



Commission d'accès à l'information du Québec

Dossiers : 1009621-S et 1009629-S

Nom de l'entreprise : Confédération des syndicats nationaux

Date : 12 novembre 2019

Membre : M^e Cynthia Chassigneux

DÉCISION

PLAINTÉ en vertu de la *Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé*¹.

APERÇU

[1] La Commission d'accès à l'information (la Commission) est saisie de deux plaintes à l'égard de la Confédération des syndicats nationaux (CSN).

[2] Les plaintes ont trait à l'utilisation et la diffusion, par la CSN, de renseignements personnels sans le consentement des personnes concernées. Plus particulièrement, les faits reprochés se sont déroulés lors d'une campagne de maraudage menée par la CSN auprès des salariés de catégorie 1 (infirmières, infirmières auxiliaires et inhalothérapeutes) affiliés à la Fédération interprofessionnelle de la santé du Québec, organisation dont les plaignantes sont membres.

[3] Lors de cette campagne de maraudage, la CSN a utilisé sans leur consentement, les renseignements personnels des plaignantes, à savoir leurs nom, prénom, profession, photographie, fonction occupée au sein de leur organisation syndicale, en plus d'indiquer qu'elles avaient choisi la couverture familiale du régime d'assurance offert par la CSN plutôt que celle proposée par leur organisation syndicale.

[4] De plus, la CSN a diffusé, sans leur consentement, ces renseignements auprès des salariés de catégorie 1 de leur organisation syndicale, et ce, par voie d'affiches et de tracts.

¹ RLRQ, c. P-39.1, Loi sur le privé.

[5] À la suite de ces plaintes, la Commission a procédé à une enquête² et la CSN a été invitée à fournir ses observations. Elle ne conteste pas les faits à l'origine des plaintes.

[6] Elle fait valoir, par le biais d'un représentant syndical et de son procureur, que les informations divulguées n'avaient rien de confidentielles et qu'elle ne détient aucun dossier à l'égard des plaignantes.

Réponse d'un représentant syndical de la CSN

« L'assurance collective dont bénéficient les membres de notre organisation ayant été un des enjeux majeurs de cette campagne de maraudage, et considérant l'affirmation faite par [la plaignante] devant témoin, nous avons jugé cette information pertinente. Les tracts ont donc été rédigés sur la seule base des informations transmises par [la plaignante], et aucun dossier n'a été confectionné à son égard par notre organisation. »³

Réponse du procureur de la CSN

« Dans un premier temps, il importe de savoir que [l'entreprise] n'a [pas] de dossier au nom de [la plaignante] ou de son conjoint. [L'entreprise] est effectivement détentrice du régime d'assurance collective des syndicats du réseau de la santé qui y sont affiliés, mais ce régime est administré par l'assureur [...]. Ainsi, aucune information relative à la couverture d'assurance des salariés membres ou non membres n'est accessible à notre cliente, [...].

Quant à l'information divulguée sur la couverture d'assurance collective de [la plaignante] lors de la récente période de changement d'allégeance syndicale dans le réseau de la santé du Québec, nous vous soumettons que cette information n'avait à l'époque rien de confidentiel. Autant les représentants de notre cliente que beaucoup d'autres personnes impliquées ou non dans la campagne de maraudage ont eu connaissance de cette information directement de la part de la plaignante elle-même ou de son conjoint. À de nombreuses reprises et depuis plusieurs mois, tant [la plaignante] que son conjoint ont fait état publiquement de leur adhésion au régime d'assurance collective de la CSN. [La plaignante] et son conjoint occupent respectivement [...] de leur syndicat. Étant donc parfaitement informée des enjeux de la récente campagne de maraudage, [la plaignante] devait ou aurait dû connaître l'importance de l'information qu'elle a elle-même divulguée à plusieurs reprises.

Notre cliente est donc d'avis que la plainte de [la plaignante] est irrecevable, notamment parce que la *Loi sur la protection des*

² Loi sur le privé, article 81.

