



COMMISSION D'ACCÈS À L'INFORMATION DU QUÉBEC

Dossier : 111531-S

Nom de l'organisme : Ville de Mascouche

Date : 20 décembre 2017

Membre : M^e Diane Poitras

DÉCISION

ENQUÊTE menée par la Commission d'accès à l'information (la Commission) de sa propre initiative en vertu des articles 122.1 et 123 de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*¹.

OBJET

[1] La Commission d'accès à l'information (la Commission) est saisie d'une plainte portant sur la collecte de renseignements personnels dans le cadre du processus d'embauche visant un poste-cadre au service de police de la Ville de Mascouche (la Ville). Le plaignant est candidat pour ce poste.

[2] La plainte porte également sur le formulaire de consentement à la communication de renseignements personnels utilisé à cette occasion et sur la communication de renseignements personnels concernant le plaignant à la Sûreté du Québec.

[3] Enfin, le plaignant questionne certaines pratiques de la Sûreté du Québec en lien avec l'évaluation de sa candidature. La Commission rend

¹ RLRQ, c. A-2.1, la Loi sur l'accès.

également, ce jour, une décision portant sur les volets de la plainte concernant cet autre organisme².

[4] Dans le présent dossier, la Commission doit répondre aux questions suivantes, à la lumière des faits révélés par l'enquête et des observations écrites soumises par la Ville :

- Est-ce que la communication des renseignements personnels par la Ville à la Sûreté du Québec, afin qu'elle procède à une enquête administrative de sécurité, est conforme aux dispositions de la Loi sur l'accès?
- Est-ce que les renseignements financiers au sujet du candidat à un poste-cadre au service de police, recueillis par le biais du questionnaire utilisé par la Ville dans le cadre de son processus d'embauche, sont nécessaires pour l'exercice des attributions de cette dernière au sens de l'article 64 de Loi sur l'accès?
- Est-ce que le libellé du consentement contenu au formulaire « Renseignements internes - Autorisation » de la Ville est conforme à la Loi sur l'accès?

[5] L'enquête de la Commission a porté uniquement sur ces trois aspects de la plainte. En effet, le plaignant formule aussi certaines interrogations sur le rôle de la Sûreté du Québec dans le cadre de l'enquête administrative qui devait être réalisée préalablement à son embauche au sein de la Ville. La plainte comprend également des interrogations au sujet de certains agissements ou de l'attitude de certaines personnes lors du processus d'embauche.

[6] Compte tenu que le mandat de la Commission se limite à la protection des renseignements personnels, l'enquête n'a porté que sur les éléments de la plainte qui mettent en cause les règles applicables à ce chapitre. Par exemple, il n'appartient pas à la Commission de se prononcer sur l'opportunité ou la légalité de la décision de la Ville de recourir aux services de la Sûreté du Québec pour réaliser l'enquête de réputation et de sécurité au sujet du plaignant. L'enquête de la Commission n'a porté, pour ce volet de la plainte, que sur les communications de renseignements personnels entre les deux organismes qui se sont faites à cette occasion.

² Dossier 111530-S de la Commission impliquant le ministère de la Sécurité publique pour la Sûreté du Québec.

ANALYSE

[7] La Commission analyse successivement ces trois questions à la lumière des faits révélés par l'enquête et des observations faites par la Ville et le ministère de la Sécurité publique pour la Sûreté du Québec.

- **Légalité de la communication des renseignements personnels concernant le plaignant à la Sûreté du Québec afin qu'elle procède à une enquête administrative de sécurité**

[8] La Commission considère que la communication par la Ville des renseignements personnels concernant le plaignant, contenus dans le questionnaire « Renseignements internes », était nécessaire pour permettre à la Sûreté du Québec de réaliser l'enquête administrative de réputation et de sécurité demandée dans le cadre du processus de préembauche du candidat. De plus, le plaignant a consenti à cette communication.

[9] En effet, l'enquête de la Commission révèle que le directeur du Service de sécurité publique de la Ville a demandé à la Sûreté du Québec de réaliser une enquête de réputation et de sécurité au sujet du plaignant³. Cette lettre précise que l'assistance de la Sûreté du Québec est requise par la Ville pour assurer une objectivité totale à cette enquête. Le formulaire de la Ville « Renseignements internes », complété par le plaignant, accompagne cette lettre.

