer la fraude commise envers l'État, notamment à l'égard de l'émission des documents officiels gouvernementaux et de l'administration des régimes publics de prestation.

Le guide a été produit dans le but de favoriser une compréhension commune des articles de la Loi sur l'accès autorisant ce type de communication. Il ne se prononce cependant pas sur la gestion administrative des ministères et organismes quant à l'application de ces articles. De plus, il ne peut être appliqué aux régimes particuliers de protection des renseignements personnels en vigueur dans certains ministères et organismes publics sans une analyse de leurs lois respectives.

Au Québec, la vie privée est un droit fondamental protégé par les chartes canadienne et québécoise des droits et libertés. Le régime de protection des renseignements personnels, instauré par la Loi sur l'accès, vise notamment à protéger la vie privée. Ce régime repose sur le principe selon lequel un renseignement personnel est confidentiel et ne peut être communiqué sans le consentement de la personne concernée. Toutefois, il comporte des exceptions qui, dans certains cas, autorisent la communication de renseignements personnels, sans le consentement de la personne concernée.

La Loi sur l'accès accorde également une protection aux renseignements confidentiels autres que personnels. Des exceptions autorisent cependant la communication de tels renseignements dans certaines circonstances.

Avant de traiter des articles pertinents de la Loi sur l'accès, il convient d'aborder la vie privée en tant que droit fondamental protégé par les chartes canadienne et québécoise des droits et libertés.

MISE EN GARDE

Il importe de préciser que si le contexte dans lequel s'inscrit ce guide concerne la communication de renseignements effectuée en vertu des articles pertinents de la Loi sur l'accès en vue de contrer la fraude commise envers l'État, ces articles pourraient aussi trouver application en dehors de tout contexte frauduleux.

1. LES DROITS FONDAMENTAUX RELATIFS AU RESPECT DE LA VIE PRIVÉE

1.1 LES CHARTES

La *Charte canadienne des droits et libertés* (Charte canadienne) reconnaît à l'article 8 que «chacun a droit à la protection contre les fouilles, les perquisitions ou les saisies abusives». Dans le même sens, l'article 24.1 de la *Charte des droits et libertés de la personne* (Charte québécoise) prévoit que «nul ne peut faire l'objet de saisies, perquisitions ou fouilles abusives».

Par ailleurs, les articles 5 à 8 de la Charte québécoise consacrent les droits relatifs au respect de la vie privée, à la jouissance paisible des biens, à l'inviolabilité de la demeure et au respect de la propriété privée. Toutefois, l'article 9.1 permet au législateur de fixer la portée des libertés et droits fondamentaux et d'en aménager l'exercice.

1.2 LA JURISPRUDENCE

Dans l'arrêt *Hunter c. Southam Inc.*¹, la Cour suprême indique que l'article 8 de la Charte canadienne «garantit un droit général à la protection contre les fouilles, les perquisitions et les saisies abusives qui va au moins jusqu'à assurer la protection du droit à la vie privée contre l'intrusion injustifiée de l'État»².

Dans cette affaire, où il s'agissait de déterminer la constitutionnalité d'une loi autorisant des fouilles, des perquisitions et des saisies, le juge Dickson souligne que l'article 8 de la Charte canadienne offre une protection qui est limitée aux fouilles, perquisitions et saisies abusives :



La garantie de protection contre les fouilles, les perquisitions et les saisies abusives ne vise qu'une attente raisonnable. Cette limitation du droit garanti par l'art. 8, qu'elle soit exprimée sous la forme négative, c'est à-dire comme une protection contre les fouilles, les perquisitions et les saisies "abusives", ou sous la forme positive comme le droit de s'attendre "raisonnablement" à la protection de la vie privée, indique qu'il faut apprécier si, dans une situation donnée, le droit du public de ne pas être importuné par le gouvernement doit céder le pas au droit du gouvernement de s'immiscer dans la vie privée des particuliers afin de réaliser ses fins et, notamment, d'assurer l'application de la loi.³



1. *Hunter c. Southam Inc.*, 1984 CSC 33 (CanLII).

2. *Ibid.*, p. 146.

3. *Ibid.*, p. 159-160.

Selon *R. c. Plant*⁴, serait ainsi protégé par l'article 8 «un ensemble de renseignements biographiques d'ordre personnel que les particuliers pourraient, dans une société libre et démocratique, vouloir constituer et soustraire à la connaissance de l'État. Il pourrait notamment s'agir de renseignements tendant à révéler des détails intimes sur le mode de vie et les choix personnels de l'individu»⁵.