³ Réponse de l'entreprise transmise le 27 octobre 2014 (dossier 1009621), réitérée le 12 octobre 2016 (dossier 1009629).

renseignements personnels dans le secteur privé ne trouve aucune application dans le fait entourant cette affaire. Deuxièmement aucun reproche ne peut être formulé contre la CSN qui, a aucun moment, n'a détenu de dossier au nom de la plaignante ou contrevenu à la Loi »⁴.

AVIS D'INTENTION ET OBSERVATIONS DE L'ENTREPRISE

[7] Au terme de l'enquête, la Commission transmet à la CSN un avis d'intention l'informant qu'à la lumière des informations dont elle dispose, elle pourrait conclure que l'entreprise ne respecte pas la Loi sur le privé en utilisant et en diffusant des renseignements personnels, à savoir les nom, prénom, profession, photographie, fonction occupée par les plaignantes au sein de leur organisation syndicale et le fait qu'elles soient couvertes par le régime d'assurance familiale de l'entreprise, sans le consentement des personnes concernées.

[8] La Commission informe également la CSN de l'ordonnance qu'elle pourrait prononcer le cas échéant.

[9] La CSN répond à la Commission que, dans un contexte de maraudage, la Loi sur le privé porte atteinte à la liberté d'expression et d'association :

« Vu son mandat et sa loi habilitante, la Commission a certes le devoir de veiller à la protection du droit de regard qu'ont les individus face à la collecte et à l'utilisation de leurs renseignements personnels. Toutefois, nous soutenons que la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, dans le contexte qui nous occupe, soit celui d'une campagne de maraudage, porte atteinte à la liberté d'expression de la CSN et de ses organisations affiliées, en plus de porter atteinte à la liberté d'association non seulement de la CSN et de ses organes, mais de ses militants et des salariés qu'elle représente ou est susceptible de représenter »⁵.

[10] Elle soutient également, en se référant à la décision *Alberta (Information and Privacy Commission) c. Travailleurs et travailleuses unis de l'alimentation et du commerce, section locale 401*⁶ de la Cour suprême du Canada, que la Loi sur le privé « doit être déclarée inopérante »⁷ dans le contexte dans lequel se déroulent les faits à l'origine du présent dossier.

⁴ Réponse de l'entreprise transmise le 5 septembre 2014 (dossier 1009621).

⁵ Réponse de l'entreprise en date du 1 mars 2018.

⁶ 2013 CSC 62.

⁷ Précité note 5.

[11] À cette fin, la CSN précise que :

« En matière de protection des renseignements personnels sans égard au contexte, nous constatons qu'entre l'Alberta de 2013 et le Québec de 2018, il n'y a qu'un pas à franchir. Le temps est manifestement venu de soulever les lacunes évidentes de la *Loi sur le privé* et de soutenir qu'une ordonnance de la Commission interdisant à la CSN d'utiliser et de diffuser les renseignements personnels des militants des autres organisations syndicales dans le cadre de campagnes de maraudage à moins d'avoir obtenu leur consentement constituerait une atteinte injustifiée aux libertés d'expression et d'association protégées par les Chartes canadienne et québécoise.

[...]

Dans la présente instance, les plaignantes représentantes d'un syndicat affilié à la FIQ participaient activement au maraudage. La *Loi sur le privé* leur fournit un parapluie injustifié en ce qu'elle empêche la CSN d'informer les salariés à propos des deux (2) données hautement pertinentes. D'une part, le régime d'assurance de la CSN est d'une qualité telle qu'il a été choisi par deux (2) représentantes de la FIQ. En outre, l'intégrité des plaignantes, qui manifestement, ne prêchaient pas par l'exemple, laisse peut-être à désirer. La *Loi sur le privé* enfreint la liberté d'expression de la CSN, laquelle est essentielle à l'exercice d'une activité associative bénéficiant elle aussi d'une protection constitutionnelle, soit de faire le choix (libre et éclairé) de son syndicat et de son affiliation.