[10] De plus, selon l'enquête, s'agissant d'un poste de direction, il nécessite une préqualification à l'utilisation de la banque de données du Centre de renseignements policiers du Québec, laquelle relève de la Sûreté du Québec et requiert son autorisation.

[11] Mais surtout, le plaignant a autorisé cette communication en signant le formulaire « Renseignements internes – Autorisation » de la Ville qui prévoit :

Sur signature de ce document, j'autorise le Service de la sécurité publique - Ville de Mascouche à utiliser aux fins d'enquête administrative les renseignements que j'ai fournis dans cette demande d'emploi et à les communiquer, au besoin, à toute personne ou organisme dont l'assistance sera nécessaire pour les valider ou les compléter.

(nos soulignements)

³ Lettre du 16 août 2010.

[12] Or, l'article 53 de la Loi sur l'accès prévoit :

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

1° la personne concernée par ces renseignements consent à leur divulgation; si cette personne est mineure, le consentement peut également être donné par le titulaire de l'autorité parentale;

2° ils portent sur un renseignement obtenu par un organisme public dans l'exercice d'une fonction juridictionnelle; 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.

[13] Cet aspect de la plainte n'est donc pas fondé.

- **Nécessité de la collecte des renseignements personnels de nature financière au sujet du candidat**

[14] En ce qui concerne la collecte de renseignements personnels, le plaignant indique que sa plainte porte essentiellement sur les sections du questionnaire « Renseignements internes » qui visent la collecte d'informations financières à son sujet. Bien que la plainte semble viser davantage le questionnaire plus détaillé utilisé par la Sûreté du Québec, l'enquête de la Commission a tout de même porté sur la nécessité pour la Ville de recueillir les renseignements de nature financière.

[15] La section pertinente du questionnaire utilisé par la Ville vise à recueillir des renseignements au sujet de saisies de salaire, des institutions financières avec lesquelles le candidat fait affaires et des numéros de compte, des cartes de crédit détenues, des emprunts contractés dans les cinq dernières années et des sources de revenus actuels.

[16] La Commission conclut que la collecte de ces renseignements personnels de nature financière par la Ville, dans le contexte propre à la présente plainte, est conforme aux dispositions de la Loi sur l'accès.

[17] En effet, l'article 64 de cette loi prévoit que nul ne peut, au nom d'un organisme public, recueillir un renseignement personnel si cela n'est pas nécessaire pour l'exercice de ses attributions ou à la mise en œuvre d'un programme dont il a la gestion.

[18] Selon les décisions de la Commission⁴ et de la Cour du Québec⁵, la nécessité de la collecte d'un renseignement personnel s'évalue à la lumière du test de proportionnalité entre l'objectif poursuivi par celle-ci et les conséquences pour le droit à la vie privée de l'individu concerné :

[44] [...] 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. Cette proportionnalité jouera en faveur de l'organisme lorsqu'il sera établi que l'utilisation est rationnellement liée à l'objectif, que l'atteinte est minimisée et que la divulgation du renseignement requis est nettement plus utile à l'organisme que préjudiciable à la personne. Autrement, le droit à la vie privée et à la confidentialité des renseignements personnels devra prévaloir. (Nos soulignements)

[19] À la lumière des informations au dossier, la Commission considère que l'objectif poursuivi par la collecte des renseignements financiers au sujet du plaignant visait à connaître l'état général de ses finances afin de prendre une décision éclairée au sujet de sa candidature, notamment afin de vérifier s'il se conformait aux exigences de la *Loi sur la police*⁶, particulièrement au critère de « bonnes mœurs ».

[20] En effet, comme le souligne la Sûreté du Québec, l'enquête administrative de sécurité permet d'analyser le critère de « bonnes mœurs », une condition minimale d'embauche exigée par la *Loi sur la police* :

115. Les conditions minimales pour être embauché comme policier sont les suivantes:

- 1° être citoyen canadien;
- 2° être de bonnes mœurs;

⁴ Voir notamment : *Pharmaprix Rainville* – CAI 1003352, 13 août 2014; *Garderie Cœur d'enfants* – CAI 080272, 31 mars 2014; *Bronzage Soleil Autour du Monde* – CAI 1007483, 24 novembre 2014.

⁵ *Laval (Société de transport de la Ville de) c. X.*, [2003] C.A.I. 667 (C.Q.).

⁶ RLRQ, c. P-13.1.

