

Dossier : 11 02 46
Date : Le 14 juin 2013
Membre: M^e Christiane Constant

...

Plaignant

et

**SOCIÉTÉ DES ALCOOLS DU
QUÉBEC**

Organisme

DÉCISION

OBJET

PLAINTÉ en vertu de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*¹.

[1] La Commission d'accès à l'information (la Commission) dispose de la plainte formulée par M. ... (le plaignant), le 7 février 2011, à l'endroit de la Société des alcools du Québec (la SAQ).

[2] Le plaignant reproche à la SAQ d'avoir communiqué à un tiers un message qu'il a écrit dans la section « Service à la clientèle » de son site Internet, et ce, sans son consentement. La SAQ estime qu'elle était justifiée d'agir ainsi en vertu de l'article 59.1 de la Loi sur l'accès.

¹ L.R.Q., c. A-2.1, la Loi sur l'accès.

LES FAITS

[3] Le 22 juin 2010, le plaignant envoie un message à la SAQ par le biais de son site Internet afin de se plaindre de la présence d'une personne qui mendiait à l'entrée de l'une de ses succursales (la personne impliquée) lors de son passage le jour même. La plainte vise également la présence de « *quêteux, squeegee, robineux et délinquants* »² dans les rues et l'absence de réglementation à cet égard. Le plaignant évoque finalement des « solutions »³ visant à faire disparaître ces personnes.

[4] Inquiétés par les propos tenus par le plaignant, des employés du Service à la clientèle consultent les Services juridiques internes de la SAQ. Ceux-ci recommandent que les policiers soient informés de l'existence de ce message qu'ils considèrent être des menaces à l'endroit de la personne impliquée. Les policiers répondent que seule la personne visée par les menaces peut porter plainte auprès d'eux. Le ou vers le 30 juin 2010, un directeur de secteur, cadre supérieur de qui relèvent plusieurs directeurs de succursales, transmet une copie du message du plaignant à la personne impliquée, incluant le nom et l'adresse de courrier électronique de ce dernier.

[5] Entre-temps, soit le 23 juin 2010, le Service à la clientèle de la SAQ répond au plaignant que le directeur de la succursale veillera à ce que la personne impliquée n'obstrue pas l'entrée de l'établissement. Le plaignant n'est informé que trois mois plus tard du fait que son message a été transmis à cette personne, en raison de faits non pertinents au présent dossier.

[6] Au moment des faits ayant mené à cette plainte, la SAQ avait déjà adopté une *Directive relative à la gestion et à la protection des renseignements personnels des employés*⁴ contenant une section sur l'application de l'article 59.1 de la Loi sur l'accès. À la suite de la plainte, la SAQ a adopté une *Directive relative aux modalités de communications de renseignements personnels en vue de prévenir un acte de violence*⁵.

Observations du plaignant et de la SAQ en cours d'enquête

[7] Le plaignant fait valoir que son message n'aurait pas dû être transmis à la personne impliquée, car la SAQ devait en assurer la confidentialité,

² Propos tenus par le plaignant dans son message à la SAQ.

³ Terme utilisé par le plaignant dans son message à la SAQ.

⁴ Directive adoptée le 3 septembre 2009 par la SAQ.

⁵ Directive adoptée le 15 mars 2011 par la SAQ.

notamment en vertu de sa politique de confidentialité disponible sur son site Internet. Son message était de l'ordre d'un commentaire humoristique, ses propos suggérant des « solutions » violentes se voulaient farfelus et exagérés et ne visaient pas la personne impliquée. Son message, dans lequel il s'identifie, ne faisait pas craindre un danger de mort ou de blessures graves pour cette personne. Enfin, il estime avoir le droit à son opinion.

[8] La SAQ, pour sa part, soutient que le consentement du plaignant à la communication de son message à la personne impliquée n'était pas requis vu les circonstances particulières de l'affaire. Les conditions d'application de l'article 59.1 de la Loi sur l'accès étaient satisfaites, notamment en ce que « l'établissement objectif de circonstances ou de faits permettant la dérogation »⁶ au principe de la confidentialité des renseignements personnels découlait des propos tenus dans le message. Selon la SAQ, les menaces proférées laissaient craindre un danger de mort ou de blessures graves et « leur gravité inspirait un sentiment d'agir rapidement pour éviter le pire »⁷. Les policiers ont été consultés et ont répondu que seule la personne visée par les menaces pouvait porter plainte auprès d'eux. Enfin, la personne visée par ces menaces était identifiée et identifiable. Pour tous ces motifs, la SAQ estime qu'elle était justifiée d'exercer la discrétion que lui confère l'article 59.1 de la Loi sur l'accès et de communiquer l'ensemble du message, incluant l'identité du plaignant.

