



RAPPORT FINAL D'ENQUÊTE

REGROUPEMENT DES COMITÉS LOGEMENT ET
ASSOCIATION DE LOCATAIRES DU QUÉBEC

- C. -

CORPORATION DES PROPRIÉTAIRES IMMOBILIERS
DU QUÉBEC (CORPIQ)

DOSSIER # 94 14 03

AOÛT 1995

LAURENT BILODEAU

1. INFORMATIONS RELATIVES AU DOSSIER

Numéro du dossier : 94 14 03

Nom du plaignant : Regroupement des Comités logement et
Association de locataires du Québec
770, rue Rachel Est
Montréal (Québec) H2J 2H5

Mis en cause : Corporation des propriétaires
immobiliers du Québec
1750, rue Vitré
Québec (Québec) G1J 1Z6

Réception de la
plainte : 6 octobre 1994

2. LA PLAINTÉ

La plainte met en cause la Corporation des propriétaires immobiliers du Québec (CORPIQ). La plainte a pour objet de contester, lors de la signature d'un bail, la collecte d'un certain nombre de renseignements personnels par le propriétaire dont la date de naissance, le numéro d'assurance sociale (NAS), les numéros de comptes de banque, ainsi que l'adresse de la succursale bancaire, le numéro du permis de conduire, la marque et le numéro d'immatriculation de l'automobile d'un locataire.

La plainte met en cause et réfère à l'article 5 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé*, ci-après appelée *Loi sur le secteur privé*.

3. LE MANDAT

La Commission d'accès à l'information a pour fonction de surveiller l'application de la Loi sur le secteur privé.

En vertu de l'article 81 de cette loi :

"La Commission peut, de sa propre initiative ou sur la plainte d'une personne intéressée, faire enquête ou charger une personne de faire enquête sur toute matière relative à la protection des renseignements personnels ainsi que sur les pratiques d'une personne qui exploite une entreprise et recueille, détient, utilise ou communique à des tiers de tels renseignements."

Aussi, le 26 octobre 1994, le soussigné a reçu le mandat suivant :

Évaluer la nécessité pour l'entreprise de recueillir les renseignements personnels énumérés sur le formulaire de bail résidentiel.

Dans le cadre de l'exercice de ce mandat, la personne suivante a été rencontrée :

- le 17 janvier 1995, M. X... : de la CORPIQ.

4. LA CONDUITE DE L'ENQUÊTE

4.1 Les faits

La CORPIQ a élaboré et met à la disposition des propriétaires d'immeubles locatifs un formulaire de bail résidentiel qui comporte à la page 8 la possibilité pour le

propriétaire de recueillir un certain nombre de renseignements nominatifs sur le locataire et le colocataire (ou conjoint), s'il y en a un.

Pour chacun, les renseignements dont la CORPIQ suggère la cueillette sont :

- nom, prénom, numéro de téléphone à la résidence et au bureau;
- nom du propriétaire actuel et son numéro de téléphone;
- nom, adresse et numéro de téléphone de l'employeur;
- occupation, depuis combien de temps;
- nom et numéro de téléphone du superviseur;
- nom, adresse, numéro de téléphone de la banque,
- numéro de compte dans cette banque;
- date de naissance;
- NAS;
- numéro du permis de conduire;
- immatriculation, marque et année de l'automobile.

Cette section du formulaire se termine par la même formule pour le locataire et le colocataire : "J'accepte qu'une enquête de crédit ou de prélocation soit faite à mon sujet.". Suit un espace pour la signature de la personne. À la page 1 du bail, le locataire (et le colocataire) indique l'adresse où il réside au moment de la signature du bail (donc avant d'emménager).