3° ne pas avoir été reconnu coupable, en quelque lieu que ce soit, d'un acte ou d'une omission que le Code criminel (Lois révisées du Canada (1985), chapitre C-46) décrit comme une infraction, ni d'une des infractions visées à l'article 183 de ce Code, créées par l'une des lois qui y sont énumérées;

4° être diplômé de l'École nationale de police du Québec ou satisfaire aux normes d'équivalence établies par règlement de l'École. [...]

[21] L'enquête administrative de sécurité porte sur l'analyse des comportements et des antécédents criminels, familiaux, scolaires, professionnels, financiers et sociaux du candidat de manière à évaluer si le profil de comportement satisfait aux exigences de « bonnes mœurs » en plus de déterminer s'il répond aux exigences et aux compétences recherchées.

[22] Ces renseignements permettent de s'assurer que la situation financière du candidat ne le mette pas à risque étant donné qu'advenant son embauche, il aura accès à de l'information pouvant intéresser le monde criminel. Aussi, dans les observations transmises par la Sûreté du Québec dans le dossier 111530, dont l'assistance a été requise pour compléter l'enquête administrative de réputation et de sécurité, l'objectif de cette collecte de renseignements personnels de nature financière est d'assurer la protection des intérêts légitimes de la Ville et du public en général :

Le statut d'agent-patrouilleur est classifié sous la cote de sécurité 3, qui correspond au type d'accès qui est octroyé à cet emploi comme étant de niveau très sensible. L'enquête administrative de sécurité, effectuée par les enquêteurs du Service du recrutement policier, permet d'analyser le critère de « bonnes mœurs » tel qu'exigé dans la Loi sur la police, article 115, 2^e paragraphe comme étant l'une des conditions minimales d'embauche à titre de policier, c'est-à-dire que le candidat soit de « bonnes mœurs ».

[...]

De plus, la Sûreté doit prendre les mesures nécessaires afin que ses policiers ne soient exposés ou ne présentent aucune forme de vulnérabilité financière face à des organisations criminelles. Les policiers doivent être intègres, à l'abri de toutes formes de tentations, de faveurs ou d'aveuglement volontaire [...]. Les mesures d'enquêtes administratives de sécurité sont prises afin de s'assurer que nos policiers ne deviennent des cibles attrayantes pour les organisations

criminelles désirant obtenir quelques informations privilégiées que ce soit.

[23] Comme le souligne la Ville, il importe que le candidat à un poste cadre policier ne soit pas exposé ou ne présente aucune forme de vulnérabilité financière face à des organisations criminelles compte tenu de la nature de ses fonctions. En effet, il est susceptible, plus que les employés d'autres corps d'emploi, d'être en contact avec des groupes ou des individus criminalisés qui risquent de vouloir exercer du chantage ou de trouver un élément de vulnérabilité à exploiter. L'objectif visé par la collecte des renseignements personnels de nature financière faisant l'objet de la plainte est donc légitime, important et réel.

[24] Quant à l'atteinte à la vie privée que constitue cette collecte, en l'espèce, la Commission considère qu'elle est proportionnelle à l'objectif poursuivi. En effet, la collecte de renseignements par le biais du questionnaire est directement et rationnellement liée à cet objectif. Il est difficile d'envisager comment cette évaluation pourrait être réalisée sans ces renseignements. De plus, l'atteinte au droit à la vie privée du candidat est minimisée en ce que seuls les renseignements permettant de dresser un portrait de sa situation financière afin de s'assurer qu'il n'est pas dans une situation de vulnérabilité sont recueillis. Selon l'enquête, le formulaire complété par le plaignant n'est plus détenu par la Ville. Dans ce contexte, la collecte de ces renseignements était plus utile à la Ville que préjudiciable au candidat.

[25] Ainsi, la nécessité de la collecte des renseignements de nature financière recueillis par le biais du questionnaire utilisé par la Ville dans le contexte du présent dossier est démontrée⁷. La plainte n'est donc pas fondée sur cet aspect.

- **Conformité du libellé du consentement contenu au formulaire « Renseignements internes – Autorisation »**

[26] Au chapitre du consentement à la communication des renseignements personnels le concernant, le plaignant reproche à la Ville son caractère trop large et imprécis. Il questionne également la renonciation à tout recours à laquelle il doit consentir s'il accepte de signer le formulaire d'autorisation à la communication de renseignements personnels.

