

99 12 75

CORPORATION CRÉDIT-GESTION

ci-après appelée la « demanderesse »

c.

COMMISSION DE LA SANTÉ ET DE LA
SÉCURITÉ DU TRAVAIL DU QUÉBEC

ci-après appelée « l'organisme »

OBJET DU LITIGE

Le 9 juillet 1999, la demanderesse s'adresse à l'organisme pour que ce dernier lui fournisse certains renseignements sur un candidat à l'emploi qu'elle identifie (monsieur M.P.). La demanderesse se dit mandatée par l'éventuel employeur, Transport Asselin Ltée (Asselin). La demanderesse veut savoir si monsieur M.P. a déjà produit une réclamation chez l'organisme, si oui, de quelle période (sic), les raisons de l'arrêt de travail et des commentaires s'il y a lieu, le tout sous forme de lettre questionnaire aménagée avec des « blancs » pour permettre l'inscription des réponses. Elle joint à sa demande cinq consentements signés sur une même page par monsieur M.P. le 5 juillet 1999 dont un, le cinquième, concerne plus particulièrement l'organisme. Ce consentement se lit :

#5. J'autorise la C.S.S.T. ou toute autre institution, hôpital ou clinique à transmettre à la compagnie TRANSPORT ASSELIN LTÉE, tout document ou information concernant les accidents ou maladies pour lesquels j'ai subi antérieurement [sic] ou pour lesquels je suis actuellement des traitements. La C.S.S.T. transmettra également une copie de mon dossier incluant les événements encourus chez tous mes employeurs précédants [sic] à G.C.O. Santé et Sécurité, 960 – Boul. Ste-Croix, bureau 416, Ville St-Laurent, P.Q. H4L 3Y8.

(les inscriptions entre crochets sont les miennes)

Le 15 juillet 1999, le responsable de l'accès de l'organisme (le responsable), refuse de communiquer les renseignements demandés en ces termes :

Nous sommes au regret de ne pouvoir donner suite à votre demande. Comme nous vous en avons fait part, l'article 174

de la *Loi sur la santé et la sécurité du travail*¹) impose à la Commission une obligation stricte en matière de protection des renseignements qu'elle obtient pour les besoins de l'application des lois qu'elle administre. Dans ce contexte, seuls sont autorisés les accès prévus par la loi (par exemple, les articles 38 et 38.1 de la *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles*²)).

En ce qui a trait à l'autorisation signée par [monsieur M.P.], nous la considérons sans effet, puisqu'elle ne satisfait pas aux exigences généralement reconnues en cette matière, en ce qu'elle n'est pas donnée à des fins spécifiques et pour une durée déterminée. De plus, compte tenu de la conjoncture actuelle en matière d'emploi, nous nous interrogeons quant au caractère libre et éclairé de ce consentement. Enfin, la portée très large de cette autorisation nous semble outrepasser les balises proposées par la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, relatives aux interventions lors du processus d'embauche.

En terminant, soulignons que le fait de regrouper cinq formulaires d'autorisation sur une même page révèle à tous ceux qui reçoivent ce document des renseignements personnels concernant [monsieur M.P.], par exemple, son numéro de permis de conduire. Cette pratique, à elle seule, suscite certaines interrogations quant à la conformité du processus aux exigences de la *Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé*³.

(les inscriptions entre crochets sont les miennes)

Le 21 juillet 1999, le président de la demanderesse, insatisfait de cette décision, requiert la Commission de la réviser. Certains documents sont joints à la demande de révision, en plus de la demande d'accès (P-2). Il s'agit du mandat donné à la demanderesse par Asselin (P-1), le formulaire de consentement généralement utilisé par les employeurs éventuels, ses clients, formulaire non complété ni signé où il est prévu que le candidat employé autorise la demanderesse, dont l'adresse indiquée à l'entête est le 1010, rue De Liège, suite 010, Montréal (Québec), à obtenir de l'organisme et d'autres institutions gouvernementales et privées des renseignements confidentiels le concernant (P-4). La dernière partie du formulaire P-4 intitulée *AUTORISATION* se lit :

[...] Par conséquent et pour toute la durée de mon emploi, toute demande qui vous sera transmise par ladite entreprise et/ou Corporation Crédit-Gestion, par l'entremise de la présente dûment signée, doit être considérée comme une demande explicite et faite directement par moi en conformité, entre autre(s) [sic],

¹ L.R.Q., c. S-2.1, ci après appelée la LSST.

² L.R.Q., c. A-3.001, ci-après appelée la LATMP.

