

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

Dossier : 03 06 74

Date : 20040720

Commissaire : M^e Michel Laporte

**ROYAL & SUNALLIANCE DU CANADA,
COMPAGNIE D'ASSURANCES**

Demanderesse

c.

**MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ
PUBLIQUE**

Organisme

DÉCISION

L'OBJET

DEMANDE DE RÉVISION

[1] Le 12 mars 2003, Royal & SunAlliance du Canada, compagnie d'assurances (« l'Entreprise ») s'adresse au Ministère de la sécurité publique (le « Ministère ») pour obtenir une copie du rapport d'enquête n^o 159-001226-007. Elle justifie sa demande étant « [...] poursuivie par Monsieur [R. L.], pour la somme de 294 345,21 \$, à la suite d'un incendie survenu le ou vers le 25-26 décembre 2000, au 630-636, rue [...], à Yamachiche. »

[2] Le 28 mars 2003, le Ministère invoque les articles 14, 28(3), 32, 37, 53, 54, 59 et 88 de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*¹ (la « Loi ») pour en refuser l'accès.

[3] Le 17 avril 2003, l'Entreprise conteste devant la Commission d'accès à l'information (la « Commission ») ce refus du Ministère.

[4] Le 22 avril 2004, une audience se tient à Montréal.

L'AUDIENCE

A) LE LITIGE

[5] Les parties admettent l'existence d'une poursuite judiciaire contre l'Entreprise par son assuré, R. L.

[6] Le procureur de l'Entreprise, M^e André Trudel, précise que l'Entreprise a nié couverture et soumis une demande reconventionnelle. Il ajoute que le procureur général du Québec a été mis en garantie, l'Entreprise alléguant que les policiers n'ont pas sécurisé adéquatement les lieux de l'incendie.

B) LA PREUVE

Du Ministère

M. André Marois

[7] M. André Marois, responsable de l'accès et de la protection des renseignements personnels, mentionne avoir identifié le document exigé par l'Entreprise. Il s'agit du document principal portant le numéro 159-001226-007, incluant le rapport n^o 159-001226-003. Il affirme que le Ministère ne possède aucun autre document. La Commission reçoit sous pli confidentiel le document en litige.

[8] M. Marois fait valoir que les compagnies d'assurances fournissent habituellement, au moment de la demande d'accès, le consentement signé par leur assuré. Du cas sous étude, il affirme ne pas en avoir reçu lorsqu'il a répondu, le 28 mars 2003, à la demande de l'Entreprise.

¹ L.R.Q., c. A-2.1.

[9] Interrogé par le procureur de l'Entreprise, M. Marois confirme avoir traité l'actuelle demande. Il ne peut certifier si le document en litige a été communiqué à une tierce partie. À sa connaissance, dit-il, le document en litige n'a été transmis à personne d'autre. Il affirme n'avoir jamais reçu les consentements des clients de l'Entreprise, datés des 27 et 28 décembre 2000 (pièces D-1 à D-3). Il répète que ces consentements ne se trouvaient pas au dossier lors de la demande.

[10] M. Marois confirme s'être entretenu avec la personne répondante à l'accès à la Sûreté du Québec, la lieutenant Pierrette Gagnon, pour traiter l'actuelle demande.

[11] M. Marois prétend qu'il ne peut remettre à l'Entreprise, selon les termes de l'article 14 de la Loi, les événements et les faits liés à l'enquête, notamment les photos :

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.

[12] M. Marois avance qu'il ne peut donner les informations pouvant servir subséquemment à compléter l'enquête, s'agissant d'une sélection des faits par le policier de la scène du crime qui révélerait une méthode d'enquête. Il ajoute que le croisement des informations issues de l'enquête avec celles possédées par l'Entreprise serait susceptible d'avoir un impact sur la procédure judiciaire impliquant les parties.

[13] M. Marois fait valoir que l'entreprise doit respecter la *Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé*² (la « Loi sur le secteur privé ») pour obtenir le consentement d'un assuré pour une fin et période précises. Il vérifie donc à quel moment l'Entreprise a obtenu le consentement de l'assuré pour décider de sa validité. Les dates de l'événement, du consentement et de la demande d'accès sont examinées. Il considère valide le consentement ayant été donné 90 jours avant la demande d'accès.

² L.R.Q., c. P-39.1.