[27] La Commission est d'avis que le consentement contenu au formulaire « Renseignements internes - Autorisation » ne rencontre pas les critères de

⁷ La décision dans le dossier 111530, concernant le ministère de la Sécurité publique, évalue la nécessité de la collecte des renseignements financiers par la Sûreté du Québec.

validité reconnus en ce qu'il n'est pas suffisamment précis et ne permet pas au candidat de circonscrire la portée de l'autorisation qu'il accorde.

[28] En effet, un consentement à la communication de renseignements personnels doit notamment être donné par une personne capable d'exercer sa volonté, être libre, éclairé et spécifique⁸.

[29] Le consentement doit donc être suffisamment précis pour bien en circonscrire la portée et permettre à la personne qui le signe de porter un jugement éclairé sur ce qui lui est demandé. La personne concernée doit pouvoir comprendre quels renseignements seront recueillis ou communiqués auprès de tiers, qui sont ces tiers et à quelles fins spécifiques ces renseignements seront colligés, utilisés ou communiqués⁹.

[30] En conséquence, des libellés généraux tels que « tout renseignement me concernant », « toute entreprise ou organisme qui détient des renseignements à mon sujet », « à procéder à toute enquête pertinente à ma candidature et à mon emploi » ou encore « tout renseignement jugé nécessaire » sont à éviter puisqu'ils ne permettent généralement pas de circonscrire de manière suffisante la portée du consentement. La personne concernée ne peut donc donner un consentement éclairé et visant des fins spécifiques.

[31] En l'espèce, le formulaire utilisé par la Ville lors du processus de préembauche du plaignant prévoit notamment :

Sur signature de ce document, j'autorise le Service de la sécurité publique - Ville de Mascouche à utiliser aux fins d'enquête administrative les renseignements que j'ai fournis dans cette demande d'emploi et à les communiquer, au besoin, à toute personne ou organisme dont l'assistance sera nécessaire pour les valider ou les compléter.

J'autorise également toute personne, tout organisme public ou privé ou tout autre corps de police à communiquer avec le Service de la sécurité publique - Ville de Mascouche tout renseignement personnel me concernant qu'ils jugeront utiles de transmettre pour compléter l'enquête administrative relative

⁸ Bien que la Loi sur l'accès ne prévoit pas de disposition similaire, l'article 14 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé* (RLRQ, c. P-39.1) prévoit les conditions de validité du consentement en matière de communication de renseignements personnels applicables aux entreprises privées. Il est établi que les mêmes critères s'appliquent dans le secteur public.

⁹ Voir notamment : *Centre universitaire de santé McGill*, C.A.I. 1008580, 31 mars 2017; *Lépine Cloutier Ltée*, C.A.I. 080943, 14 mars 2014; *Pharmaprix Rainville*, préc. note 4.

au processus d'embauche. J'accepte que ces renseignements portent notamment sur les points suivants:

- dossiers d'emplois chez mes anciens employeurs (formulaire d'évaluation du rendement, compétences professionnelles, etc.) y compris tout dossier disciplinaire ou déontologique chez un employeur ou auprès d'un ordre professionnel ou organisme semblable;
- dossiers relatifs aux états de service dans l'armée ou dans la police, y compris les plaintes, requêtes disciplinaires et les résultats;
- renseignement d'ordre médical, psychologique ou psychiatrique;
- renseignements d'ordre financier, y compris toute vérification auprès d'un bureau de crédit, de Revenu Canada et de Revenu Québec;
- dossiers de police, y compris le dossier du candidat et ses antécédents judiciaires;
- vérification du dossier de conduite automobile;
- vérification du casier judiciaire;
- vérification des attestations de moralité et de références professionnelles;
- tout autre renseignement jugé pertinent.

Je dégage et renonce à tout recours, réclamation ou plainte contre le Service de la sécurité publique - Ville de Mascouche, la Ville de Mascouche, leurs agents, responsables et employés, ainsi que toute personne ou organisme qui collaborera avec eux concernant la cueillette ou la communication d'une partie ou de l'ensemble de ces renseignements.

Le présent consentement est valide pour une période d'un an à compter de la date de la signature et se prolonge jusqu'à la fin du stage de probation du candidat retenu, le cas échéant.
(Nos soulignements)

[32] Ce formulaire précise que les renseignements sont recueillis dans le cadre de l'enquête administrative effectuée au sujet du candidat. Il précise également que le candidat signataire autorise toute personne, tout organisme public ou privé ou tout autre corps de police à communiquer à la Ville tout renseignement personnel à son sujet qu'il « jugera utile » pour compléter l'enquête administrative relative au processus d'embauche.

