

Cour fédérale



Federal Court

Date : 20151224

Dossier : T-125-13

Référence : 2015 CF 1420

[TRADUCTION FRANÇAISE CERTIFIÉE, NON RÉVISÉE]

Toronto (Ontario), le 24 décembre 2015

En présence de monsieur le juge Diner

ENTRE :

E. W.

demanderesse

et

**LE COMMISSAIRE À LA PROTECTION DE
LA VIE PRIVÉE DU CANADA**

défendeur

JUGEMENT ET MOTIFS

I. APERÇU

[1] La Cour est saisie d'une demande de contrôle judiciaire du rapport de conclusions [le rapport] remis le 12 décembre 2012 par le commissaire à la protection de la vie privée du Canada [le commissaire]. Ce rapport faisait suite à la plainte de la demanderesse pour atteinte à sa vie privée déposée l'encontre de ce qui est maintenant le ministère des Ressources humaines et du

Développement des compétences [RHDCC]. La demanderesse lui reprochait d'avoir recueilli des renseignements personnels la concernant contrairement à l'article 5 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, LRC 1985, ch. P-21 [la Loi].

[2] Selon la demanderesse, le rapport contient plusieurs erreurs, et elle reproche notamment au commissaire :

- i. de ne pas avoir mené une enquête minutieuse;
- ii. de ne pas lui avoir fourni l'occasion de présenter ses observations; et
- iii. d'avoir fait preuve de partialité dans son enquête sur les allégations de la demanderesse.

[3] La plupart des erreurs qu'elle invoque concernent la manière dont a été menée l'enquête et les détails factuels dont il est fait état dans le rapport.

[4] Pour des raisons de confidentialité, les parties ont convenu de modifier l'intitulé de la cause, et cette modification est déjà effectuée dans le présent jugement.

[5] Deux raisons justifient d'après moi le rejet de la demande de contrôle judiciaire.

Premièrement, vu les circonstances de la présente affaire, le pouvoir de contrôle judiciaire de la Cour est limité. Deuxièmement, dans la mesure où ce pouvoir pourrait effectivement être exercé en l'espèce, la Cour ne relève dans le rapport aucune erreur susceptible de révision.

II. CONTEXTE DE L'AFFAIRE

[6] Le 2 février 2011, le Commissariat à la protection de la vie privée du Canada [le CPVP] a reçu une plainte [la plainte] à l'encontre de RHDCC (qui s'appelait à l'époque Développement des ressources humaines Canada [DRHC]) dans laquelle la demanderesse affirmait que le ministère avait, contrairement à la législation en vigueur, recueilli auprès de son employeur, l'Université McMaster [McMaster], des renseignements personnels la concernant en rapport avec le Programme de subventions salariales ciblées [PSSC], offert par DRHC.

[7] La demanderesse soutient plus précisément que les renseignements personnels en question ont été recueillis par le Quality and Continuous Improvement Centre [QCIC], qui agissait pour le compte du ministère, lorsque McMaster a demandé au PSSC de subventionner le poste de gardienne qui lui avait été offert en 1999. La demanderesse affirme que ces données ont été recueillies et communiquées sans son consentement et qu'il a donc été porté atteinte aux droits que lui confère la Loi.

[8] Les renseignements recueillis figuraient sur un formulaire du QCIC, en l'occurrence le [TRADUCTION] Plan d'expérience au travail (dossier de la demande, page 167), où il est probable que RHDCC les a trouvés, et comportaient les nom, adresse, numéro de téléphone et numéro d'assurance sociale de la demanderesse.

[9] Sur réception de la plainte, le CPVP a ouvert une enquête officielle, dont il a informé la demanderesse et RHDCC dans une lettre datée du 4 octobre 2011.

[10] La demanderesse a également été informée de son droit de transmettre à l'enquêteur du CPVP chargé de l'enquête des observations ou renseignements complémentaires, ce qu'elle a fait, notamment en s'entretenant par téléphone avec l'enquêteur à plusieurs reprises et en lui remettant plus de 1 500 pages supplémentaires de documentation.