M. Mario Parent

[14] M. Mario Parent, policier enquêteur à la Sûreté du Québec, région Maskinongé, atteste avoir écrit le rapport en litige. Il allègue s'être rendu sur les lieux de l'incendie pour constater les faits.

[15] Une preuve *ex parte* est soumise par le Ministère en vertu de l'article 20 des *Règles de preuve*³ de la Commission :

20. La Commission peut prendre connaissance, en l'absence du requérant et à huis clos, d'un document que l'organisme public ou le tiers prétend devoir être soustrait à l'accès en vertu d'une restriction prévue à la section II de la Loi.

[16] Au retour, la Commission relate que le témoignage de M. Parent lors de la preuve *ex parte* a porté sur le document en litige, lequel contient les déclarations de témoins, des formulaires, des rapports d'expertise et des références à la collaboration d'enquêteurs spécialisés. Il raconte avoir cueilli et vérifié les faits pertinents au dossier pour en tirer une conclusion.

[17] Interrogé par le procureur de l'Entreprise, M. Parent mentionne le nom des trois enquêteurs spécialisés ayant collaboré à l'enquête. Il atteste être intervenu pour enquêter concernant un incendie de nature criminelle. Il atteste également avoir soumis un rapport au substitut du procureur général. Il confirme l'information selon laquelle le dossier est maintenant archivé, aucune accusation n'ayant été déposée à la suite de l'enquête.

[18] M. Parent soutient que le dossier comprend les déclarations écrites de tierces parties et des photos annotées, mais pas de vidéo.

C) LES ARGUMENTS

i) Du Ministère

[19] Le procureur du Ministère, M^e Jean-François Boulais, note que l'assuré poursuit l'Entreprise en justice, la demanderesse d'accès, relativement à l'incendie de sa propriété. La Sûreté du Québec institue une enquête, au sens de l'article 28 de la Loi, laquelle débouche sur un rapport analysant les faits et pouvant avoir un effet sur une procédure judiciaire en cours, selon les termes de l'article 32 de la Loi :

³ Règles de preuve et de procédure de la Commission d'accès à l'information, décret 2058-84.

28. Un organisme public doit refuser de confirmer l'existence ou de donner communication d'un renseignement obtenu par une personne qui, en vertu de la loi, est chargée de prévenir, détecter ou réprimer le crime ou les infractions aux lois, lorsque sa divulgation serait susceptible:

1° d'entraver le déroulement d'une procédure devant une personne ou un organisme exerçant des fonctions judiciaires ou quasi judiciaires;

[...]

3° de révéler une méthode d'enquête, une source confidentielle d'information, un programme ou un plan d'action destiné à prévenir, détecter ou réprimer le crime ou les infractions aux lois;

[...]

5° de causer un préjudice à une personne qui est l'auteur du renseignement ou qui en est l'objet;

[...]

32. Un organisme public peut refuser de communiquer une analyse lorsque sa divulgation risquerait vraisemblablement d'avoir un effet sur une procédure judiciaire.

[20] M^e Boulais fait valoir que l'Entreprise, dans le cadre de l'actuelle demande d'accès, doit être considérée comme une tierce partie en vertu de la Loi. L'Entreprise ne peut obtenir les renseignements recueillis pour l'enquête, ceux-ci n'ayant pas un caractère public. Il est d'ailleurs d'avis que le travail des policiers s'en trouverait grandement affecté à l'avenir par la communication du document en litige, les personnes ne voulant plus témoigner par crainte de trouver leur déclaration sur la place publique.

[21] M^e Boulais prétend également que le rapport en litige, formant un tout cohérent selon l'article 14 de la Loi, contient plusieurs renseignements nominatifs visés par l'article 53 de la Loi :

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.

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

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

2° ils portent sur un renseignement obtenu dans l'exercice d'une fonction d'adjudication par un organisme public exerçant des fonctions quasi judiciaires; ils demeurent cependant confidentiels si l'organisme les a obtenus alors qu'il siégeait à huis-clos ou s'ils sont visés par une ordonnance de non-divulgation, de non-publication ou de non-diffusion.

[22] M^e Boulais allègue que les photographies prises à la suite d'une autorisation obtenue par les policiers de perquisitionner les lieux sont protégées par l'article 28 de la Loi.

ii) De la demanderesse

[23] M^e Trudel allègue que les assureurs et la police poursuivent le même but : trouver le responsable de l'incendie. Il doit donc subsister, dit-il, un échange de bons procédés.