En plus de ce formulaire de bail résidentiel, la CORPIQ a développé et mis à la disposition de ses membres un "Guide de formules-type" (sic) qui regroupe un certain nombre de correspondance et de formules types couramment utilisées par les propriétaires immobiliers. À la page 20 de ce guide, se retrouve le formulaire "Demande de location". Ce formulaire comporte la possibilité pour le futur locateur de recueillir les renseignements suivants sur l'éventuel locataire et l'éventuel colocataire (ou conjoint) :

- les nom et prénom de celui qui fait une demande de location, sa date de naissance, son NAS, son numéro de permis de conduire, le numéro d'immatriculation de sa voiture, son adresse actuelle, depuis combien de temps il demeure à cette adresse, son numéro de téléphone, le montant du loyer payé actuellement, le nom, l'adresse et le numéro de téléphone du propriétaire actuel. Cette section se termine par un espace libre pour y inscrire des remarques;

- . les nom, date de naissance et NAS du colocataire (ou conjoint), son adresse précédente si elle est changée depuis moins d'un an, le nom du propriétaire actuel et son numéro de téléphone. Cette section se termine aussi par un espace libre pour y inscrire des remarques;
- . les nom, adresse et numéro de téléphone de l'employeur actuel de la personne qui fait une demande de location, depuis combien de temps elle y travaille, sa fonction, son salaire, si elle est une employée régulière ou à temps partiel, le nom de son supérieur. Même présence d'un espace disponible pour des remarques à ajouter;
- . les nom, adresse et numéro de téléphone de l'employeur précédent de la personne qui fait une demande de location, combien de temps elle y a travaillé, son salaire et sa fonction, temps plein ou temps partiel, le nom du supérieur, la raison du départ;
- . les nom, adresse et numéro de téléphone de l'employeur du colocataire (ou conjoint) de la personne qui présente une demande de location, si c'est un travail à temps plein ou à temps partiel, le nom du supérieur. Espace disponible pour des remarques à ajouter;
- . les nom, adresse, numéro de téléphone et numéro de compte de la banque où la personne qui fait une demande de location fait affaires. Espace disponible pour ajouter des remarques;
- . les nom, adresse, numéro de téléphone et numéro de compte de la banque où le colocataire (ou conjoint) de celui qui fait une demande de location fait affaires. Également espace disponible pour ajouter des remarques.

Le formulaire se termine par :

"Selon le meilleur de ma connaissance, les informations fournies sont précises et véridiques et je n'ai en aucune façon travesti, falsifié ou omis des faits qui pourraient invalider cette formule. J'accepte qu'une enquête de crédit ou de prélocation soit faite à mon sujet."

Suit un espace où seul le demandeur signe.

4.2 Précisions apportées par M. X... de la CORPIQ :

4.2.1 concernant les deux formulaires

- . Le formulaire "Demande de location" n'est pas systématiquement utilisé par les propriétaires. Afin d'éviter d'avoir à recopier les renseignements, les propriétaires préfèrent bien souvent n'utiliser que le formulaire de bail pour colliger les renseignements sur les futurs locataires.
- . Les renseignements dont la CORPIQ suggère la cueillette sont des moyens pour que le propriétaire puisse identifier la personne. Celle-ci serait libre de les fournir ou pas.

4.2.2 concernant la nécessité de recueillir certains renseignements

- . nom du propriétaire actuel : afin d'entrer en contact avec cette personne pour savoir à qui il a affaire;
- . employeur actuel : permet de savoir si la personne a un emploi;
- . superviseur : permet de rejoindre le locataire si celui-ci n'a pas de téléphone là où il travaille (ex. dans une usine);
- . banque : savoir si la personne a un compte de banque, où, depuis combien de temps;
- . numéro de compte : le compte sur lequel les chèques du loyer seront tirés;
- . numéro d'immatriculation : une fois le locataire emménagé, permet de retracer le propriétaire d'un véhicule dans le stationnement;
- . numéro de permis de conduire : permet de vérifier la date de naissance donnée précédemment.