Dans l'affaire *Plant*, la Cour suprême a décidé que la vérification par la police des dossiers informatisés de consommation d'électricité, sans mandat, n'était pas abusive :



Compte tenu de la nature des données, de la relation existant entre l'accusé et le service d'électricité, de l'endroit où a eu lieu la perquisition et des conditions dans lesquelles elle a été effectuée, ainsi que de la gravité de l'infraction faisant l'objet de l'enquête, on ne peut conclure que l'accusé avait, en ce qui concerne les dossiers informatisés de consommation d'électricité, une attente raisonnable au respect de sa vie privée qui l'emportait sur le droit de l'État d'assurer l'application des lois relatives aux infractions en matière de stupéfiants. Bien que faisant état du niveau de consommation d'électricité dans sa résidence, les dossiers ne dévoilent pas des détails intimes de la vie de l'accusé.⁶



Par contre, dans *R. c. Colarusso*⁷, la Cour suprême a jugé que le fait qu'un policier obtienne d'un coroner, sans mandat, des échantillons de sang et d'urine portait atteinte à l'article 8 de la Charte :



L'attente raisonnable en matière de vie privée relativement à ses propres liquides organiques, qui est garantie par l'article 8 de la Charte, n'est pas amoindrie du simple fait qu'un coroner décide d'exercer le pouvoir de saisir des éléments de preuve que lui confère la loi. Cela étant, l'intervention du coroner ne change rien à l'obligation des policiers d'obtenir, conformément à l'arrêt *Hunter c. Southam Inc.*, une autorisation judiciaire avant de saisir un échantillon d'une substance organique.⁸



Dans l'affaire *Québec (Procureur général) c. Laroche*⁹, la Cour suprême a approuvé le fait qu'un fonctionnaire de la Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ) transmette des renseignements à la police, de sa propre initiative :



Le fonctionnaire de la SAAQ vérifiait des dossiers de reconstruction de véhicules, soumis par les intimés pour obtenir des certificats de conformité technique. Les informations obtenues à cette occasion avaient été fournies

4. *R. c. Plant*, 1993 CSC 70 (CanLII).

5. *Ibid.*, p. 17-18.

6. *Ibid.*, p. 3-4.

7. *R. c. Colarusso*, 1994 CSC 134 (CanLII).

8. *Ibid.*, p. 5.

9. *Québec (Procureur général) c. Laroche*, 2002 CSC 72 (CanLII).

à l'origine par les intimés en exécution d'obligations imposées par la législation et les règlements applicables en vertu de cette dernière. Laroche et le Garage Côté Laroche Inc. devaient savoir que ces renseignements seraient nécessairement examinés et vérifiés par la SAAQ et n'avaient pas, à proprement parler, de caractère privé à l'égard de l'administration publique. En effectuant et en amplifiant son enquête, le fonctionnaire ne faisait que remplir les devoirs de ses fonctions. La transmission de renseignements à la police pour ouvrir une enquête sur les irrégularités constatées se rattachait à l'exécution de ses fonctions.¹⁰



Dans l'arrêt *Smith c. Canada (Procureur général)*¹¹, la Cour suprême a jugé que la disposition prévoyant la communication de renseignements par Revenu Canada (Douane) à la Commission de l'assurance-emploi du Canada afin d'identifier les personnes qui reçoivent des prestations alors qu'elles sont à l'extérieur du pays ne contrevient pas à l'article 8 de la Charte :



Comme dans l'affaire *R. c. Plant*, [1993] 3 R.C.S. 281, il n'y a eu aucune violation de l'art. 8 de la *Charte canadienne des droits et libertés* d'après les faits du présent pourvoi. Nous concluons qu'on ne saurait dire que l'appelante avait, au sujet de la partie divulguée des renseignements inscrits sur le formulaire de déclaration de douane E-311, des attentes raisonnables en matière de respect de la vie privée qui l'emportaient sur l'intérêt de la Commission d'assurance-chômage du Canada dans le respect des obligations d'autodéclaration imposées par le programme de prestations d'assurance-chômage.¹²



En conclusion, dans certains cas, une personne qui fournit à un organisme public des renseignements la concernant peut avoir des attentes raisonnables en matière de respect de la vie privée. Mais encore faut-il que ces attentes l'emportent sur l'intérêt de l'administration publique à obtenir ces renseignements afin de s'assurer du respect de la législation ou des programmes publics de prestation.

10. *Ibid.*, paragr. 84. À ce sujet, voir également Y. D. DUSSAULT, *Portée de la décision Laroche*, dans Actes de la XVI^e conférence des juristes de l'État (2004), [En ligne],

<http://www.conferecedesjuristes.gouv.qc.ca/textes-de-conferences/pdf/2004/PorteedeladecisionLaroche.pdf>

11. *Smith c. Canada (Procureur général)*, 2001 CSC 88 (CanLII).