[24] M^e Trudel prétend que la communication du document en litige ne peut causer de préjudice à personne, selon les termes de l'article 28 de la Loi, le dossier étant pour l'instant archivé et inactif⁴.

[25] M^e Trudel est d'avis que les procédures judiciaires entamées par l'assuré n'invalident pas son consentement, l'Entreprise en possédant un valide et précis de l'assuré lui donnant une grande marge de manoeuvre.

[26] M^e Trudel soumet qu'un montant de 300 000 \$ est réclamé à sa cliente à la suite d'un incendie. Il prétend que l'Entreprise peut obtenir le document en litige aux fins de lui permettre une défense raisonnable à l'action prise par l'assuré⁵.

[27] M^e Trudel fait valoir que le Ministère peut utiliser l'article 14 de la Loi pour protéger les renseignements nominatifs n'étant pas couverts par les

⁴ *Therrien c. Ministère de la Sécurité publique*, [2000] C.A.I. 340.

⁵ *Alexander c. Communauté urbaine de Montréal*, [1989] C.A.I. 241.

consentements qu'il possède (pièces D-1 à D-3). Il précise que l'Entreprise détient déjà plusieurs renseignements nominatifs au sujet de l'assuré, tels nom, adresse et numéros de téléphone.

[28] M^e Trudel allègue que les photos des lieux de l'incendie, les croquis ou les plans sont accessibles, ceux-ci étant factuels et parce que l'Entreprise détient à cet effet le consentement des personnes concernées⁶.

[29] M^e Trudel soumet que la Commission doit interpréter de façon restrictive les limitations au droit d'accès. Il prétend que la preuve ne permet pas de supporter les conditions des restrictions prévues au 3^e paragraphe de l'article 28, notamment à l'existence d'une preuve de procédure de nature criminelle, et aux articles 32 et 37 de la Loi. Il allègue que le dossier complet ne se qualifie pas « d'analyse » au sens des articles 32 ou 37 de la Loi⁷ :

37. Un organisme public peut refuser de communiquer un avis ou une recommandation faits depuis moins de dix ans, par un de ses membres, un membre de son personnel, un membre d'un autre organisme public ou un membre du personnel de cet autre organisme, dans l'exercice de leurs fonctions.

Il peut également refuser de communiquer un avis ou une recommandation qui lui ont été faits, à sa demande, depuis moins de dix ans, par un consultant ou par un conseiller sur une matière de sa compétence.

DISCUSSION SUR LE CONSENTEMENT

[30] La Loi sur le secteur privé prévoit un régime particulier d'accès et de rectification aux renseignements personnels détenus par une entreprise privée sur les individus. Du principe général d'accès énoncé à l'article 27 de cette loi, certaines restrictions à la communication peuvent s'appliquer, particulièrement celle du 2^e paragraphe de l'article 39 :

⁶ *Le Groupe Commerce, compagnie d'assurances c. Ministère de la Sécurité publique*, C.A.I. Montréal, n° 02 07 41, 14 novembre 2003, c. Constant; *Dimaggio c. Saint-Lazare (Paroisse)*, [1997] C.A.I. 152; *Pinsonnault c. Trois-Rivières (Ville de)*, [1994] C.A.I. 32; *Filiatrault, McNeil et Associés inc. c. Saint-Constant (Ville de)*, [1999] C.A.I. 278.

⁷ *Thériault c. Eastman (Village)*, [1998] C.A.I. 97; *Winters c. Communauté urbaine de Montréal*, [1987] C.A.I. 370; *Prudentielle (La), cie d'assurance c. Ministère de la Sécurité publique*, [1990] C.A.I. 130; *Pinsonnault c. Trois-Rivières (Ville de)*, [1992] C.A.I. 79; *R... c. Communauté urbaine de Montréal*, [1988] C.A.I. 357; *Tissus chez Denise inc. c. Rouyn-Noranda (Ville de)*, [1990] C.A.I. 48.

27. Toute personne qui exploite une entreprise et détient un dossier sur autrui doit, à la demande de la personne concernée, lui en confirmer l'existence et lui donner communication des renseignements personnels la concernant.