4.2.3 concernant la communication de renseignements par le propriétaire à la CORPIQ

- . La CORPIQ est membre d'Équifax. Elle sert d'intermédiaire entre un propriétaire qui veut une "lecture de crédit" d'un éventuel locataire et Équifax. En pratique, elle reçoit les demandes, les transmet à Équifax, puis retourne l'information obtenue au propriétaire concerné;
- . la CORPIQ assume que le propriétaire a en main l'autorisation signée du futur locataire pour procéder à cette "lecture de crédit";
- . la CORPIQ ne garde aucune trace des demandes qu'elle achemine et des réponses qu'elle retourne;
- . la CORPIQ ne reçoit pas copie des renseignements inscrits sur le bail ou la demande de location;
- . le 6 octobre 1994, devant huissier, la CORPIQ a détruit les 4 000 dossiers de locataires qu'elle détenait. Elle ne peut plus fournir aucune information à ses membres sur des locataires à partir de dossiers détenus.

4.3 Préoccupations du plaignant

En plus des éléments mentionnés au point 2 du présent rapport, le plaignant soulève dans sa lettre que :

"... le bail de la CORPIQ ne fait pas mention du but de la collecte, ni des conséquences d'un refus de compléter le formulaire. On doit également signaler l'absence d'autorisation de diffuser des informations à un tiers."

5. ANALYSE DES FAITS

5.1 Cadre légal

La Loi sur le secteur privé énonce aux articles 5 et 9 ce qui suit :

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.

9. Nul ne peut refuser d'acquiescer à une demande de bien ou de service ni à une demande relative à un emploi à cause du refus de la personne qui formule la demande de lui fournir un renseignement personnel sauf dans l'une ou l'autre des circonstances suivantes:

1° la collecte est nécessaire à la conclusion ou à l'exécution du contrat;
[...].

En cas de doute, un renseignement personnel est considéré non nécessaire.

Pour disposer de cette plainte, nous devons répondre aux deux questions suivantes :

- Est-il nécessaire à un propriétaire de recueillir l'ensemble des renseignements nominatifs énumérés à la section 4.1 du présent rapport avant de procéder à la signature d'un bail avec un locataire?

- . Est-il nécessaire à un propriétaire de recueillir l'ensemble des renseignements nominatifs énumérés à la section 4.1 du présent rapport afin de gérer le bail signé?

De façon incidente, le soussigné croit opportun d'ajouter l'aspect suivant :

- . Un propriétaire peut-il refuser la location d'un logement à une personne si elle refuse de fournir l'un des renseignements énumérés à la section 4.1 du présent rapport?

5.2 Analyse de l'enquêteur

L'analyse comporte quatre sections :

- . constatations préalables;
- . informations nécessaires afin d'évaluer une demande de location;
- . informations nécessaires afin de gérer le bail;
- . autres modifications à apporter aux formulaires pour respecter la loi.

5.2.1 Constatations préalables

Le soussigné croit tout d'abord opportun de faire les constatations préalables suivantes :

- . La plainte déposée visait le formulaire de bail résidentiel de la CORPIQ. Toutefois, à cause des liens étroits et évidents entre les contenus du bail et du formulaire "Demande de location", les deux documents sont traités dans le présent rapport.
- . Quoique la plainte déposée vise la CORPIQ, cet organisme ne recueille pas les renseignements nominatifs visés par le présent rapport d'enquête. Toutefois, la CORPIQ a élaboré le contenu des deux formulaires en litige et les a par la suite distribués à ses membres. En tant qu'entreprise assujettie,

la CORPIQ doit respecter la Loi sur le secteur privé, et ce, même dans les formulaires qu'elle propose à ses membres.

- Il y a lieu de distinguer entre les renseignements nécessaires afin d'évaluer une demande de location et les renseignements qui pourraient être nécessaires (dans certains cas) pour la gestion du bail. En effet, ceux de la seconde catégorie n'ont pas à être recueillis dès l'analyse de la demande de location parce qu'ils ne sont pas nécessaires à ces fins. Ils pourront toutefois être recueillis lors de la signature du bail s'ils s'avéraient nécessaires (voir 5.2.3).