[33] Le candidat accepte que ces renseignements portent sur certains sujets qui y sont énumérés (ex. : dossier de police incluant les antécédents judiciaires, dossiers d'emplois). Cette partie du formulaire de consentement permet à la personne concernée de connaître la portée du consentement qu'il s'apprête à donner et la nature des informations qui pourraient être communiquées.

[34] Toutefois, à la fin de cette énumération, le formulaire prévoit « tout autre renseignement jugé pertinent ». Cette expression ainsi que celle stipulant « tout renseignement personnel me concernant qu'ils jugeront utile » comprise au second paragraphe du formulaire sont libellées en termes trop généraux et ne permettent pas au candidat de connaître la portée du consentement et la nature des informations qui pourraient être communiquées.

[35] En effet, la Ville pourrait déterminer par la suite que des renseignements personnels touchant d'autres sujets que ceux énumérés sont « utiles » ou « pertinents », sans que le candidat n'en soit informé. Le formulaire utilisé ne permet donc pas au candidat de donner un consentement éclairé visant des fins spécifiques, conformément aux conditions de validité reconnues en matière de communication de renseignements personnels.

[36] D'autre part, le consentement à la communication de renseignements personnels doit prévoir une signature spécifique. Cette signature ne devrait pas constituer également une acceptation ou une renonciation à des éléments autres qu'à la communication de renseignements personnels. Il importe de souligner que la Commission ne se prononce pas, dans le cadre de la présente décision, sur la légalité de la clause de renonciation contenue dans le formulaire de la Ville, puisque l'enquête n'a pas porté sur cet élément.

[37] La plainte est donc fondée sur la question relative à la portée du consentement et à sa spécificité.

AVIS D'INTENTION ET OBSERVATIONS DE LA VILLE

[38] La Commission a transmis à la Ville, le 9 février 2017, un avis d'intention précisant qu'à la lumière des faits révélés par l'enquête, elle pourrait conclure que le formulaire de consentement contient des libellés trop généraux lorsqu'il prévoit que « tout autre renseignement jugé pertinent » ou « tout renseignement personnel me concernant qu'ils jugeront utiles » pourrait être communiqué.

[39] La Commission y précise que ces libellés généraux ne permettent pas de circonscrire de manière suffisante la portée du consentement à la communication des renseignements personnels que le candidat s'apprête à

donner et qu'elle pourrait conclure que le formulaire utilisé ne permet pas au candidat de donner un consentement éclairé visant des fins spécifiques.

[40] Aussi, cet avis stipule que la Commission pourrait conclure que le fait de prévoir, dans le formulaire, sous une seule signature du candidat, un consentement à la communication des renseignements personnels et une renonciation à tout recours, réclamation ou plainte concernant la cueillette ou la communication d'une partie ou de l'ensemble des renseignements personnels visés n'est pas conforme à la Loi sur l'accès.

[41] En conséquence, la Commission a avisé la Ville qu'elle pourrait lui ordonner de modifier son formulaire « Renseignements internes – Autorisation » afin de :

- retirer les expressions trop générales qui se trouvent au second paragraphe et à la dernière puce du formulaire (tout renseignement « qu'ils jugeront utile » et « tout autre renseignement jugé pertinent »);
- prévoir une signature spécifique et unique pour le volet consentement à la communication des renseignements contenue dans le formulaire.

[42] Bien qu'invitée à soumettre ses observations écrites et produire des documents afin de compléter son dossier dans un délai de 30 jours à compter de la date de réception de cet avis, la Ville n'a transmis aucune observation à la Commission. La Ville a reçu l'avis de la Commission le 14 février 2017, par courrier recommandé, selon la signature confirmant sa réception sur le document de Postes Canada.

CONCLUSION

[43] La plainte est donc partiellement fondée.

POUR CES MOTIFS, LA COMMISSION :

[44] **DÉCLARE** la plainte partiellement fondée.

[45] **ORDONNE** à la Ville de Mascouche de modifier, dans les 60 jours de la réception de la présente décision, son formulaire « Renseignements internes - Autorisation » afin de :

- retirer les expressions trop générales qui se trouvent au second paragraphe et à la dernière puce du formulaire (tout renseignement « qu'ils jugeront utile » et « tout autre renseignement jugé pertinent »);
- prévoir une signature spécifique et unique pour le volet consentement à la communication des renseignements qui se trouve dans le formulaire.

« Original signé »

Diane Poitras
Juge administrative