³ L.R.Q., c. P-39.1 ci-après appelée « Loi sur le privé ».

avec l'article 36 de la *LOI SUR LES ACCIDENTS DU TRAVAIL ET LES MALADIES PROFESSIONNELLES*.

Sont également joints à la demande de révision la réponse en litige (P-5) et deux autres documents (P-3 et P-6) qui ne sont pas pertinents à la présente cause.

Une audience se tient le 18 avril 2000 et, avec l'accord des parties se continue par plaidoirie écrite jusqu'au 25 mai 2001, date à laquelle commence le délibéré.

L'AUDIENCE

L'audience s'est déroulée par le dépôt de pièces documentaires dont les pièces déposées avec la demande de révision (P-1 à P-6) et aucun témoin n'a été entendu. Ce fut, substantiellement, une longue plaidoirie de part et d'autre, les parties s'attendant manifestement à ce que la Commission leur dise comment procéder dans l'avenir. Essentiellement, l'organisme maintient toutefois sa position initiale, position manifestée dans la réponse du responsable, sous examen.

L'organisme dépose en liasse, sous la cote O-1, une lettre adressée le 8 juillet 1997 par le responsable au Secrétaire directeur du Service juridique de la Commission d'accès et les pièces qui y étaient jointes. Le responsable fait état des problèmes découlant de l'interprétation de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*⁴ relativement à la conduite que doit suivre l'organisme devant des demandes provenant de firmes de consultant en matière d'embauche et visant l'accès à des renseignements concernant les candidats postulant un emploi. L'organisme s'interroge sur le bien-fondé de ces démarches et sur la légalité du processus. Il requiert un avis de la Commission d'accès sur la solution possible au problème constaté.

Le 27 février 1998, la Commission d'accès émet, par son directeur de l'analyse et de l'évaluation, un avis au responsable de l'accès de l'organisme à ce sujet, avis que l'organisme dépose sous la cote O-2.

L'organisme remet à la soussignée, sous pli confidentiel, une enveloppe contenant les documents qui pourraient être en litige si la personne concernée lui avait déjà formulé une réclamation, fait que l'organisme ne veut ni confirmer ni infirmer. Elle rappelle que l'obligation de l'organisme, en matière de confidentialité, peut s'étendre à taire l'existence, dans ses fichiers, d'un renseignement nominatif. Une telle confirmation constituerait une divulgation d'un renseignement nominatif, comme cela serait le cas ici.

⁴ L.R.Q., c. A-2.1, ci après appelée la « Loi sur l'accès » ou la « Loi ».

La personne concernée par les renseignements demandés, auteur de l'autorisation jugée insatisfaisante, n'a pas témoigné devant cette Commission.

LES REPRÉSENTATIONS

REPRÉSENTATIONS DE L'ORGANISME

L'avocate de l'organisme rappelle le contexte législatif dans lequel ce dernier doit évoluer⁵. Elle souligne que la lecture des articles 36 et 43 de la LATMP de concert avec l'article 168 de la Loi sur l'accès a pour effet de confirmer l'assujettissement de l'application de l'article 36 à la Loi sur l'accès. En effet, dit-elle, l'article 43 ne soustrait pas expressément les stipulations de l'article 36 de l'application de la Loi sur l'accès :

168. Les dispositions de la présente loi prévalent sur celles d'une loi générale ou spéciale postérieure qui leur seraient contraires, à moins que cette dernière loi n'énonce expressément s'appliquer malgré la présente loi.

36. Un bénéficiaire a droit d'accès, sans frais, au dossier intégral que la Commission possède à son sujet ou au sujet du travailleur décédé, selon le cas, de même qu'une personne qu'il autorise expressément à cette fin.

43. Les articles 38, 208, 215, 219, 229 et 231, le troisième alinéa de l'article 280, le quatrième alinéa de l'article 296 et les articles 429.25, 429.26 et 429.32 s'appliquent malgré la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels (chapitre A-2.1).

L'examen de l'autorisation visée par l'article 36 de la LATMP (précité) et par le premier paragraphe de l'article 53 de la Loi sur l'accès doit donc obligatoirement se faire par l'organisme et ce, à la lumière des dispositions de la Loi sur l'accès :

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;

⁵ L'article 174 de la LSST, les articles 36, 38, 38.1, 39 et 43 de la LATMP et l'article 53, 1° de la Loi sur l'accès.

2° [...]

Elle ajoute que l'organisme ne peut être taxé de plaider pour autrui, c'est-à-dire pour la personne concernée, lorsqu'il tente de s'acquitter de l'obligation de protection des renseignements nominatifs, obligation qui lui échoit aux termes de la Loi sur l'accès.