[9] Par ailleurs, le 25 avril 2013, la Commission transmet une lettre à la SAQ l'avisant essentiellement qu'à la lumière des éléments recueillis au cours d'une enquête, elle peut ordonner ou recommander à un organisme public de prendre les mesures qu'elle juge appropriées pour satisfaire les conditions prévues par la Loi sur l'accès, conformément à l'article 129 de cette Loi.

[10] La Commission a permis à la SAQ de lui faire parvenir, dans un délai précis, ses observations écrites additionnelles. C'est ce qui fut fait dans une lettre transmise à la Commission le 24 mai 2013.

Observations de la SAQ au terme de l'enquête

[11] Dans sa réponse du 24 mai 2013, la SAQ fait ressortir les éléments suivants :

⁶ Réponse de la SAQ du 10 mai 2011.

⁷ *Id.*

- La personne impliquée, à l'égard de laquelle des propos désobligeants ont été tenus par le plaignant dans son courriel adressé à la SAQ, a déposé une plainte contre celui-ci devant la Commission des droits de la personne « pour atteinte à ses droits fondamentaux »;
- La Commission des droits de la personne a mené une enquête au terme de laquelle elle a retenu la plainte de cette personne impliquée et un recours en dommages a été intenté au nom de celle-ci contre le plaignant devant le Tribunal des droits de la personne dans le dossier portant le numéro 500-53-000363-125;
- Ce recours ne vise pas la SAQ, mais le plaignant l'a appelée en garantie, au motif que celle-ci « aurait commis une faute en divulguant ses renseignements personnels à un tiers sans son consentement ». [...].

[12] La SAQ ajoute ce qui suit :

[...]

Nous tenons à souligner que le ton utilisé par monsieur ... est absolument inhabituel pour ce genre de plainte. Le Service à la clientèle de la SAQ reçoit plus de 2 500 plaintes par année pour diverses situations. Aucune plainte de cette nature et contenant des propos aussi menaçants et violents n'avait été reçue par le Service à la clientèle avant celle de monsieur ... ni depuis cette date. Cette plainte revêt donc un caractère tout-à-fait exceptionnel et cet élément doit être pris en considération dans la décision que vous serez appelée à rendre.

Par ailleurs, c'est après consultation du directeur de secteur et des Services juridiques que la décision a été prise de dénoncer cette plainte aux Services policiers afin de prévenir un acte de violence. En effet, sur recommandation de son directeur de secteur, le directeur de succursale a alerté les policiers. Ces derniers ont cependant refusé de recevoir la dénonciation puisqu'elle ne provenait pas de la personne visée par la plainte. C'est dans ce contexte qu'il a pris la décision d'alerter [la personne impliquée].

En effet, ce n'est pas tant la crainte que [la personne impliquée] soit l'objet de l'une des solutions proposées par monsieur ... mais plutôt la crainte plus générale qu'un incident grave survienne à [la personne impliquée] ou à d'autres itinérants du secteur qui a motivé la décision de la SAQ. Le ton utilisé, la recherche dans la rédaction de la plainte, la violence des propos sont autant d'éléments qui laissent croire qu'un risque imminent existait et que nous n'avions pas simplement affaire à une réaction émotive mais sans conséquence.

C'est dans ce contexte particulier que le directeur a pu commettre l'erreur de montrer la plainte à [la personne impliquée]. Toutefois, même si c'était le cas, nous croyons qu'il s'agit d'un incident parfaitement isolé qui n'est aucunement représentatif des pratiques en vigueur à la SAQ relativement à la protection des renseignements personnels.

