

Repères, Juin, 2023

Antoine AYLWIN* et Iara GRIFFITH*

Commentaire sur la décision Charest c. Procureur général du Québec – Des dommages punitifs exceptionnels pour une atteinte à la protection des renseignements personnels

Indexation

ACCÈS À L'INFORMATION ; PROTECTION DES RENSEIGNEMENTS PERSONNELS ; SANCTIONS ; **ADMINISTRATIF** ; RESPONSABILITÉ DE L'ÉTAT ; **LOI CONCERNANT LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION** ; **PROCÉDURE CIVILE** ; INJONCTION PERMANENTE ; COMPÉTENCE DES TRIBUNAUX ; POUVOIR DE SANCTIONNER LES ABUS DE LA PROCÉDURE

TABLE DES MATIÈRES

[INTRODUCTION](#)

[I– LES FAITS](#)

[II– LA DÉCISION](#)

[A. L'obligation de protéger les renseignements personnels](#)

[B. Les dommages-intérêts](#)

[1. Les compensatoires](#)

[2. Les punitifs](#)

[III– LE COMMENTAIRE DES AUTEURS](#)

[CONCLUSION](#)

Résumé

Les auteurs commentent cette décision de la Cour supérieure portant sur la réclamation en dommages-intérêts d'un ancien premier ministre du Québec à la suite de la divulgation illégale de ses renseignements personnels dans le cadre d'une enquête policière.

INTRODUCTION

« Quoi de plus grave dans un État de droit qu'un policier hors la loi ? », s'est interrogée la Cour supérieure dans la décision *Charest c. Procureur général du Québec*¹. Dans la foulée des fuites de renseignements liés à des enquêtes policières sur la collusion dans l'industrie de la construction, la Cour a imposé des dommages-intérêts punitifs de 350 000 \$ en application de la Loi sur l'accès², rejetant la réclamation en dommages punitifs basée sur une violation de la *Charte des droits et libertés de la personne*³.

La Loi sur l'accès est rarement invoquée au soutien d'une réclamation pour dommages-intérêts punitifs. L'ampleur de ceux accordés dans ce dossier est sans précédent.

I– LES FAITS

Le demandeur est premier ministre de 2003 à 2012, à titre de chef du Parti libéral du Québec (le « PLQ »). Sous sa gouverne, le PLQ lance la *Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction*, aussi appelée la commission Charbonneau.

L'Unité permanente anticorruption (l'« UPAC »), créée en parallèle, mène des enquêtes en lien avec les révélations faites durant la commission Charbonneau.

Le 24 avril 2017, le Journal de Montréal publie des documents confidentiels de l'UPAC concernant l'enquête Mâchurer, censée faire la lumière sur le financement sectoriel du PLQ. Ces documents révèlent notamment ce qui suit :

- le demandeur a fait l'objet d'une surveillance policière jusqu'en janvier 2016 ;
- l'UPAC envisageait d'intercepter ses communications privées avec Marc Bibeau, le responsable du financement pour le PLQ ;

- l'UPAC connaissait les entrées et sorties du pays des deux hommes ;
- une déclaration signée concernant les voyages du demandeur avec Marc Bibeau à New York ;
- l'objet de l'enquête : la corruption et l'abus de confiance, des infractions criminelles ;
- la photo du demandeur sur un organigramme intitulé « Financement politique illégal : le projet MÂCHURER » ;
- la date de naissance du demandeur, ses adresses, son numéro de permis de conduire, son numéro de téléphone, son état civil, ses antécédents civils et criminels, ainsi que l'immatriculation, la marque, l'année et la couleur de son véhicule⁴.

Le journal décrit le demandeur comme un sujet d'intérêt, mais les renseignements divulgués ne cernent pas son rôle dans cette décision. À la fin 2019, Les Éditions du Journal de Montréal publie un livre qui reprend, notamment, les informations publiées en 2017.

L'UPAC lance une enquête administrative quant à la divulgation des renseignements, mais aucune accusation n'en ressort. On y apprend que les normes de la Sûreté du Québec en matière de protection des renseignements personnels – notamment pour retrouver toute personne ayant consulté, copié ou transmis des documents confidentiels – n'étaient pas suivies⁵, si bien que l'identité de l'auteur de la fuite demeure inconnue. En effet, le serveur ne conservait aucune journalisation des opérations effectuées par les utilisateurs en lien avec la consultation et le transfert de fichiers vers un autre support informatique⁶.

Cette fuite figure parmi les 54 relevées au sein de l'UPAC, dont on soupçonne la haute direction d'être l'auteure.