L'avocate de l'organisme continue en ces termes les représentations écrites du 16 mai 2001 :

À la lumière de ce qui précède, nous soumettons que les questions en litige sont les suivantes :

1. L'autorisation en cause est-elle valide i.e. rencontre-t-elle les critères énoncés [par la Commission d'accès] [...] ?
2. Dans l'éventualité où la [Commission d'accès] concluait à sa validité, est-ce que le libellé et la portée de ce consentement permettent à [l'organisme] de communiquer à [la demanderesse] les renseignements demandés ?
3. [L'organisme] peut-[il] communiquer des renseignements personnels à une entreprise lorsqu'elle entretient un doute quant à la légalité de cette collecte ? Quelles sont les obligations de [l'organisme] dans ces situations ?

(les inscriptions entre crochets sont les miennes)

La position de l'organisme à l'égard de ces trois questions est ainsi résumée par son avocate :

1. L'autorisation ne respecte pas les conditions de validité généralement reconnue[s]. Elle constitue un consentement général, non spécifique, et il y a lieu de s'interroger sur son caractère libre et éclairé⁶. [...]
2. Si la [Commission d'accès] en arrivait à la conclusion que cette autorisation est valide, [l'organisme] considère qu'elle ne lui permet pas de communiquer les renseignements à [la demanderesse]. En effet, le consentement signé par (monsieur M.P.) [P-3] autorise [l'organisme] à communiquer à Transport Asselin Ltée et/ou G.C.O. Santé et sécurité certains renseignements. [L'organisme] n'est pas expressément autorisé à communiquer de[s] renseignements à [la demanderesse].
3. [L'organisme] s'interroge sur la légalité de cette collecte générale de renseignements personnels par ces trois entreprises à l'étape de la sélection des candidats (pré-embauche). Dans le doute elle préfère respecter son obligation d'assurer le caractère confidentiel des renseignements demandés.

(les inscriptions entre crochets sont les miennes)

⁶ L'avocate de l'organisme réfère la Commission à la pièce O-2, à la jurisprudence et à la doctrine citées à l'audience du 18 avril 2000.

Par ailleurs, l'avocate de l'organisme rappelle que ce dernier demeure soucieux d'en arriver à une solution qui respecterait les lois en vigueur et l'avis de la Commission (O-1 et O-2) et ne nie pas les besoins de renseignements des employeurs en matière d'embauche. Elle rappelle la jurisprudence de la Commission et d'autres instances en matière d'enquête sur le sujet et les textes de doctrine auxquels elle avait référé la Commission lors de la séance du 18 avril 2000⁷. Elle exprime, par ailleurs, une voie de solution qui pourrait satisfaire ces derniers et permettre à l'organisme, en même temps, de remplir les obligations qui lui échoient de par la Loi sur l'accès. Elle souhaite que la Commission s'en inspire dans ses réflexions sur le sujet.

REPRÉSENTATIONS DE LA DEMANDERESSE

L'avocate de la demanderesse prétend que l'article pertinent sur lequel le droit d'accès de sa cliente se fonde est l'article 36 de la LATMP précité.

L'invalidité du consentement. L'avocate de la demanderesse soutient que l'organisme ne s'est pas déchargé de son fardeau de convaincre la Commission de cet allégué par la preuve. Ce dernier n'aurait fourni qu'une évaluation *in abstracto* du consentement, limitant la discussion à une question de droit. Elle ajoute, à la page 6 de ses représentations écrites du 11 avril 2001 :

[...] Par ailleurs, si la Commission devait requérir une preuve *in concreto* de la validité des consentements soumis au soutien des demandes d'accès de la requérante, cette dernière demande que lui soit permis de compléter son enquête avant qu'une décision finale ne soit rendue dans les présents dossiers.

L'avocate prétend également que l'organisme plaide pour autrui et sans mandat en remettant en cause la validité d'un consentement auquel il n'est pas partie. C'est au candidat qui a donné son consentement d'en soulever l'invalidité devant la Commission. Elle rappelle que ce dernier n'a pas témoigné devant la Commission.