5.2.2 Informations nécessaires aux fins de l'évaluation d'une demande de location

Tout d'abord, il faut reconnaître que la location d'un logement constitue un engagement financier important, autant pour le locateur que pour le locataire virtuel. Si, pour le locataire, l'évaluation de l'acceptabilité d'un logement se fait principalement à partir de critères physiques (par exemple, situation du logement, propreté des corridors, disposition des pièces, services disponibles, coût, etc.), il n'en va pas de même pour le locateur qui n'a en face de lui qu'une ou deux personnes qui pourrait(ent) devenir locataire(s). Ne pouvant se fier uniquement à l'apparence de la personne qui est devant lui, le locateur a besoin de renseignements avant de décider s'il lui loue ou non un logement. Les informations nécessaires peuvent se regrouper en trois points :

- Quelle est l'identité du candidat locataire?
- Est-ce que le candidat locataire sera un candidat qui respectera les biens qui lui sont confiés et ceux auxquels il a accès, et se comportera-t-il correctement à l'égard des autres locataires?
- Est-ce que le candidat locataire paiera mensuellement son loyer, et ce, pour la durée du bail?

Le candidat locataire doit, dans un premier temps, pouvoir établir son identité. Pour ce faire, il est raisonnable de considérer la présentation au locateur de documents qui établissent son identité. Différentes pièces peuvent être utilisées. L'important pour le locateur, c'est d'en prendre connaissance, si

nécessaire de relever les nom et adresse, sans toutefois noter le numéro pouvant apparaître sur la pièce présentée, car celui-ci ne lui est pas nécessaire.

Dans un deuxième temps, le candidat locataire doit pouvoir démontrer qu'il fera un "bon" locataire. Pour ce faire, il peut autoriser le locateur du logement qui l'intéresse à contacter le locateur du logement où il habite actuellement. Muni d'une autorisation écrite, le locateur peut demander :

- si le candidat locataire respecte les biens qui lui sont confiés et ceux auxquels il a accès;
- si le candidat locataire se comporte correctement à l'égard des autres locataires.

Dans un troisième temps, le candidat locataire doit pouvoir démontrer qu'il est en mesure de payer le montant du loyer demandé pour l'appartement qui l'intéresse, et ce, pour la durée du bail envisagé. Pour ce faire, le candidat locataire peut donner une autorisation écrite permettant au locateur de contacter :

- soit l'institution financière avec laquelle il fait affaires;
- soit le bureau de crédit.

Le locateur pourra vérifier auprès de ces derniers si le locataire, par exemple, respecte ses engagements financiers, s'il a émis des chèques sans provisions suffisantes au cours des derniers mois.

Dans le cas de la vérification au bureau de crédit, le locateur peut demander au locataire de lui fournir sa date de naissance. Le nom et la date de naissance suffisent pour retrouver un dossier de crédit. Le NAS n'est pas nécessaire à ces fins.

Il peut aussi autoriser le locateur à contacter son employeur afin de confirmer qu'il a un emploi à cet endroit et qu'il y gagne un salaire suffisant pour payer le loyer.

Dans certains cas, il est possible qu'un endosseur soit requis, par exemple, si le candidat locataire est étudiant. Dans ces cas, le candidat locataire doit fournir

les coordonnées de l'endosseur afin que le locateur puisse le contacter et obtenir une confirmation écrite de son engagement.

Concrètement, les renseignements qu'un candidat locataire devrait fournir, parce qu'ils sont nécessaires pour répondre aux trois questions posées au début de la présente section, seraient ceux qui sont énoncés sur le formulaire annexé.

À titre indicatif, et dans le but d'en illustrer la forme, le soussigné joint en annexe un exemple de la forme que pourrait prendre un formulaire qui permettrait d'atteindre les fins légitimes relatives à la location du logement.

5.2.3 Renseignements nécessaires aux fins de gestion d'un bail

Lorsque le locateur accepte de louer un logement à un candidat locataire, il peut s'avérer nécessaire pour le locateur de recueillir certains renseignements afin d'assurer la gestion du bail.