[...] (*sic*)

Principes de droit applicables en l'espèce

[13] La Loi sur l'accès énonce que les renseignements personnels sont confidentiels et ne peuvent être communiqués qu'avec le consentement de la personne concernée⁸, hormis quelques exceptions. L'une de ces dérogations au principe de la confidentialité est prévue à l'article 59.1 de la Loi sur l'accès qui se lit comme suit :

59.1. Outre les cas prévus à l'article 59, un organisme public peut également communiquer un renseignement personnel, sans le consentement des personnes concernées, en vue de prévenir un acte de violence, dont un suicide, lorsqu'il existe un motif raisonnable de croire qu'un danger imminent de mort ou de blessures graves menace une personne ou un groupe de personnes identifiable.

Les renseignements peuvent alors être communiqués à la ou aux personnes exposées à ce danger, à leur représentant ou à toute personne susceptible de leur porter secours.

⁸ Articles 53, 54 et 59 al. 1 de la Loi sur l'accès.

La personne ayant la plus haute autorité au sein de l'organisme public doit, par directive, établir les conditions et les modalités suivant lesquelles les renseignements peuvent être communiqués par le personnel de l'organisme. Le personnel est tenu de se conformer à cette directive.

[14] Cet article a été ajouté à la Loi sur l'accès en 2001 et vise la prévention des actes de violence, incluant les suicides. Il s'agit d'un pouvoir discrétionnaire octroyé aux organismes publics, lesquels doivent, avant de l'exercer, s'assurer de l'existence de trois conditions préalables.

[15] Premièrement, l'organisme doit avoir un motif raisonnable de croire qu'il y a un danger de mort ou de blessures graves pouvant résulter d'un acte de violence. Ce critère nécessite la détermination objective de faits permettant de croire à une telle menace et l'appréciation subjective des circonstances par le détenteur de la discrétion. Ces constats doivent engendrer « une croyance légitime à une possibilité sérieuse en raison de preuves dignes de foi »⁹. La menace de danger ou de blessures graves s'évalue en fonction des éléments propres à chaque situation. De simples soupçons ou craintes ne sont pas suffisants pour conclure à l'application de l'article 59.1 de la Loi sur l'accès. Une personne raisonnable ayant à juger de la même situation devrait également en venir à la conclusion qu'il existe un danger imminent de mort ou de blessures graves.

[16] Deuxièmement, ce danger doit être imminent. L'imminence s'évalue en termes de temps et de causalité¹⁰. La nature de la menace doit inspirer un sentiment d'urgence, notamment en raison de sa gravité, de son sérieux et de sa clarté :

La nature de la menace doit être telle qu'elle inspire un sentiment d'urgence. Ce sentiment d'urgence peut se rapporter à un moment quelconque dans l'avenir. Selon la gravité et la clarté de la menace, il ne sera pas toujours nécessaire qu'un délai précis soit fixé. Il suffit qu'il y ait une menace claire et imminente de blessures graves dirigée contre un groupe identifiable et que cette

⁹ Yves DUSSAULT, « Divulguer des renseignements confidentiels en vue de protéger des personnes », (2003) vol.9, n. 2 *L'informateur public et privé*, p. 10.

¹⁰ *Id.*, p. 8.

menace soit faite de manière à inspirer un sentiment d'urgence.¹¹

[17] Troisièmement, ce danger doit menacer une personne ou un groupe de personnes identifiables. Il peut viser toute personne, quel que soit son statut à l'égard de l'organisme public (employé, client, tiers). En tenant compte de toutes les circonstances propres à une affaire, l'organisme public doit être en mesure d'identifier la personne ou le groupe de personnes visées par la menace.

[18] Ainsi, lorsqu'une situation de la nature de celles évoquées à l'article 59.1 de la Loi sur l'accès se présente, l'organisme doit évaluer l'ensemble des faits à la lumière de ces trois critères avant de conclure qu'il est nécessaire de communiquer des renseignements personnels sans le consentement de la personne concernée afin d'éviter un danger de mort ou de blessures graves. L'article 59.1 étant une exception au principe général de la confidentialité des renseignements personnels, l'analyse menant à la décision de le mettre en application dans une situation particulière commande une grande rigueur de la part de l'organisme public.

[19] Par ailleurs, il importe de souligner que seuls les renseignements nécessaires à la prévention de l'acte de violence doivent être communiqués. L'article 59.1 de la Loi sur l'accès n'autorise que la communication de renseignements « en vue de prévenir un acte de violence ». L'organisme public doit donc également déterminer quels sont ces renseignements avant de les communiquer.