⁷ Rapport d'enquête final, *Le plaignant c. Ministère de la Main-D'œuvre et de la Sécurité du revenu*, CAI 88 01 70, décembre 1988, Monique Thérout; Rapport d'enquête final, *Monsieur X et Alliance des professeurs de Montréal c. Commission des écoles catholiques de Montréal*, CAI 90 05 76 et 91 00 12, mars 1992, Denyse Roussel et M^e Diane Poitras; Politique de la Commission d'accès à l'information, *Le consentement des personnes à la communication de renseignements nominatifs les concernant* adoptée le 6 mars 1985 (7 pages) ; Guay, M^e Hélène, *Dépistage de l'information relative à la santé d'une personne en milieu de travail*, Faculté de droit (essai de maîtrise), Université de Sherbrooke, août 1989, pp. 43 à 91, 128 à 146, 174 à 177, 216 à 220, 243, 244, 259, 260; *Report of the Commission of Inquiry into the Confidentiality of Health Information* (Ontario) volume II, chapter 30, Hon. Mr. Justice Horace Kraver, Commissionner, pp. 152 à 187, Toronto, 1980 ; M^e Daniel Carpentier, *Les examens médicaux en emploi*, Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, adopté le 8 juin 1998.

La question de la validité du consentement est abordée par l'organisme par des questionnements sur les motifs qui poussent la demanderesse à formuler la demande d'accès, les usages que cette dernière en fera et si le fait de donner accès à ces renseignements irait à l'encontre des fins pour lesquelles ces renseignements ont d'abord été cueillis. À ce sujet, l'avocate de la demanderesse soutient que la Commission n'a pas à se prononcer sur ces questions. Elle prétend que la Commission ne doit se prononcer que sur les motifs de refus invoqués dans la réponse du responsable datée du 15 juillet 1999 et ajoute, à la page 8 de cette même argumentation, que pour ce faire, elle

[...] doit tenir compte des deux pierres angulaires qui gouvernent la Loi sur l'accès lesquels se retrouvent aux articles 1 et 53 de la Loi sur l'accès, lesquels prévoient respectivement qu'en matière de documents des organismes publics, le principe est l'accès et la protection, l'exception, et qu'en matière de protection des renseignements personnels, le principe est la protection et l'accès, l'exception.

L'avocate de la demanderesse estime que le consentement du candidat enlève tout caractère confidentiel aux renseignements en cause et que l'organisme ne peut refuser de les révéler.

Subsidiairement, dans l'éventualité où la Commission devait tout de même se questionner sur la validité du consentement, l'avocate de la demanderesse argue que la quête des renseignements est nécessaire⁸ à l'employeur éventuel afin de connaître la capacité ou l'aptitude réelle d'un candidat à accomplir des tâches exigeantes, physiquement, et afin de pouvoir exécuter les obligations qui lui échoient aux termes des articles 2085, 2087 et 2088 du Code civil du Québec et de l'article 51 de la LSST. Dans ce contexte, l'avocate est d'avis que l'organisme doit dévoiler les renseignements demandés lorsque la personne concernée y a consenti.

L'avocate de la demanderesse déplore le manque de collaboration du responsable de l'accès de l'organisme dans l'élaboration, avec la demanderesse, d'une formule de consentement qui aurait été acceptable à l'organisme et ce, avant de rédiger la réponse sous examen. La demanderesse se serait attendue à l'assistance prévue par l'article 96 de la Loi :

96. Le responsable doit prêter assistance, pour la formulation d'une demande et l'identification du renseignement demandé, à toute personne physique qui le requiert.

⁸ Rapport d'enquête dans *X. c. Résidence L'Oasis Fort-Saint-Louis*, [1995] CAI 367, Louise Desmarais, analyste-enquêteuse.

DÉCISION

À l'évidence, la demande d'accès vise des renseignements éminemment nominatifs.

RECEVABILITÉ DE LA DEMANDE D'ACCÈS

La demande d'accès, dans sa formulation, et dans sa présentation, est une demande d'information et non une demande de documents. En effet, la demande (P-2) est un formulaire aménagé pour recevoir des réponses de l'employé de l'organisme et implique que ce dernier inscrive des renseignements demandés dans les espaces prévus à cette fin. Le libellé des articles 1 et 15 de la Loi dispense l'organisme de répondre à ce type de demande qui implique la création d'un nouveau document à partir d'informations existantes regroupées ou disséminées ailleurs :

1. La présente loi s'applique aux documents détenus par un organisme public dans l'exercice de ses fonctions, que leur conservation soit assurée par l'organisme public ou par un tiers.

Elle s'applique quelle que soit la forme de ces documents : écrite, graphique, sonore, visuelle, informatisée ou autre.

15. Le droit d'accès ne porte que sur les documents dont la communication ne requiert ni calcul, ni comparaison de renseignements.

Cette demande d'accès, telle que formulée, est irrecevable à sa face même et la présente demande de révision, devenue sans objet, doit être rejetée.