En conclusion, la question n'est donc pas tant de savoir ce qui empêchait la CSN de chercher à obtenir le consentement des plaignantes avant de communiquer leurs renseignements personnels. Ce consentement n'aurait sans doute pas été accordé, compte tenu que l'information n'exposait pas les plaignantes sous leur meilleur jour. La question est plutôt de savoir pourquoi, dans l'exercice de ses activités légitimes qui dépassent de loin le recrutement de membres et l'accroissement de ses revenus, une organisation syndicale devrait être soumise aux exigences de la *Loi sur le privé*, dès lors qu'elle interdit l'exercice de libertés fondamentales protégées par les chartes.

Nous croyons que par la présente, la CSN a fait la démonstration qu'en matière de protection des renseignements personnels, le contexte particulier d'une campagne de maraudage au Québec doit bénéficier de la même protection que celle accordée à la grève en Alberta. La *Loi sur le privé* doit être déclaré inopérante et nous serions honorés d'être entendus sur la question, si la Commission d'accès jugeait utile de la faire. »⁸

⁸ *Id.*

RÉPONSE DE LA COMMISSION

[12] À la suite des observations transmises par la CSN, la Commission lui fait parvenir une lettre lui indiquant que comme elle met en question le caractère opérant de la Loi sur le privé, il lui revient d'aviser le procureur général du Québec, et ce, conformément à l'article 76 du *Code de procédure civile*⁹ :

76. Dans une affaire civile, administrative, pénale ou criminelle, la personne qui entend mettre en question le caractère opérant, l'applicabilité constitutionnelle ou la validité d'une disposition d'une loi du Québec ou du Canada, de tout règlement pris sous leur autorité, d'un décret gouvernemental ou d'un arrêté ministériel ou de toute autre règle de droit doit en aviser le procureur général du Québec.

Elle est aussi tenue de le faire lorsqu'elle demande, à l'encontre de l'État, de l'un de ses organismes ou d'une personne morale de droit public, une réparation fondée sur la violation ou la négation de ses droits et libertés fondamentaux prévus par la Charte des droits et libertés de la personne (chapitre C-12) ou la Charte canadienne des droits et libertés (Partie I de l'annexe B de la Loi sur le Canada, chapitre 11 du recueil des lois du Parlement du Royaume-Uni pour l'année 1982).

Elle est enfin tenue de le faire lorsque, dans une instance, elle met en question la navigabilité ou la flottabilité d'un lac ou d'un cours d'eau ou le droit de propriété du lit ou des rives.

Il ne peut être statué sur aucune de ces demandes sans que cet avis ait été valablement donné et le tribunal ne peut se prononcer que sur les moyens qui y sont exposés.

[nos soulignements]

[13] Cette lettre a été envoyée le 23 juillet 2018. Elle a été reçue à l'adresse de la CSN le 24 juillet 2018¹⁰.

[14] La CSN avait 90 jours pour informer la Commission des démarches entreprises auprès du procureur général du Québec. En date de la présente décision, la CSN n'a pas donné suite à la lettre de la Commission.

ANALYSE

[15] La CSN est une personne morale sans but lucratif¹¹ qui exerce une activité économique au Québec¹².

⁹ RLRQ, c. C-25.01.

¹⁰ Comme indiqué sur le bordereau de transmission.

¹¹ La CSN est inscrite au Registre des entreprises du Québec sous le numéro 1143114909.

¹² Loi sur le privé, article 1 et *Code civil du Québec*, article 1525 alinéa 3.

[16] Partant, la Commission doit déterminer, à la lumière des éléments dont elle dispose et des deux arguments soulevés dans les observations reçues à la suite de l'avis d'intention, si la CSN a respecté la Loi sur le privé en diffusant les renseignements personnels des plaignantes lors d'une campagne de maraudage.

L'application de la Loi sur le privé dans le cadre d'une campagne de maraudage

[17] La CSN soutient que la Loi sur le privé est inopérante dans le contexte particulier d'une campagne de maraudage au Québec. La CSN devait, conformément au *Code de procédure civile*, en aviser le procureur général du Québec. Or, rien n'indique que cela a été fait.

[18] Par conséquent, la Commission ne peut examiner les prétentions soulevées par la CSN dans le cadre des observations transmises à la suite de l'avis d'intention de la Commission. En effet, un tel examen ne peut avoir lieu sans que le procureur général du Québec n'ait été avisé et ait eu l'occasion de faire valoir son point de vue, et ce, sous peine de nullité.