Ainsi, le numéro d'immatriculation et la marque de l'automobile pourraient être nécessaires au cas où il serait requis de déplacer le véhicule (déneigement, réparation de l'aire de stationnement, fuite d'eau).

De même, le numéro de téléphone du locataire au travail peut être nécessaire s'il n'y a personne habituellement à la maison pendant le jour et qu'un problème majeur survient affectant l'intégrité de l'appartement loué (fuite d'eau, feu, vol, etc.).

Par ailleurs, il est évident que, pour un logement où le stationnement n'est pas fourni, la collecte du numéro d'immatriculation et de la marque de la voiture n'est pas nécessaire. Le numéro de téléphone au travail n'est pas non plus nécessaire lorsque quelqu'un se trouve régulièrement à la maison. Le formulaire devrait indiquer dans quels cas ces renseignements sont requis.

5.2.4 Autres modifications à apporter aux formulaires pour respecter la loi

Les formulaires actuellement proposés par la CORPIQ ne mentionnent pas que les renseignements demandés ne sont pas tous obligatoires. Par ailleurs, la formule de consentement utilisée n'indique pas à quelles fins les renseignements seront utilisés.

6. CONCLUSION PRÉLIMINAIRE

À la lumière des faits recueillis lors de l'examen de la présente plainte et de leur analyse, le soussigné en vient à la conclusion que celle-ci serait fondée.

Contreviendrait à l'article 5 de la Loi sur le secteur privé, la collecte sur le bail ou le formulaire "Demande de location" des renseignements suivants :

- le NAS;
- le numéro du permis de conduire;
- le numéro du compte dans l'institution financière;

pour quelqu'un qui a un emploi;

- la fonction;
- le statut d'emploi;
- l'ancienneté dans l'emploi;
- le nom du supérieur.

7. RECOMMANDATIONS

Le soussigné recommande :

- de transmettre le rapport préliminaire d'enquête aux parties;
- de les informer qu'elles disposent de vingt jours pour transmettre leurs commentaires à la Commission.

8. COMMENTAIRES DES PARTIES

8.1 Commentaires du Regroupement

Le Regroupement soutient que les positions avancées dans le rapport ont pour effet de demander aux locataires de fournir trop de renseignements nominatifs aux propriétaires et que les renseignements identifiés dans le rapport ne sont pas nécessaires aux propriétaires.

Pour le Regroupement, le rapport préliminaire est davantage orienté vers la protection des intérêts des propriétaires immobiliers. Le rapport devrait considérer comme prémisse que les deux parties sont de bonne foi.

8.2 Commentaires de la CORPIQ

L'avocat de la CORPIQ soulève l'argument que sa cliente ne recueille pas, ne détient pas, n'utilise pas ou ne communique pas à des tiers les renseignements nominatifs qu'il est possible de recueillir à partir du formulaire faisant l'objet de la plainte. Il n'est donc pas possible, selon lui, que l'enquêteur donne suite au mandat qui lui avait été confié en vertu de l'article 81 de la Loi sur le secteur privé.

L'avocat de la CORPIQ souligne aussi que le concept de nécessité ne peut être apprécié théoriquement. La Commission a effectivement, jusqu'à présent, en adjudication comme en enquête, évalué la nécessité d'un renseignement à la lumière du contexte dans lequel le renseignement est demandé.

8.3 Commentaires de l'enquêteur

8.3.1 Concernant la juridiction de la Commission.

Il y a tout d'abord lieu de reconnaître l'à-propos de certaines des remarques soumises par la CORPIQ quant à la juridiction de la Commission dans le présent dossier. L'article 81 de la Loi sur le secteur privé énonce :

81. La Commission peut, de sa propre initiative ou sur la plainte d'une personne intéressée, faire enquête ou charger une personne de faire enquête sur toute matière relative à la protection des renseignements personnels ainsi que sur les pratiques d'une personne qui exploite une entreprise et recueille, détient, utilise ou communique à des tiers de tels renseignements.