12. *Ibid.*, paragr. 2. Voir également la décision de la Cour d'appel de l'Ontario dans *R. v. D'Amour*, 2002 ONCA 45015 (CanLII), paragr. 60 à 62 : «A fraud charge under the Criminal Code amounts to the same allegation and reflects only a difference in degree, and not a qualitative change, in the nature of the state conduct. A prosecution under the Act or a prosecution under the Criminal Code for fraud is a prosecution for a fraudulent receipt of benefits. The latter simply indicates a more serious level of fraudulent conduct. Resort to either is part and parcel of the administration and enforcement of the Act. The mere fact that the state regards the appellant's conduct as sufficiently egregious to warrant criminal prosecution does not enhance the appellant's privacy expectations. No reasonable person in the appellant's position could expect that material provided to the Department would not be used in proceedings involving allegations of the fraudulent receipt of benefits. In my view, whether those proceedings occurred in provincial offenses court, or in criminal court, is of no consequence to the assessment of the existence of any reasonable expectation of privacy. I accept the respondent's submission that the use of the T4 slips in the criminal prosecution for the fraudulent receipt of benefits did not amount to the use of the document for a purpose different from the enforcement of the Act. The prosecution for fraud, just like a prosecution under the Act, was aimed at preserving the integrity of a benefits program that depended largely on accurate self-reporting of income. Self-reporting can only work if the state can identify and successfully prosecute those who do not honour their obligation to report fully and accurately. Like the trial judge, I am satisfied that the appellant could have no reasonable expectation that the Department would not co-operate in the criminal prosecution of an allegation of fraud against the Department. The appellant could have no reasonable expectation that the Department would not provide the T4 slips to the prosecutorial authorities, including the police.»

2. LES AUTORISATIONS À COMMUNIQUER DES RENSEIGNEMENTS EN VERTU DE LA LOI SUR L'ACCÈS

La Loi sur l'accès comporte plusieurs dispositions permettant de communiquer des renseignements. Cette section traite de celles qui sont les plus susceptibles de s'appliquer en cas de fraude.

2.1 LA COMMUNICATION DE RENSEIGNEMENTS PERSONNELS, SANS LE CONSENTEMENT DE LA PERSONNE CONCERNÉE

L'ARTICLE 59, DEUXIÈME ALINÉA, PARAGRAPHERS 1^o À 3^o DE LA LOI SUR L'ACCÈS



59. Un organisme public ne peut communiquer un renseignement personnel sans le consentement de la personne concernée.

Toutefois, il peut communiquer un tel renseignement sans le consentement de cette personne, dans les cas et aux strictes conditions qui suivent :

1^o au procureur de cet organisme, si le renseignement est nécessaire aux fins d'une poursuite pour infraction à une loi que cet organisme est chargé d'appliquer, ou au Directeur des poursuites criminelles et pénales, si le renseignement est nécessaire aux fins d'une poursuite pour infraction à une loi applicable au Québec ;

2^o au procureur de cet organisme ou au procureur général lorsqu'il agit comme procureur de cet organisme, si le renseignement est nécessaire aux fins d'une procédure judiciaire autre qu'une procédure visée dans le paragraphe 1 ;

3^o à un organisme qui, en vertu de la loi, est chargé de prévenir, détecter ou réprimer le crime ou les infractions aux lois, si le renseignement est nécessaire aux fins d'une poursuite pour infraction à une loi applicable au Québec [...].



Une communication préalable à la poursuite ou à la procédure

La communication des renseignements personnels prévue aux paragraphes 1^o à 3^o du deuxième alinéa de l'article 59 peut avoir lieu avant que la poursuite ou la procédure ne soit intentée. À ce sujet, les auteurs Doray et Charette sont d'avis que les renseignements communiqués permettront dans un premier temps, de vérifier s'il y a matière à poursuite ou à une procédure judiciaire ou quasi judiciaire et, dans un deuxième temps, d'intenter cette poursuite ou cette procédure, le cas échéant.

Ces auteurs ajoutent que, dans le cas du paragraphe 3°, «les policiers et les enquêteurs n'intentent pas eux-mêmes les poursuites, ils œuvrent à recueillir les preuves qui sont communiquées au substitut du procureur général auquel il revient généralement d'intenter des poursuites pénales ou criminelles»¹³.

Une communication à l'initiative de l'organisme public détenant les renseignements

En 2006, les paragraphes 1° à 3° de l'article 59 ont été modifiés par le remplacement du terme «requis» par le terme «nécessaire». Suivant la rédaction de la version antérieure au 14 mai 2006, les renseignements personnels devaient être «requis» aux fins d'une poursuite pour infraction à une loi. Le terme «requis» pouvait être interprété comme signifiant que la communication devait avoir fait l'objet d'une demande et qu'elle ne pouvait donc pas être faite à l'initiative de l'organisme public.

C'est d'ailleurs l'interprétation qu'a déjà véhiculée la Commission d'accès à l'information (CAI), en signalant qu'un organisme public qui constate une infraction à la loi par une personne physique ne pouvait pas, de sa propre initiative, communiquer ces informations à la police¹⁴.

En remplaçant le terme «requis» par le terme «nécessaire» dans la nouvelle version de l'article 59, le législateur indique clairement que les organismes publics peuvent communiquer de leur propre initiative un renseignement relatif à la commission d'une infraction. C'est d'ailleurs ce qui ressort des propos échangés à ce sujet lors de l'étude détaillée du projet de loi en commission parlementaire¹⁵.