[19] Dans ces circonstances, la Commission examinera uniquement le second argument soulevé par la CSN.

La communication de renseignements personnels sans le consentement des personnes concernées

[20] La Commission doit se prononcer quant à savoir si la CSN pouvait communiquer, par voie d'affiches et de tracts, des informations concernant deux représentantes syndicales affiliées à un autre syndicat sans leur consentement.

[21] Pour ce faire, la Commission doit considérer la nature des informations diffusées afin de savoir si celles-ci sont protégées par la Loi sur le privé. Elle doit aussi se demander si le fait de réunir des informations concernant les plaignantes sur des affiches et des tracts constitue un dossier. Elle doit également examiner la communication faite des renseignements personnels à la lumière du consentement.

- ***Les nom, prénom, profession, photographie, fonction occupée et la couverture d'assurance sont des renseignements personnels***

[22] La Loi sur le privé prévoit que tout renseignement qui concerne une personne physique et permet de l'identifier est un renseignement personnel¹³.

[23] La Commission considère que les nom, prénom, profession, photographie,

¹³ Loi sur le privé, article 2.

fonction occupée par les plaignantes au sein de leur organisation syndicale et la couverture d'assurance dont elles bénéficient sont des renseignements personnels, et ce, pour les motifs suivants :

- *Nom, prénom, profession, fonction occupée au sein d'une organisation syndicale* : À l'heure actuelle, la Loi sur le privé ne confère pas un caractère public aux renseignements liés à l'exercice d'une fonction au sein d'une entreprise. Par conséquent, les nom, prénom, profession, fonction occupée par les deux plaignantes au sein de leur organisation syndicale ont un caractère confidentiel, et ce, même si elles exercent des activités de représentation au sein de leur organisation syndicale.
- *Photographie* : La photographie est un renseignement personnel à partir du moment où l'on peut reconnaître la personne physique qui est sur celle-ci.
- *Couverture d'assurance* : La mention contenue sur les affiches et les tracts selon laquelle les plaignantes ont choisi « la couverture familiale du régime d'assurance de la CSN » constitue un renseignement personnel. En effet, elle fait connaître quelque chose à quelqu'un, notamment le fait que leur conjoint est le preneur de l'assurance et qu'elles en sont les bénéficiaires. Cette mention est en rapport avec une personne physique, les plaignantes et leur famille. Elle permet également de distinguer les plaignantes par rapport à d'autres personnes.

- ***La confection d'affiches et de tracts constitue un dossier***

[24] La CSN indique ne pas avoir de dossier au nom des plaignantes¹⁴.

[25] Or, selon la *Loi concernant le cadre juridique des technologies de l'information*¹⁵, les affiches et les tracts confectionnés par la CSN constituent un document. Et, toujours selon cette loi, un seul document peut constituer un dossier :

3. Un document est constitué d'information portée par un support. L'information y est délimitée et structurée, de façon tangible ou logique selon le support qui la porte, et elle est intelligible sous forme de mots, de sons ou d'images. L'information peut être rendue au moyen de tout mode d'écriture, y compris d'un système de symboles transcritibles sous l'une de ces formes ou en un autre système de symboles.

Pour l'application de la présente loi, est assimilée au document

¹⁴ Réponse de l'entreprise transmise le 5 septembre 2014, réitérée le 27 octobre 2014 (dossier 1009621) et le 12 octobre 2016 (dossier 1009629) par un conseiller syndical de l'entreprise.

¹⁵ RLRQ, c. C-1.1.

toute banque de données dont les éléments structurants permettent la création de documents par la délimitation et la structuration de l'information qui y est inscrite.

Un dossier peut être composé d'un ou plusieurs documents.

Les documents sur des supports faisant appel aux technologies de l'information visées au paragraphe 2° de l'article 1 sont qualifiés dans la présente loi de documents technologiques.

[26] Par conséquent, en regroupant des informations, à savoir des renseignements personnels, sur un support, c'est-à-dire des affiches et des tracts, la CSN a constitué un dossier sur les plaignantes.