[20] Il s'ensuit que s'il existe des solutions alternatives permettant d'obtenir le même résultat sans porter atteinte au caractère confidentiel des renseignements personnels, elles devraient être envisagées par l'organisme public. Enfin, si la communication des renseignements s'avère requise, elle peut être faite à la ou aux personnes exposées au danger, à leur représentant ou à toute personne pouvant leur porter secours.

Application du droit aux faits en l'espèce

[21] La SAQ est d'avis qu'elle était justifiée de transmettre intégralement le message du plaignant à la personne impliquée puisque les propos tenus lui permettraient raisonnablement de croire qu'un danger imminent de mort ou de blessures graves la menaçait directement ainsi que d'autres itinérants du

¹¹ *Smith c. Jones*, [1999] 1 R.C.S. 455, paragr. 84.

secteur. La SAQ souligne que les passages suivants du message du plaignant constituent une menace de danger imminent de mort ou de blessures graves :

Brûler tout ça au lance-flamme ou napalm [...]

Ramasser tous ces microbes ambulants au camion-benne à vidanges et les brûler à l'incinérateur Des Carrières [...]

[...]

Une balle dans la nuque et envoi d'une facture pour la balle à la famille de BS du défunt [...]

Parachuter tous ce beaux-mondes avec leurs canidés au-dessus de la Baie-James [...]

La chance de récurrence est plutôt faible [...] ¹² (*sic*)

[22] De plus, avant d'envisager la communication du message à la personne impliquée, la SAQ a d'abord communiqué avec les policiers, sur recommandation de ses avocats. Cependant, à la lumière de leur réponse voulant que la personne elle-même visée par les menaces doive les contacter, la SAQ a pris la décision de lui transmettre le message, incluant les renseignements d'identité du plaignant.

[23] La SAQ souligne que la plainte revêt un caractère exceptionnel, notamment en raison du ton utilisé et de la violence des propos tenus. Sa décision de transmettre la plainte constitue un acte isolé qui n'est pas représentatif de ses pratiques en matière de protection des renseignements personnels.

[24] Pour sa part, la Commission est d'avis que la situation n'en est pas une où « les faits font réellement craindre qu'une personne ou un groupe identifiable soit exposé à un danger imminent de mort ou de blessures graves »¹³. Les propos tenus, bien que violents et troublants, ne constituent pas des menaces graves, claires et sérieuses de causer des blessures ou la mort d'une personne. Le plaignant, dans son message, ne laisse pas entendre qu'il a l'intention de commettre les actes qu'il énumère. Il se plaint de la présence de certaines personnes dans les rues et du fait que, selon lui, les autorités n'agissent pas pour régler la situation :

¹² Propos tenus par le plaignant dans son message à la SAQ.

¹³ *Smith c. Jones*, préc., note 11, paragr. 85.

Personne de la Ville ou à la SAQ n'a de volonté pour régler le problème de la Ville Quêteux, de Squeegee, de Robineux, Délinquant... Pensez-vous sérieusement qu'un citoyen comme moi peut faire la différence??? [...] Aucune volonté politique du municipal ou du provincial ne pointe à l'horizon.¹⁴ (*sic*)

[25] Enfin, le plaignant conclut son message en proposant à la SAQ, à la Ville ou au gouvernement provincial des « solutions » afin de remédier à la situation.

[26] En tenant compte du message dans son entier, la Commission estime qu'il s'agit davantage de propos malheureux tenus par une personne dans un excès de colère que de menaces de poser des gestes violents.

[27] De plus, il est vrai que le début du message concerne la personne impliquée et qu'il est possible de l'identifier avec les détails qui y sont fournis. Toutefois, la deuxième partie du texte contenant les scénarios violents vise les « *quêteux, squeegee, robineux et délinquants* »¹⁵ en général et non seulement cette personne. Ainsi, si danger imminent il y avait, toutes ces personnes auraient dû en être prévenues et non seulement la personne impliquée.

[28] D'autre part, la Commission n'est pas convaincue de l'existence de motifs raisonnables de croire en l'imminence d'un danger alors que la SAQ a attendu environ une semaine avant de transmettre le message à la personne impliquée. Si le message avait suscité le sentiment d'urgence requis par l'article 59.1, il aurait été communiqué dans un délai beaucoup plus court, soit dès que la SAQ a déterminé que les conditions d'ouverture de son pouvoir discrétionnaire étaient satisfaites.