En conséquence, un organisme public qui, dans le cadre d'une vérification ou lors de la prestation d'un service, constate la commission d'un acte criminel ou d'une infraction à ses propres lois, et même à une loi autre que celle qu'il administre, peut alerter, de sa propre initiative, l'organisme visé à l'un ou l'autre des trois premiers paragraphes du deuxième alinéa de l'article 59.

Un pouvoir discrétionnaire à exercer judicieusement

L'article 59 confère à l'organisme public la discrétion de communiquer ou non des renseignements personnels, sans le consentement de la personne concernée, dans les cas mentionnés à son deuxième alinéa. Bien que la communication prévue à cet alinéa résulte d'une discrétion administrative, il ne s'agit pas d'une discrétion illimitée ou absolue.

13. R. DORAY et F. CHARETTE, *Accès à l'information, Loi annotée, jurisprudence, analyse et commentaires*, Vol. 1, mise à jour 12 (2007-11-01), Cowansville, Éditions Yvon Blais, p. III/59-9.

14. ASSEMBLÉE NATIONALE, *Journal des débats*, Commission des finances publiques, 24 janvier 2002, 14 h 30, [En ligne], http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/commissions/cfp-36-2/journal-debats/CFP-020124.html#debut_journal

15. ASSEMBLÉE NATIONALE, *Journal des débats*, Commission de la culture, 22 mars 2006, 17 h 50, [En ligne], http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/commissions/cc-37-2/journal-debats/CC-060322.html#_Toc135471215

«M. Bédard : "Requis", ça veut dire qu'il faut qu'il y ait une demande.

M. Dussault (Yves D.) : Alors qu'ici on veut rendre possible que la communication soit faite de la propre initiative de l'organisme, sans attendre qu'il ait une demande, que l'organisme ait une demande.»

Une telle discrétion est sujette au contrôle judiciaire «qui peut survenir particulièrement lorsque l'administrateur viole la règle d'équité, fait preuve de mauvaise foi, tient compte de considérations non pertinentes, tombe dans l'arbitraire, refuse de prendre une décision, laisse à une autorité incompétente le soin de la prendre à sa place ou exerce sa discrétion de façon discriminatoire ou autrement déraisonnable»¹⁶.

En résumé, une communication autorisée en vertu de l'un ou l'autre des paragraphes 1^o à 3^o de l'article 59 peut être faite avant que la poursuite ou la procédure judiciaire ne soit entreprise. Elle peut s'effectuer à l'initiative de l'organisme public détenant les renseignements, sans attendre une demande du destinataire. Enfin, le pouvoir discrétionnaire doit être exercé en tenant compte des règles relatives à l'exercice de la discrétion administrative.

Par ailleurs, le premier alinéa de l'article 60 de la Loi sur l'accès prévoit qu'il revient à l'organisme qui communique des renseignements en vertu des paragraphes 1^o, 2^o et 3^o de l'article 59 de s'assurer, au préalable, que ceux-ci sont nécessaires aux fins visées.

Enfin, rappelons qu'un organisme public victime d'un acte criminel et ayant fait une dénonciation à un corps de police en vertu du Code criminel peut communiquer à la police les renseignements concernant cet acte criminel en vertu du paragraphe 3^o de l'article 59. L'organisme n'a pas, dans un tel cas, à exiger de mandat de perquisition pour fournir la documentation pertinente aux policiers.

MISES EN SITUATION

- » Un organisme gouvernemental québécois découvre qu'il verse des prestations au bénéfice d'un enfant qui, dans les faits, n'existe pas.
- » À l'occasion d'une visite sur le terrain, un employé d'un ministère constate qu'une adresse déclarée par un prestataire d'un programme administré par ce ministère ne correspond pas à un immeuble d'habitation, ce qui semblait être le cas de prime abord, mais plutôt à une résidence unifamiliale. De plus amples vérifications permettent de découvrir que plus de 60 prestataires de ce programme sont inscrits à cette même adresse alors qu'ils ne peuvent manifestement pas y résider.

Dans ces deux situations, les organismes concernés par les actes frauduleux en cause pourraient porter plainte à la police et lui communiquer les renseignements nécessaires pour appuyer leurs plaintes respectives.

16. R. DUSSAULT et L. BORGEAT, *Traité de droit administratif*, Tome 1, Presse de l'Université Laval, 1984, p. 312-313.

L'ARTICLE 67 DE LA LOI SUR L'ACCÈS



67. Un organisme peut, sans le consentement de la personne concernée, communiquer un renseignement personnel à toute personne ou organisme si cette communication est nécessaire à l'application d'une loi au Québec, que cette communication soit ou non prévue expressément par la loi.¹⁷



En premier lieu, rappelons que si des renseignements ne peuvent être communiqués en vertu des paragraphes 1^o à 3^o du deuxième alinéa de l'article 59 parce que les conditions prévues à l'un ou l'autre de ces paragraphes ne sont pas satisfaites, il y a lieu d'examiner la possibilité d'utiliser l'article 67.