Le demandeur n'a fait l'objet d'aucune accusation en lien avec l'enquête Mâchurer⁷.

II– LA DÉCISION

A. L'obligation de protéger les renseignements personnels

Comme tout organisme public assujéti à la Loi sur l'accès, l'UPAC doit protéger les renseignements personnels qu'elle détient⁸. La Loi sur l'accès lui interdit aussi de divulguer des renseignements personnels sans le consentement d'une personne concernée, sauf dans des situations précises⁹, dont la divulgation aux médias ne fait pas partie¹⁰. Ces obligations importent d'autant plus que l'UPAC bénéficie de privilèges dans la collecte de renseignements.

Dans cette affaire, toute l'information transmise aux journalistes contient des renseignements personnels sur le demandeur. Aucune exception dans la Loi sur l'accès ne permet à l'UPAC de les divulguer aux médias.

Une atteinte est considérée comme illicite lorsqu'elle résulte d'un comportement fautif¹¹. Ici, la divulgation constituait une atteinte illicite aux droits du demandeur, alors que, de manière prépondérante, la preuve démontre qu'un membre de l'UPAC était à l'origine de la fuite¹².

B. Les dommages-intérêts

Fait méconnu, la Loi sur l'accès prévoit un droit à des dommages-intérêts compensatoires et punitifs en cas d'atteinte aux droits à la protection des renseignements personnels par un organisme public :

167. À moins que le préjudice ne résulte d'une force majeure, l'organisme public qui conserve un renseignement personnel est tenu de la réparation du préjudice résultant d'une atteinte illicite à un droit reconnu par le chapitre [III sur la protection des renseignements personnels].

En outre, lorsque l'atteinte est intentionnelle ou résulte d'une faute lourde, le tribunal accorde des dommages-intérêts punitifs d'au moins 200 \$.¹³

1. Les compensatoires

Le demandeur a décrit l'humiliation, l'angoisse et l'embarras que sa famille et lui ont vécus à la suite de la divulgation de ses renseignements personnels, y compris son implication dans une enquête criminelle. Ce préjudice n'est pas contesté. Le procureur général du Québec reconnaît que la réparation d'un tel préjudice se situe entre 25 000 \$ et 40 000 \$, selon la jurisprudence. Il souhaite s'en tenir au montant minimal en raison de la banalité des renseignements divulgués et de la faible expectative de vie privée du demandeur, qui assumait une fonction publique au moment des faits¹⁴.

Le juge rejette cet argument. D'abord, les renseignements divulgués ne sont pas banals¹⁵. Le demandeur n'occupait pas une fonction publique lorsque l'enquête Mâchurer est lancée en 2014 ni au moment de la divulgation de ses renseignements personnels en 2017¹⁶. Et rien ne permet de conclure qu'il a consenti à la divulgation illégale de ses renseignements personnels¹⁷.

La Cour conclut que le demandeur souffre de l'atteinte à son droit à la protection de ses renseignements personnels depuis 2017, mais que son préjudice n'atteint pas le niveau d'une détresse psychologique importante¹⁸. De fait, elle lui accorde des dommages-intérêts de 35 000 \$ pour compenser le préjudice causé par l'atteinte illicite¹⁹.

2. Les punitifs

L'aspect le plus intéressant de ce jugement porte sur l'octroi des dommages-intérêts punitifs, tant quant à l'importance de la somme accordée qu'au raisonnement qui la sous-tend.

Le tribunal analyse d'abord la réclamation au sens de l'article 49 de la *Charte des droits et libertés*. La Cour écarte cette réclamation au motif que l'article 49, qui permet de condamner « l'auteur » d'une atteinte, ne saurait s'appliquer si l'auteur de la divulgation illicite est inconnu :

49. Une atteinte illicite à un droit ou à une liberté reconnu par la présente Charte confère à la victime le droit d'obtenir la cessation de cette atteinte et la réparation du préjudice moral ou matériel qui en résulte.

En cas d'atteinte illicite et intentionnelle, le tribunal peut en outre condamner son auteur à des dommages-intérêts punitifs.

(Notre soulignement)

En effet, rien n'indique que le gouvernement connaissait l'intention de l'UPAC de divulguer les renseignements personnels du demandeur. Ainsi, le gouvernement ne saurait être « l'auteur » de l'atteinte illicite, tranche la Cour²⁰.