[27] La CSN doit donc respecter les règles énoncées dans la Loi sur le privé quant à la collecte, l'utilisation, la communication et la détention des renseignements personnels.

- ***Le fait qu'une personne physique dévoile une information la concernant à un public restreint ne signifie pas qu'elle accepte que cette information, accompagnée de renseignements personnels, soit diffusée largement sans son consentement***

[28] La CSN indique que les renseignements relatifs aux plaignantes diffusés par voie d'affiches et de tracts n'ont rien de confidentiels, car elles ont elles-mêmes dit à des membres de la CSN qu'elles bénéficiaient de la couverture d'assurance offerte par celle-ci¹⁶.

[29] Il convient donc de se demander si le fait pour une personne physique de dévoiler une information la concernant à un public restreint signifie qu'elle renonce implicitement à la protection que la Loi sur le privé prévoit quant à l'utilisation et la communication de ses renseignements personnels? La Commission pense que non.

[30] En effet, même si la Commission comprend que la ligne est tenue entre ce qui relève de la sphère publique et de la sphère privée, il n'en demeure pas moins que le fait de diffuser, en dehors de l'enceinte où cela a été dit, par voie d'affiches et de tracts, que les plaignantes bénéficient de la couverture d'assurance de la CSN en y ajoutant leurs nom, prénom, profession, photographie et fonction occupée au sein d'une autre organisation syndicale, sans leur consentement, ne respecte pas les exigences de la Loi sur le privé.

[31] En effet, la Loi sur le privé prévoit qu'avant de communiquer des renseignements personnels, une entreprise doit obtenir le consentement de la personne concernée. Ce consentement doit être manifeste et respecter d'autres

¹⁶ Précité note 14.

conditions de validité :

13. Nul ne peut communiquer à un tiers les renseignements personnels contenus dans un dossier qu'il détient sur autrui ni les utiliser à des fins non pertinentes à l'objet du dossier, à moins que la personne concernée n'y consente ou que la présente loi ne le prévoie.

14. Le consentement à la collecte, 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.

[32] Dès lors, même si « ce consentement n'aurait sans doute pas été accordé »¹⁷ par les plaignantes, il revenait néanmoins à la CSN de le demander. Les propos tenus par les plaignantes au préalable ne constituent pas un consentement manifeste à la diffusion qui a eu lieu en l'espèce.

[33] En effet, les affiches et les tracts ne font pas juste indiquer que des militantes de l'organisation syndicale concurrente bénéficient de la couverture d'assurance proposée par la CSN, couverture qui est au cœur de la campagne de maraudage. Les affiches et les tracts contiennent également les nom, prénom, profession, photographie et fonction occupée au sein de l'autre organisation syndicale des militantes en question.

[34] Toutes ces informations mentionnées sur les affiches et les tracts de la CSN concernent une des personnes physiques et permettent de les identifier. En ce sens, elles bénéficient de la protection reconnue par la Loi sur le privé qui s'applique, quelle que soit la nature du support et de la forme sous laquelle ces renseignements personnels sont accessibles¹⁸.

[35] Ainsi, en diffusant les renseignements personnels des plaignantes sans leur consentement, la Commission considère que la CSN ne respecte pas les exigences de la Loi sur le privé en ce domaine.

CONCLUSION

¹⁷ Précité note 5.

¹⁸ Loi sur le privé, articles 1 et 2.

[36] À la lumière de l'enquête et des observations transmises par la CSN, la Commission conclut que la CSN ne respecte pas les articles 13 et 14 de la Loi sur le privé en diffusant, par voie d'affiches et de tracts, dans le cadre d'une campagne de maraudage, des renseignements personnels sans le consentement des personnes concernées.

POUR CES MOTIFS, LA COMMISSION :

[37] **RECOMMANDE** à la CSN de cesser de diffuser, lors d'une campagne de maraudage, les nom, prénom, profession, photographie, fonction occupée au sein d'une autre organisation syndicale et la couverture d'assurance retenue par une personne physique, à moins d'avoir obtenu le consentement de celle-ci.

«Original signé»

Cynthia Chassigneux
Membre de la Commission, section de surveillance