Une communication expressément prévue ou non par la loi

En 2006, le législateur a apporté une modification importante à l'article 67 en ajoutant à la fin de celui-ci les mots « que cette communication soit ou non prévue expressément par la loi ». Cet ajout a mis de côté l'interprétation qui exigeait que, pour que la communication soit considérée comme nécessaire à l'application d'une loi, celle-ci devait être expressément prévue par une loi particulière.

Depuis, pour être autorisée en vertu de l'article 67, une communication n'a pas à être expressément prévue par une loi particulière.

Une communication nécessaire à l'application d'une loi

L'interprétation du terme « nécessaire », qui se retrouve à la fois aux articles 59 et 67, et à plusieurs autres dispositions de la Loi sur l'accès, a donné lieu à l'élaboration des trois interprétations suivantes : l'interprétation relative et contextuelle, l'interprétation stricte et l'interprétation selon le test de la proportionnalité.

Avant le jugement de la Cour du Québec dans l'affaire *Société de transport de la Ville de Laval c. X*, les deux premières interprétations s'opposaient quant à la portée du critère de nécessité. Selon l'interprétation relative et contextuelle, le critère de nécessité est satisfait si le renseignement, sans être indispensable, est requis pour l'exercice des attributions de l'organisme et la bonne administration des programmes dont elle a la gestion. Selon l'interprétation stricte, un renseignement est nécessaire lorsqu'il s'avère indispensable, essentiel et primordial.

17. Le paragraphe 8 du second alinéa de l'article 59 prévoit qu'un organisme public peut, sans le consentement de la personne concernée, communiquer un renseignement personnel à une personne ou à un organisme, conformément à l'article 67, notamment.

Dans *Société de transport de la Ville de Laval*¹⁸, il s'agissait d'évaluer le droit de recueillir des renseignements personnels en fonction du critère de nécessité sous l'angle de l'article 64 de la Loi sur l'accès. La Cour du Québec a proposé une approche mitoyenne par rapport à celles utilisées jusque-là.

Selon la Cour, le terme «nécessaire» doit s'interpréter en ayant recours au test élaboré dans l'arrêt *R. c. Oakes*¹⁹, lequel s'articule autour de deux volets : l'objectif légitime, important, urgent et réel d'une part, et l'atteinte proportionnée d'autre part. À ce sujet, le juge Claude Filion s'est exprimé comme suit :

« Un renseignement sera donc nécessaire non pas lorsqu'il pourra être jugé absolument indispensable, ou au contraire simplement utile. Il sera nécessaire lorsque chaque fin spécifique poursuivie par l'organisme, pour la réalisation d'un objectif lié à ses attributions, sera légitime, importante, urgente et réelle, et lorsque l'atteinte au droit à la vie privée que pourra constituer la cueillette, la communication ou la conservation de chaque élément de renseignement sera proportionnelle à cette fin.²⁰

Le juge Shamie, dans *Grenier c. Centre hospitalier universitaire de Sherbrooke*²¹, explique la décision du juge Filion :

« Ce test a l'avantage de tenir compte de la nature du renseignement et du besoin réel de l'organisme dans l'exercice de ses attributions en comparant le degré d'exigence que commande le besoin à l'expectative du préjudice pouvant être causé par l'atteinte aux droits de la personne. Ce test a pour effet pratique de soupeser les besoins de l'un dans l'optique de la finalité de ses fonctions et le préjudice pouvant être causé à l'autre.²²

18. *Société de transport de la Ville de Laval c. X*, 2003 QCCQ 44085 (CanLII).

19. *R. c. Oakes*, 1986 CSC 46 (CanLII).

20. *Société de transport de la Ville de Laval c. X*, 2003 QCCQ 44085 (CanLII), paragr. 44. À ce sujet, voir Y. D. DUSSAULT, *L'affaire Société de transport de la ville de Laval c. X portant sur la collecte de renseignements nominatifs*, dans L'INFORMATEUR PUBLIC ET PRIVÉ, mai/juin, 2003 | vol. 9, n° 3. Voir aussi *Grenier c. Centre hospitalier universitaire de Sherbrooke*, 2010 QCCQ 9397 (CanLII); *Association des substituts du procureur général du Québec c. Québec (Justice)*, 2006 QCCFP 60358 (CanLII), p. 22-23 (23-24 texte original); conf. 2007 QCCS 4312 (CanLII), paragr. 74-75, 81; conf. 2008 QCCA 941 (CanLII), paragr. 45; R. DORAY et F. CHARETTE, *Accès à l'information*, op. cit., p. III/64-5; CONTRA M. L. c. Gatineau (Ville de), 2010 QCCA 68 (CanLII) et L. L. c. *Société de l'assurance automobile du Québec*, 2010 QCCA 207 (CanLII); Y. DUFLESSIS et J. HÉTU, *Interprétation du terme «nécessaire»*, Actualité juridique municipale, Éditions CCH, septembre – octobre 2003, p. 156-159.

21. *Grenier c. Centre hospitalier universitaire de Sherbrooke*, 2010 QCCQ 9397 (CanLII).

22. *Ibid.*, paragr. 153 à 155.

MISES EN SITUATION

- » Un organisme public québécois apprend qu'il verse des prestations au bénéfice d'un enfant qui, dans les faits, n'existe pas.