En revanche, la Cour souligne que la Loi sur l'accès²¹, contrairement à la *Charte des droits et libertés*²², ne requiert pas que l'on identifie l'auteur de l'atteinte²³ : la preuve d'une atteinte intentionnelle ou d'une faute lourde suffit pour condamner un organisme public²⁴. C'est donc cet angle qui intéresse la Cour.

Lorsqu'une atteinte est intentionnelle ou résulte d'une faute lourde, le tribunal peut accorder des dommages-intérêts punitifs d'au moins 200 \$²⁵. Ces dommages « servent à punir pour prévenir »²⁶. Ils sont accordés lorsque les dommages compensatoires ne suffiront pas à prévenir la répétition du geste fautif ou que la Cour souhaite décrier une conduite « si malveillante, opprimante et abusive qu'elle choque [sa] conscience »²⁷. Pour rappel, ce type de dommages se distingue des dommages compensatoires, lesquels visent à réparer un préjudice causé par la faute du défendeur²⁸.

La Cour n'a aucune difficulté à conclure à une atteinte intentionnelle. En remettant l'information à un journaliste, l'UPAC avait certainement l'intention de dévoiler des renseignements sur le demandeur.

En l'espèce, l'atteinte résulte aussi d'une faute lourde, c'est-à-dire « celle qui dénote une insouciance, une imprudence ou une négligence grossières »²⁹. En effet, le défaut du Commissaire à la lutte contre la corruption de respecter plusieurs lois³⁰ qui protègent les renseignements personnels et les informations conservées aux dossiers d'enquête constitue une faute lourde³¹. Pour paraphraser Pothier, l'auteur de la fuite s'est montré moins soucieux envers la vie privée du demandeur qu'envers la sienne³².

Pour le quantum, le juge estime qu'un montant important s'impose afin d'atteindre les objectifs de dénonciation, de prévention et de dissuasion³³.

En tenant compte, notamment, de la gravité de la faute et du caractère répété, systématique et organisé des divulgations (qui s'élèvent à 54), la Cour décrit une « unité policière hors de contrôle »³⁴. Elle martèle au passage, avec rhétorique : « Quoi de plus grave dans un État de droit qu'un policier hors la loi ? »³⁵.

Se basant sur les recommandations de la Cour suprême, qui fixent le plafond actualisé des dommages punitifs à 315 000 \$ (ou plus, lorsque la gravité du comportement le justifie)³⁶, la Cour ordonne le paiement de 350 000 \$.

Le tribunal souligne non seulement la nécessité de préserver la confiance des citoyens en la police, mais il dénonce aussi le fait que la divulgation illégale par des dirigeants de l'UPAC ait servi à des intérêts politiques³⁷.

III– LE COMMENTAIRE DES AUTEURS

Cette décision attirera certainement l'attention quant au recours basé sur la Loi sur l'accès³⁸, dont la portée serait plus large que celui basé sur la *Charte des droits et libertés de la personne*³⁹.

Cependant, rappelons que, dans ce dossier, l'octroi de dommages-intérêts punitifs reflète la négligence importante de l'UPAC à respecter la protection des renseignements personnels à de nombreuses reprises, et non pas de façon isolée. Le montant des dommages-intérêts compensatoires demeure limité, eu égard à l'importance de l'incident, alors que le demandeur est une personnalité publique notoire et que l'information a circulé dans les médias.

D'ordinaire, un tel dossier prendrait la forme d'un recours pour atteinte à la réputation. Il est intéressant que seul le défaut de

protéger des renseignements personnels ait mené à l'imposition de dommages-intérêts punitifs substantiels. Le nouvel article 28.1 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé*⁴⁰, qui entrera en vigueur le 22 septembre 2023, marque le rapprochement de ces deux notions, alors que le droit à la désindexation des renseignements personnels, bien qu'absent de la Loi sur l'accès modifiée, se fonde notamment sur le « droit au respect de sa réputation ou de sa vie privée ».

En ne se prononçant pas sur l'aspect politique de la divulgation des renseignements personnels, la Cour nous laisse toutefois sur notre faim.

CONCLUSION

Cette décision fait écho à la vague de réformes internationales visant à favoriser la protection des renseignements personnels. La Cour supérieure donne le ton alors que les changements introduits aux lois québécoises en la matière ne produisent pas encore tous leurs effets. Et il y aura une suite à cette décision ; le tribunal a permis au demandeur de modifier sa requête pour invoquer l'abus de procédure du défendeur, ce qui donnera lieu à une autre décision.