39. Une personne qui exploite une entreprise peut refuser de communiquer à une personne un renseignement personnel la concernant lorsque la divulgation du renseignement risquerait vraisemblablement:

[...]

2° d'avoir un effet sur une procédure judiciaire dans laquelle l'une ou l'autre de ces personnes a un intérêt.

[31] La Loi sur le secteur privé renferme également une série de règles et d'obligations concernant la collecte, la communication et l'utilisation de renseignements personnels par une entreprise privée. S'y trouvent notamment, aux articles 5 et 6, les conditions permettant à l'entreprise de collecter des renseignements personnels et, à l'article 14, celles prévoyant la règle sur la validité d'un consentement :

5. La personne qui recueille des renseignements personnels afin de constituer un dossier sur autrui ou d'y consigner de tels renseignements ne doit recueillir que les renseignements nécessaires à l'objet du dossier.

Ces renseignements doivent être recueillis par des moyens licites.

6. La personne qui recueille des renseignements personnels sur autrui doit les recueillir auprès de la personne concernée, à moins que celle-ci ne consente à la cueillette auprès de tiers.

Toutefois, elle peut, sans le consentement de la personne concernée, recueillir ces renseignements auprès d'un tiers si la loi l'autorise.

Elle peut faire de même si elle a un intérêt sérieux et légitime et si l'une ou l'autre des conditions suivantes se réalise:

1° les renseignements sont recueillis dans l'intérêt de la personne concernée et ils ne peuvent être recueillis auprès de celle-ci en temps opportun;

2° la cueillette auprès d'un tiers est nécessaire pour s'assurer de l'exactitude des renseignements.

14. Le consentement à la communication ou à l'utilisation d'un renseignement personnel doit être manifeste, libre, éclairé et être donné à des fins spécifiques. Ce consentement ne vaut que pour la durée nécessaire à la réalisation des fins pour lesquelles il a été demandé.

Un consentement qui n'est pas donné conformément au premier alinéa est sans effet.

(soulignements ajoutés)

[32] Le consentement des personnes assurées par l'Entreprise versé au présent dossier lors de l'audience est un formulaire type. Il n'est laissé à celles-ci que certains espaces en blanc, soit le numéro de réclamation, la date de perte, les lieu et date de la signature ainsi que le nom des signataires. La date de l'événement donnant lieu à la réclamation est le 26 décembre 2000 et celle des consentements les 27 et 28 décembre suivants (pièces D-1 et D-2). Une autorisation pour inspecter le bâtiment est signée le 28 décembre (pièce D-3). La demande d'accès soumise au Ministère est, quant à elle, datée du 12 mars 2003. Le texte du consentement aux fins d'enquête de l'assureur et celui pour permettre d'inspecter le bâtiment sont les suivants :

Le consentement aux fins d'enquête

J'autorise toute compagnie d'assurance, institutions financières, agents de renseignements personnels ou les agences d'investigation et de sécurité, intermédiaires de marché, organisme de prévention et de détection de crimes et infractions, mon employeur ou ex-employeur ainsi que tout organisme public ou privé détenant des renseignements personnels à mon sujet, à fournir ces renseignements à Royal & SunAlliance ou mandataires, pour l'enquête nécessaire à l'étude de la réclamation.

J'autorise également Royal & SunAlliance à faire enquête et à échanger avec toute compagnie d'assurance, institutions financières, agents de renseignements personnels ou les agences d'investigation et de sécurité, intermédiaires de marché, organisme de prévention et de détection de crimes et infractions, mon employeur ou ex-employeur ainsi que tout organisme public ou privé ou personnes que j'ai indiquées à titre de référence ou de témoin, des renseignements personnels contenus dans mon dossier "assurance dommages" ainsi que tous les renseignements personnels qui pourraient être recueillis lors de l'enquête concernant ma réclamation.

La permission d'inspecter un bâtiment

La présente autorise La Royal & SunAlliance ou ses représentants qualifiés à pénétrer dans le bâtiment situé à l'adresse suivante, [...] et ses dépendances, Yamachiche Québec pour l'inspecter afin d'établir la cause et l'origine de l'incendie ou des dommages ayant atteint le bâtiment le 25 et 26 décembre 2000 et de prélever toute preuve pouvant aider à déterminer la cause et l'étendue des dommages.