L'organisme pourrait communiquer cette information au gouvernement fédéral parce qu'il a des raisons valables de croire que ce dernier est victime de la même opération frauduleuse.

- » À l'occasion d'une visite sur le terrain, l'employé d'un ministère constate qu'une adresse déclarée par un prestataire d'un programme administré par ce ministère ne correspond pas à un immeuble d'habitation, ce qui semblait le cas de prime abord, mais plutôt à une résidence unifamiliale. De plus amples vérifications permettent de découvrir que plus de 60 prestataires de ce programme sont inscrits à cette même adresse alors qu'ils ne peuvent manifestement pas y résider.

Le ministère, ayant des motifs valables de croire que d'autres ministères et organismes sont victimes de cette même simulation, pourrait leur transmettre ces renseignements²³.

2.2 LA COMMUNICATION DE RENSEIGNEMENTS CONFIDENTIELS AUTRES QUE PERSONNELS FOURNIS PAR UN TIERS, SANS LE CONSENTEMENT DE CELUI-CI

L'ARTICLE 41.2 DE LA LOI SUR L'ACCÈS



41.2. Un organisme public peut communiquer un renseignement visé par une restriction au droit d'accès prévue aux articles 23, 24, 28, 28.1 ou 29 dans les cas suivants :

1° à son procureur si le renseignement est nécessaire aux fins d'une poursuite pour infraction à une loi que l'organisme est chargé d'appliquer, ou au Directeur des poursuites criminelles et pénales si le renseignement est nécessaire aux fins d'une poursuite pour infraction à une loi applicable au Québec ;

2° à son procureur ou au Procureur général lorsqu'il agit comme procureur de l'organisme, si le renseignement est nécessaire aux fins d'une procédure judiciaire autre qu'une procédure visée dans le paragraphe 1° ;

23. Voir *X. c. Québec (ministère de la Sécurité publique et ministère du Revenu)*, [2003], C.A.I. 589, (Comm. Boissinot (diss.), Grenier et Constant), dans laquelle la CAI a reconnu que la police pouvait, en vertu de l'article 67 de la Loi sur l'accès, communiquer de sa propre initiative au ministère du Revenu, la déclaration d'un suspect dans laquelle ce dernier faisait état de ses revenus tirés de la vente de stupéfiants.

3° à un organisme qui, en vertu de la loi, est chargé de prévenir, détecter ou réprimer le crime ou les infractions aux lois, si le renseignement est nécessaire aux fins d'une poursuite pour infraction à une loi applicable au Québec;

4° à toute personne ou tout organisme si cette communication est nécessaire à l'application d'une loi au Québec, que cette communication soit ou non prévue expressément par la loi; [...].



Lorsqu'il s'agit de renseignements confidentiels autres que personnels, notamment ceux visés aux articles 23 et 24²⁴ de la Loi sur l'accès, les paragraphes 1° à 4° de l'article 41.2 autorisent leur communication dans des conditions analogues à celles prévues aux articles 59 et 67 de cette loi.

2.3 LA COMMUNICATION DE RENSEIGNEMENTS EXIGÉS EN VERTU D'UN POUVOIR DE CONTRAINTE

L'ARTICLE 171 DE LA LOI SUR L'ACCÈS



171. Malgré les articles 168 et 169, la présente loi n'a pas pour effet de restreindre :

[...]

3° la communication de documents ou de renseignements exigés par le Protecteur du citoyen ou par assignation, mandat ou ordonnance d'une personne ou d'un organisme ayant le pouvoir de contraindre à leur communication.



Toute personne ou tout organisme ayant le pouvoir de contrainte peut recevoir tout document exigé sans égard aux restrictions de la Loi sur l'accès. Ainsi, bien que les tribunaux judiciaires ne soient pas assujettis à la Loi sur l'accès, les ordonnances, les mandats ou assignations qu'ils émettent peuvent viser des organismes publics qui sont assujettis à cette loi. Dans ce contexte, le paragraphe 3° de l'article 171 permet aux organismes publics de répondre aux demandes provenant d'organismes judiciaires, quasi judiciaires et même aux enquêteurs ayant des pouvoirs de contrainte.

24. Les articles 23 et 24 de la Loi sur l'accès se lisent comme suit :

« **23.** Un organisme public ne peut communiquer le secret industriel d'un tiers ou un renseignement industriel, financier, commercial, scientifique, technique ou syndical de nature confidentielle fourni par un tiers et habituellement traité par un tiers de façon confidentielle, sans son consentement.

24. Un organisme public ne peut communiquer un renseignement fourni par un tiers lorsque sa divulgation risquerait vraisemblablement d'entraver une négociation en vue de la conclusion d'un contrat, de causer une perte à ce tiers, de procurer un avantage appréciable à une autre personne ou de nuire de façon substantielle à la compétitivité de ce tiers, sans son consentement. »

Certaines lois particulières prévoient de tels pouvoirs. C'est le cas d'organismes qui offrent des prestations, notamment la Société de l'assurance automobile du Québec qui indemnise les accidentés de la route, la Commission de la santé et de la sécurité du travail qui assure les personnes victimes d'accident de travail ou de maladies professionnelles, ainsi que le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale, en ce qui a trait à la sécurité du revenu²⁵.