BÉNÉFICIAIRE DE L'AUTORISATION

D'une part, l'autorisation P-2 dont se prévaut la demanderesse pour prétendre au droit de recevoir les renseignements visés n'est pas donnée à son bénéficiaire ni en sa faveur. Elle l'est en faveur d'Asselin et d'une autre société. En l'absence d'autorisation de la personne concernée, l'organisme doit refuser de communiquer tout renseignement nominatif à la demanderesse et ce, en vertu du premier alinéa de l'article 59 de la Loi :

59. Un organisme public ne peut communiquer un renseignement nominatif 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 :

D'autre part, l'autorisation P-2 désignant Asselin comme destinataire des renseignements, ce dernier pourrait prétendre à quelque communication de renseignements en vertu de cette autorisation. Or, au lieu de présenter lui-même la demande d'accès, Asselin nomme un mandataire pour ce faire, mandataire qui est la demanderesse. Ce mandat (P-1) donné par Asselin à la demanderesse ne peut, à mon avis, avoir pour effet de faire naître une autorisation par la personne concernée en faveur de la demanderesse. Le droit à la confidentialité des renseignements nominatifs est un droit dérivé du droit à la vie privée.

Le droit au respect de la réputation et de la vie privée est un des droits de la personnalité. Il est établi à l'article 3 du Code civil du Québec et son article 37 encadre, de façon générale, la pratique de constitution de dossiers sur des individus :

Art. 3. Toute personne est titulaire de droits de la personnalité, tels le droit à la vie, à l'inviolabilité et à l'intégrité de sa personne, au respect de son nom, de sa réputation et de sa vie privée.

Ces droits sont incessibles.

Art. 37. Toute personne qui constitue un dossier sur une autre personne doit avoir un intérêt sérieux et légitime à le faire. Elle ne peut recueillir que les renseignements pertinents à l'objet déclaré du dossier et elle ne peut, sans le consentement de l'intéressé ou l'autorisation de la loi, les communiquer à des tiers ou les utiliser à des fins incompatibles avec celles de sa constitution; elle ne peut non plus, dans la constitution ou l'utilisation du dossier, porter autrement atteinte à la vie privée de l'intéressé ni à sa réputation.

Dans les commentaires du ministre de la Justice⁹ qui suivent le libellé de l'article 37, on peut lire : *Le caractère exigeant de ces critères repose sur l'importance que reconnaît le code aux droits liés à la personnalité.*

Une levée du droit fondamental à la confidentialité par la personne concernée doit spécifiquement désigner le tiers destinataire des informations normalement protégées. Ce dernier, le tiers, ne peut de son propre chef et unilatéralement, à l'insu de la personne concernée, désigner une autre personne pour recevoir les informations à sa place.

La demanderesse ne peut se prévaloir de ce mandat pour donner effet à l'autorisation consentie en faveur d'Asselin. Encore à cet égard, l'organisme était fondé de refuser de communiquer les renseignements demandés et ce, en vertu du premier alinéa de l'article 59 (précité) et de l'absence d'autorisation désignant la demanderesse comme bénéficiaire ou destinataire des renseignements.

La demande de révision est également rejetée pour ces deux autres raisons.

Les motifs qui précèdent suffisent à disposer du litige.

VALIDITÉ DE L'AUTORISATION

La question de l'évaluation de la qualité du consentement appartient au responsable de l'accès. Cependant, sa façon de procéder et les moyens qu'il emploie pour y arriver pourraient, entre autres sujets, faire l'objet d'une enquête de la Commission en vertu de son pouvoir général de surveillance de l'application de la Loi :

123. La Commission a également pour fonctions:

1° de surveiller l'application de la présente loi, de faire enquête sur son fonctionnement et sur son observation;

2° [...]

Dans le cadre d'une demande de révision, il n'appartient pas à la Commission d'accès à l'information de scruter la façon dont un organisme s'acquitte des obligations qui lui échoient en vertu de la Loi.

Enfin, telle que présentée par les parties, l'argumentation avait essentiellement pour but d'obtenir de la Commission une décision déclaratoire. Je tiens à rappeler aux parties qu'en cette matière, seules les cours supérieures ont compétence.

⁹ Commentaires du ministre de la Justice, *Le Code civil du Québec, un mouvement de Société*, Les Publications du Québec, 1993, tome I, p. 35.

POUR TOUS CES MOTIFS, la Commission
REJETTE la demande de révision.

Québec, le 26 septembre 2001

DIANE BOISSINOT
commissaire

Avocate de l'organisme :
M^e Diane Poitras

Avocate de la demanderesse :
M^e Martine Dubois