À cette fin, toute personne autorisée par la Commission à faire enquête peut:

1° avoir accès, à toute heure raisonnable, dans les installations d'une entreprise exploitée par une personne qui recueille, détient, utilise ou communique à des tiers des renseignements personnels;

2° examiner et tirer copie de tout renseignement personnel, quelle qu'en soit la forme.

Deux types d'enquête sont donc possibles. Le premier type concerne "toute matière relative à la protection des renseignements personnels". Le second type d'enquête, quant à lui, vise "les pratiques d'une personne qui exploite une entreprise et recueille, détient, utilise ou communique à des tiers de tels renseignements". Comme le mandat confié au soussigné était d'"évaluer la nécessité pour l'entreprise de recueillir les renseignements personnels énumérés sur le formulaire de bail résidentiel", il s'agit donc d'une enquête de second type. Et comme l'entreprise visée ne recueille, ni détient, ni n'utilise ou communique de renseignements nominatifs, il s'ensuit que l'enquête ne peut effectivement être poursuivie.

8.3.2 Commentaires concernant la nécessité d'un renseignement.

Au fil des décisions rendues par la Commission, en ce qui a trait au concept de nécessité prévue à l'article 64 de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*, ci-après appelée la *Loi sur l'accès*, il est apparu clairement que la Commission a apporté une interprétation restrictive et limitative à ce concept. En fait, la Commission

a repris à son compte l'interprétation que faisait de ce concept l'honorable juge Pigeon lorsqu'il écrivait :

"Dans le langage courant, on a tendance à employer le mot «nécessaire» pour dénoter simplement la grande utilité, la commodité. Mais «nécessaire» en droit veut dire une chose absolument indispensable, ce dont on ne peut rigoureusement se passer. En somme une nécessité inéluctable.¹"

Les contextes dans lesquels le mot nécessaire est utilisé aux articles 64 de la Loi sur l'accès et 5 de la Loi sur le secteur privé, sont similaires; il s'ensuit qu'il doit être interprété de la même façon.

64. Nul ne peut, au nom d'un organisme public, recueillir un renseignement nominatif si cela n'est pas nécessaire à l'exercice des attributions de cet organisme ou à la mise en oeuvre d'un programme dont il a gestion.

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.

Comme la Commission l'a fait jusqu'à présent, dans les cas soumis en adjudication comme enquête, la nécessité d'un renseignement a été appréciée effectivement à la lumière du contexte dans lequel le renseignement est demandé. Un renseignement utile n'est pas un renseignement nécessaire. Le critère de la nécessité permet de limiter la collecte de renseignements nominatifs et, par voie de conséquence, d'assurer la protection de la vie privée des individus en réduisant la quantité de renseignements en circulation.

1. Pigeon, L.-P., Rédaction et interprétation des lois, Québec, Éditeur officiel, 1978. P. 15.

9. CONCLUSION FINALE

Afin d'assurer le traitement équitable et impartial des dossiers de plainte présentés à la Commission sur le sujet, le soussigné est d'avis que la démarche d'évaluation de la nécessité des renseignements, dont le formulaire de la CORPIQ suggère la cueillette, ne doit pas être poursuivie.

10. RECOMMANDATIONS FINALES

Le soussigné recommande :

- . de transmettre ce rapport aux parties;
- . dans la lettre de transmission, de souligner à la CORPIQ que ses membres sont tenus de respecter les prescriptions de la Loi sur le secteur privé, entre autres, en ce qui concerne la cueillette des renseignements nominatifs auprès des locataires ou des candidats locataires, que les seuls renseignements qui peuvent être recueillis sont les renseignements qui s'avèrent nécessaires, dans le sens d'indispensable, que toute cueillette de renseignements qui n'est pas nécessaire peut faire l'objet d'une plainte à la Commission, que la Commission a le pouvoir de demander à tout propriétaire de justifier la cueillette de tout renseignement.