Toutefois, un avocat n'a pas le pouvoir de contraindre à la communication de renseignements ou de documents. Aux termes de l'article 280 du Code de procédure civile, le pouvoir d'un avocat se limite à contraindre une personne à se déplacer et à apporter les documents demandés²⁶.

Enfin, les personnes ou organismes ayant ces pouvoirs de contrainte ne perdent pas le bénéfice des articles 59 et 67. Par exemple, même si la police a la possibilité de s'adresser à la Cour pour obtenir un mandat, une communication de renseignements peut être demandée en vertu des articles 59 ou 67 si l'un ou l'autre de ces articles trouve application.

25. La Société de l'assurance automobile du Québec détient ses pouvoirs d'enquête en vertu de l'article 2 (2) f) de la Loi sur la Société de l'assurance automobile du Québec (L.R.Q., c. S-11.011); la Commission de la santé et de la sécurité du travail détient ses pouvoirs d'enquête en vertu de l'article 160 de la Loi sur la santé et la sécurité du travail (L.R.Q., c. S 2.1); le ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale détient ses pouvoirs d'enquête en vertu des articles 122 et 123 de la Loi sur l'aide aux personnes et aux familles (L.R.Q., c. A-13.1.1) et de l'article 14 de la Loi sur le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale et sur la Commission des partenaires du marché du travail (L.R.Q., c. M-15.001), selon l'objet de l'enquête.

26. *L'Heureux c. Centre hospitalier Robert-Giffard*, [2003] C.A.I. 606.

CONCLUSION

Au Québec, la vie privée est un droit fondamental protégé par les chartes canadienne et québécoise des droits et libertés. La Cour suprême nous enseigne que l'article 8 de la Charte canadienne assure la protection du droit à la vie privée des citoyens contre l'intrusion injustifiée de l'État et que cette garantie est limitée par une attente raisonnable en matière de respect de la vie privée.

La Cour suprême nous enseigne également qu'une personne qui fournit à un organisme public des renseignements la concernant ne peut avoir d'attentes raisonnables en matière de respect de la vie privée que lorsque ces attentes l'emportent sur l'intérêt de l'administration publique à obtenir ces renseignements afin de s'assurer du respect de la législation ou des programmes de prestation.

La Loi sur l'accès autorise, dans certains cas, les organismes publics à communiquer des renseignements personnels, sans le consentement de la personne concernée, afin de contrer la fraude commise envers l'État, notamment à l'égard de l'émission des documents officiels gouvernementaux et de l'administration des régimes publics de prestation.

Dans les cas de fraude, les articles 59, 67 et 41.2 sont les plus susceptibles de trouver application. L'économie générale de ces dispositions impose essentiellement à l'organisme détenteur de renseignements de procéder en deux étapes :

- s'assurer que toutes les conditions d'application de la disposition concernée sont satisfaites; il s'agit notamment de déterminer les renseignements nécessaires aux fins visées dans cette disposition ;
- si les conditions d'application sont satisfaites, décider, en vertu de son pouvoir discrétionnaire, s'il convient ou non de communiquer les renseignements concernés.

Pour ce faire, il y a lieu de considérer les quelques points particuliers relatifs à l'un ou l'autre des paragraphes 1^o à 3^o du deuxième alinéa de l'article 59 et aux articles 67 et 41.2, de même que les commentaires permettant de circonscrire les effets du paragraphe 3^o de l'article 171 de la Loi sur l'accès.

L'annexe qui suit comporte un outil d'aide à la décision pour l'application des dispositions de la Loi sur l'accès qui autorisent la communication de renseignements faisant l'objet du présent guide.

ANNEXE – MARCHE À SUIVRE POUR FACILITER LA PRISE DE DÉCISIONS

Cet outil d'aide à la décision expose les principales étapes à suivre pour l'application des dispositions de la Loi sur l'accès qui autorisent la communication de renseignements faisant l'objet du présent guide. Cet outil peut être utilisé lorsqu'un organisme détenteur de renseignements voudrait communiquer, de sa propre initiative, des renseignements à un autre organisme ou lorsqu'il reçoit une demande de renseignements de la part d'un autre organisme.

Par ailleurs, il est à noter que toute communication de renseignements visée par le présent guide doit se faire selon la procédure administrative de l'organisme détenteur de renseignements.

ÉTAPES À SUIVRE

1. QUALIFIER LA NATURE DES RENSEIGNEMENTS CONCERNÉS :

Les renseignements concernés sont des renseignements personnels au sens de l'article 54 de la Loi sur l'accès.

Les renseignements concernés sont des renseignements visés aux articles 23 et 24 de la Loi sur l'accès.