[29] Enfin, même si les trois critères avaient été démontrés, la Commission doute que la communication de l'ensemble du message à la personne impliquée était nécessaire pour prévenir un acte de violence. Par exemple, informer la personne de l'existence d'un tel message ou sa communication sans l'identité du plaignant aurait permis à la personne impliquée d'être prévenue de cette menace.

[30] À cet égard, la Commission tient à souligner la réaction adéquate de la SAQ de s'informer d'abord auprès des services de police dans une telle situation. Elle comprend que les informations ainsi obtenues l'ont influencée

¹⁴ Propos tenus par le plaignant dans son message à la SAQ.

¹⁵ Propos tenus par le plaignant dans son message à la SAQ.

dans sa décision de remettre le message à la personne impliquée. Néanmoins, vu les conclusions qui précèdent, il ne s'agit pas d'un motif justifiant la communication du message au sens de la Loi sur l'accès.

[31] Même si la Commission constate que la décision de la SAQ de communiquer le message du plaignant a été prise de bonne foi et qu'elle n'est pas représentative de la pratique de l'organisme en matière de protection des renseignements personnels, elle considère que la lecture de ce texte n'aurait pas dû mener une personne raisonnable, ayant à juger de la même situation, à craindre sérieusement pour la vie de la personne impliquée ou d'autres personnes. Par conséquent, la communication du message n'était pas justifiée par l'article 59.1 de la Loi sur l'accès. La Commission en vient donc à la conclusion que la plainte est fondée.

[32] En terminant, la Commission constate qu'au moment où la SAQ a pris la décision de communiquer le message du plaignant à la personne impliquée, elle ne disposait pas d'une directive claire en la matière, tel que l'y oblige l'article 59.1 de la Loi sur l'accès. En effet, elle n'avait qu'une *Directive relative à la gestion et à la protection des renseignements personnels des employés*, contenant une courte section sur l'application de l'article 59.1.

[33] Toutefois, depuis les faits ayant mené à la plainte à l'étude, la SAQ a adopté une directive sur l'application de l'article 59.1 de la Loi sur l'accès, en conformité avec le troisième alinéa de cet article. Cette directive, dont une copie a été transmise à la Commission, vient encadrer la communication de renseignements personnels dans les cas prévus à cet article. On y prévoit entre autres que « seuls les renseignements nécessaires pour prévenir un acte de violence peuvent être communiqués ».

[34] La Commission est d'avis que cette directive pourrait être davantage détaillée, tel que prévu à l'article 59.1 al. 3 de la Loi sur l'accès, afin de clarifier les conditions et les modalités de communication de renseignements personnels en vue de prévenir un acte de violence. Ainsi, la SAQ et son personnel seraient mieux outillés pour évaluer les situations pouvant donner ouverture à l'utilisation du pouvoir discrétionnaire prévu à l'article 59.1.

[35] À cet égard, la SAQ a informé la Commission dans sa lettre du 24 mai 2013 qu'elle prend bonne note du manque de précision de sa directive et qu'elle est ouverte aux suggestions de la Commission.

[36] La Commission apprécie l'ouverture de la SAQ et toute la collaboration dont elle a fait preuve tout au long de l'enquête dans le présent dossier.

POUR CES MOTIFS, LA COMMISSION :

[37] **DÉCLARE** la plainte fondée;

[38] **DÉCLARE** que la SAQ n'était pas justifiée en vertu de l'article 59.1 de la Loi sur l'accès de transmettre le message du plaignant à la personne impliquée sans son consentement;

[39] **RECOMMANDE** à la SAQ de préciser, dans sa *Directive relative aux modalités de communications de renseignements personnels en vue de prévenir un acte de violence*, les conditions et les modalités suivant lesquelles les renseignements peuvent être communiqués par son personnel;

[40] **RECOMMANDE** à la SAQ de diffuser auprès de ses employés et de ses cadres, dès leur embauche, sa *Directive relative aux modalités de communications de renseignements personnels en vue de prévenir un acte de violence*;

[41] **RECOMMANDE** à la SAQ de prendre les mesures nécessaires pour informer et former ses employés et ses cadres, surtout ceux en contact direct avec la clientèle, quant à la façon de faire face aux situations visées par l'article 59.1 de la Loi sur l'accès.

CHRISTIANE CONSTANT

Juge administratif

Me ...

Procureur de l'organisme