Cette autorisation est valide jusqu'à la fin de l'enquête ou pendant cinq jours ouvrables, selon la première de ces deux éventualités.

[33] Il s'est donc écoulé plus de deux ans entre la demande d'accès et les dates de l'événement et des consentements. Entre-temps, l'assuré a déposé, le 23 décembre 2002, une réclamation à la Cour supérieure contre l'Entreprise.

[34] Les consentements de nature générale signés les 27 et 28 décembre 2000 pour une demande d'accès soumise le 12 mars 2003 aux fins d'obtenir un rapport d'enquête détenu par le Ministère au sujet de la propriété de l'assuré répondent-ils aux conditions de l'article 14 de la Loi?

[35] Je suis d'avis que non et pas seulement en raison d'une règle de 90 jours ou de l'écoulement du temps. Les faits non contestés de la présente ont établi l'existence d'un recours judiciaire de l'assuré contre l'Entreprise deux ans après avoir consenti à la communication de renseignements les concernant. De ces circonstances, l'Entreprise, pour répondre à l'exigence de l'article 14 de la Loi, aurait dû s'enquérir auprès de l'assuré si celui-ci, de façon libre et éclairée, consentait de manière spécifique à la communication du rapport en litige. Aucune preuve de cette nature ne m'a été présentée. Il n'a pas été prouvé également que l'entreprise jouit de la subrogation des droits de l'assuré.

[36] En outre, il est reconnu que la Commission ne peut se substituer au juge des tribunaux supérieurs pour décider de l'admissibilité ou non d'une preuve documentaire. Ce principe est maintes fois souligné à une personne désirant obtenir de son assureur un rapport détenu par celle-ci, mais qui lui est refusé en vertu du 2^e paragraphe de l'article 39 de la Loi. Il va de soi que le demandeur ne dispose pas de ce dernier article de la Loi pour un refus d'accès, mais doit toutefois consentir à permettre la communication des renseignements à son sujet. Ainsi, je crois qu'un consentement libre et éclairé de la part de l'assuré vient équilibrer les droits des parties et impose à l'assureur l'obligation, vu les faits de la

présente, d'obtenir un consentement spécifique pour recevoir le rapport exigé du Ministère. La présente demande doit donc être décidée en lien avec l'article 9 de la Loi.

DÉCISION

[37] L'article 135 de la Loi sur le secteur public permet à la Commission de vérifier si la réponse fournie par le Ministère était, au moment de la demande d'accès, justifiée ou non :

135. Une personne dont la demande écrite a été refusée en tout ou en partie par le responsable de l'accès aux documents ou de la protection des renseignements personnels peut demander à la Commission de réviser cette décision.

Une personne qui a fait une demande en vertu de la présente loi peut demander à la Commission de réviser toute décision du responsable sur le délai de traitement de la demande, sur le mode d'accès à un document ou à un renseignement, sur l'application de l'article 9 ou sur les frais exigibles.

Ces demandes doivent être faites dans les trente jours qui suivent la date de la décision ou de l'expiration du délai accordé par la présente loi au responsable pour répondre à une demande. La Commission peut toutefois, pour un motif raisonnable, relever le requérant du défaut de respecter ce délai.

[38] La preuve non contestée a démontré que le rapport en litige est visé par l'article 28 de la Loi et que l'Entreprise n'a donné aucun consentement des personnes concernées lors de sa demande d'accès. D'ailleurs, d'une part, même l'assuré ne pourrait accéder aux renseignements visés par cet article 28 et, d'autre part, l'assureur ne peut être considéré comme une personne « impliquée » selon les termes du 9^e paragraphe de l'article 59⁸. La Commission en arrive à la conclusion que la réponse donnée par la personne responsable de l'accès était donc justifiée dans les circonstances.

⁸ Sur la portée de l'article 28 de la Loi, voir notamment *Procureur général du Québec c. Allaire*, [2002] C.A.I. 443.

POUR CES MOTIFS, LA COMMISSION :

[39] **REJETTE** la demande de révision de l'Entreprise.

MICHEL LAPORTE
Commissaire

Picard Garceau Pasquin Pagé Viens
(M^e André Trudel)
Procureurs de la demanderesse

Bernard, Roy & Associés
(M^e Jean-François Boulais)
Procureurs de l'organisme