2. DÉTERMINER LA DISPOSITION DE LA LOI SUR L'ACCÈS APPLICABLE AU CAS ÉTUDIÉ :

Lorsque les renseignements concernés sont des renseignements personnels, déterminer la disposition applicable au cas étudié parmi les paragraphes 1^o à 3^o du deuxième alinéa de l'article 59 et l'article 67 de la Loi sur l'accès.

Lorsque les renseignements concernés sont des renseignements visés aux articles 23 et 24 de la Loi sur l'accès, déterminer la disposition applicable au cas étudié parmi les paragraphes 1^o à 4^o de l'article 41.2 de la Loi sur l'accès.

3. ÉVALUER SI LES CONDITIONS D'APPLICATION DE LA DISPOSITION APPLICABLE SONT SATISFAITES :

S'assurer que toutes les conditions d'application de la disposition applicable sont satisfaites, en considérant les commentaires

mentionnés dans le présent guide; il s'agit notamment de déterminer les renseignements nécessaires aux fins visées dans cette disposition.

MÉTHODE PRATIQUE PERMETTANT À L'ORGANISME DÉTENTEUR DE DÉTERMINER LES RENSEIGNEMENTS NÉCESSAIRES AUX FINS VISÉES PAR LA DISPOSITION APPLICABLE :

Dans certains cas, un organisme détenteur de renseignements pourrait éprouver des difficultés à déterminer avec précision quels renseignements, parmi l'ensemble de ceux qu'il détient, sont nécessaires aux fins visées par la disposition applicable.

À titre d'exemple, cette situation pourrait se présenter lorsqu'un organisme victime de fraude à l'égard de l'un de ses programmes voudrait, de sa propre initiative, signaler à un autre organisme qu'il est lui aussi victime de fraude. Cette situation pourrait également survenir lorsqu'un organisme reçoit une demande de renseignements de la part d'un autre organisme.

En raison des connaissances limitées que l'organisme détenteur pourrait avoir des dispositions législatives appliquées par l'autre organisme, la détermination de tous les renseignements nécessaires pourrait s'avérer ardue pour l'organisme détenteur²⁷.

Afin de remédier à cette situation, la méthode suivante peut être utile. Selon cette approche, l'organisme détenteur :

- » communique à l'organisme receveur l'ensemble des renseignements à l'égard desquels le caractère de nécessité lui semble évident, en raison de sa connaissance des dispositions législatives appliquées par l'organisme receveur;
- » peut inviter l'organisme receveur à demander des renseignements supplémentaires par écrit, en mentionnant en quoi ceux-ci sont nécessaires aux fins poursuivies.

Si une ou plusieurs des conditions d'application de la disposition concernée ne sont pas satisfaites, la disposition ne s'applique pas. Par conséquent, les renseignements ne peuvent pas être communiqués.

27. Ces deux exemples concernent des cas illustrant une communication de renseignements effectuée dans le but d'appliquer la loi de l'organisme receveur. Il est à noter que les dispositions de la Loi sur l'accès étudiées dans ce guide autorisent aussi un organisme détenteur à communiquer des renseignements afin d'appliquer sa propre loi.

4. S'ASSURER QUE LES RENSEIGNEMENTS SONT NÉCESSAIRES AUX FINS D'UNE POURSUITE OU D'UNE PROCÉDURE VISÉE DANS LES PARAGRAPHEs 1^o À 3^o DU DEUXIÈME ALINÉA DE L'ARTICLE 59 :

Avant de communiquer un renseignement personnel en vertu des paragraphes 1^o à 3^o du deuxième alinéa de l'article 59, s'assurer que le renseignement est nécessaire aux fins d'une poursuite ou d'une procédure visée dans ces paragraphes. À défaut de s'être assuré que les renseignements sont nécessaires à ces fins, la communication doit être refusée²⁸.

5. DÉCIDER DE COMMUNIQUER OU NON LES RENSEIGNEMENTS CONCERNÉS :

Lorsque toutes les conditions d'application de la disposition applicable sont satisfaites, décider, en vertu du pouvoir discrétionnaire, s'il y a lieu ou non de communiquer les renseignements concernés.

6. INSCRIRE LA COMMUNICATION DANS UN REGISTRE :

Lorsque des renseignements personnels sont communiqués :

- à la suite d'une demande faite en vertu des paragraphes 1^o à 3^o du deuxième alinéa de l'article 59, le responsable de la protection des renseignements personnels de l'organisme détenteur doit inscrire la communication dans un registre²⁹ ;
- en vertu de l'article 67, l'organisme détenteur doit inscrire la communication dans un registre³⁰ ;

Lorsque des renseignements visés par l'article 23 ou 24 sont communiqués en vertu du premier alinéa de l'article 41.2, le responsable de l'accès aux documents de l'organisme détenteur doit inscrire la communication dans un registre³¹.

28. Alinéas 60(1) et 60(3) de la Loi sur l'accès.

29. Alinéa 60(4) de la Loi sur l'accès.

30. Alinéa 67.3(1) de la Loi sur l'accès.

31. Article 41.3 de la Loi sur l'accès.