* M^e Antoine Aylwin, CIPP/C, associé chez Fasken Martineau DuMoulin S.E.N.C.R.L., est co-chef du groupe national de vie privée et cybersécurité. Il oeuvre dans tous les domaines reliés à la protection des renseignements personnels et plaide devant les tribunaux judiciaires et la Commission d'accès à l'information. M^e Lara Griffith est avocate dans le même cabinet et pratique au sein du groupe national de vie privée et cybersécurité.

[1.](#) 2023 QCCS 1050, [EYB 2023-520049](#), par. 72.

[2.](#) *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*, RLRQ, c. A-2.1 [« Loi sur l'accès »].

[3.](#) *Charte des droits et libertés de la personne*, RLRQ, c. C-12.

[4.](#) Par. 7 de la décision commentée.

[5.](#) *Ibid.*, par. 11.

[6.](#) *Ibid.*, par. 12.

[7.](#) *Ibid.*, par. 6, 20.

[8.](#) Loi sur l'accès, précitée note 2, art. [52.2](#).

[9.](#) *Ibid.*, art. [59](#), [59.1](#).

[10.](#) Par. 24, 27 de la décision commentée.

[11.](#) *Ibid.*, par. 29.

[12.](#) *Ibid.*, par. 31, ce qu'aurait indirectement admis le procureur général du Québec.

[13.](#) Loi sur l'accès, précitée note 2, art. [167](#), le montant minimal de 200 \$ pour les dommages-intérêts punitifs sera porté à 1000 \$ à partir du 22 septembre 2023, afin d'accentuer l'importance de ce remède.

[14.](#) Par. 38 de la décision commentée.

[15.](#) *Ibid.*, par. 40, la Cour note que la divulgation est d'ailleurs interdite par une série de lois civiles, par la *Loi sur la police*, RLRQ, c. P-13.1, la *Loi concernant la lutte contre la corruption*, RLRQ, c. L-6.1, le *Code criminel*, L.R.C. (1985), ch. C-46.

[16.](#) Par. 41 de la décision commentée.

[17.](#) *Ibid.*

[18.](#) Cf. *Fortier c. Québec (PG)*, 2015 QCCA 1426, [EYB 2015-256398](#).

[19.](#) Par. 32, 43 de la décision commentée ; la Cour s'appuie sur le précédent *Fortier c. Québec (PG)*, précité, note 18, où des dommages-intérêts de 50 000 \$ avaient été accordés.

[20.](#) Par. 57 de la décision commentée.

[21.](#) Loi sur l'accès, précitée note 2, art. [167](#).

- [22.](#) *Charte des droits et libertés de la personne*, précité, note 3, art. [49](#).
- [23.](#) Par. 58 de la décision commentée.
- [24.](#) *Ibid.*, par. 59.
- [25.](#) Loi sur l'accès, précitée note 2, art. [167](#).
- [26.](#) *Fillion c. Chiasson*, 2007 QCCA 570, [EYB 2007-118706](#).
- [27.](#) *De Montigny c. Brossard (Succession)*, 2010 CSC 51, [EYB 2010-181731](#), par. 47, cité dans par. 45 de la décision commentée.
- [28.](#) Par. 45 de la décision commentée.
- [29.](#) Art. [1474](#) C.c.Q.
- [30.](#) *Charte canadienne des droits et libertés*, partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, constituant l'annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada (R-U)*, c. 11, art. [7](#) ; *Charte des droits et libertés de la personne*, précitée note 3, art. [5](#) ; *Loi sur l'accès*, précitée note 2 ; art. [3](#) C.c.Q. ; *Loi concernant la lutte contre la corruption*, RLRQ, c. L-6.1, art. [16.1](#).
- [31.](#) Par. 62 de la décision commentée.
- [32.](#) *Ibid.*, par. 63.
- [33.](#) *Ibid.*, par. 70, 85.
- [34.](#) *Ibid.*, par. 72-78.
- [35.](#) *Ibid.*, par. 72.
- [36.](#) *Cinar Corporation c. Robinson*, 2013 CSC 73, [EYB 2013-230908](#), par. 57, montant actualisé selon la feuille de calcul de l'inflation de la Banque du Canada.
- [37.](#) Par. 83 de la décision commentée.
- [38.](#) Loi sur l'accès, précitée note 2, art. [167](#).
- [39.](#) Précitée note 3, art. [49](#).
- [40.](#) RLRQ, c. P-39.1.
Date de dépôt : 6 juin 2023

Éditions Yvon Blais, une société Thomson Reuters.

©Thomson Reuters Canada Limitée. Tous droits réservés.