[11] Dans le cadre de son enquête, l'enquêteur a également contacté RHDCC. Il a envoyé de nombreux courriels au ministère pour s'informer de ses progrès dans sa recherche de renseignements en rapport avec la plainte (à savoir, retracer tout dossier pertinent quant à la demanderesse). Le 21 septembre 2012, RHDCC a finalement transmis ses observations, indiquant notamment qu'il n'était pas parvenu à retrouver de dossier du QCIC concernant la demanderesse ou son emploi, et précisant que la période de conservation des dossiers était terminée.

[12] L'enquêteur a relancé RHDCC et McMaster au sujet des documents touchant le PSSC. Tout ce que l'on a fini par trouver au sujet de la question précise faisant l'objet de l'enquête a été le contrat entre McMaster et le ministère. Toutefois, rien de précis n'a été retracé au sujet de la demanderesse ou des contrats intervenus entre DRHC et le QCIC. En outre, les personnes interviewées par l'enquêteur, tant à McMaster qu'à RHDCC, n'avaient aucun souvenir de ce qui s'était produit.

[13] L'enquêteur a examiné l'ensemble des observations et des documents recueillis, y compris l'entente entre le ministère et McMaster sur une subvention salariale concernant la demanderesse. Le 12 décembre 2012, le CPVP a rendu son rapport et avisé la demanderesse des conclusions auxquelles il était parvenu.

III. LE RAPPORT

[14] Le rapport du CPVP commence par confirmer que les nom, adresse, numéro de téléphone et numéro d'assurance sociale de la demanderesse ont bien été recueillis par le QCIC pour le compte du ministère, et que ces éléments correspondent effectivement à la définition de renseignements personnels figurant à l'article 3 de la Loi.

[15] Après avoir constaté le caractère personnel des renseignements en question, le CPVP s'est penché sur la question de savoir si leur collecte par le QCIC était contraire à l'article 4 de la Loi, qui dispose qu'une institution fédérale ne peut recueillir que les renseignements personnels ayant un lien direct avec ses programmes ou ses activités. En l'occurrence, le ministère a recueilli les renseignements en question aux fins de l'administration du programme PSSC dans le cadre de sa mission.

[16] Le CPVP s'est ensuite penché sur l'article 5 de la Loi, qui prévoit que les renseignements personnels d'une personne ne doivent pas être recueillis sans son consentement. Au vu des éléments dont il disposait, le CPVP a estimé ne pouvoir parvenir à aucune conclusion sur la question de savoir si les renseignements personnels de la demanderesse avaient été recueillis

sans son consentement étant donné que 12 années s'étaient écoulées depuis leur collecte, et que le PSSC n'existait plus.

IV. QUESTIONS SOULEVÉES EN L'ESPÈCE

[17] La demanderesse soulève en l'espèce deux questions : le CPVP

- i. a-t-il commis une erreur de fait et/ou de droit?
- ii. a-t-il manqué aux exigences de l'équité procédurale.

[18] Avant d'examiner ces questions, je me pencherai sur la compétence de la Cour pour intervenir dans les résultats d'une enquête menée par le CPVP et réviser ses conclusions.

V. ANALYSE

[19] Le défendeur est un haut fonctionnaire du Parlement qui agit en toute indépendance avec le rang et le pouvoir d'un administrateur général de ministère. Il enquête sur les plaintes de personnes qui allèguent que des renseignements personnels détenus par une institution fédérale ont été irrégulièrement recueillis, utilisés ou communiqués (voir les articles 29 et 54 de la Loi). Dans le cadre de ses enquêtes, le commissaire doit se montrer impartial, indépendant et objectif (*Cie HJ Heinz du Canada Ltée c Canada (Procureur général)*, 2006 CSC 13, aux paragraphes 33 à 36).

[20] Dans le cadre de ses enquêtes, le défendeur jouit d'un large pouvoir discrétionnaire. Autrement dit, le commissaire est maître de sa procédure (voir les articles 32 à 34 de la Loi).

[21] À l'issue de son enquête, l'enquêteur du défendeur rédige un rapport d'enquête. Après examen de ce rapport et des éléments de preuve versés au dossier, le défendeur (ou le commissaire adjoint agissant par délégation) remet un rapport définitif dont les conclusions et/ou recommandations ne sont pas juridiquement contraignantes. Précisons qu'aux termes de la Loi, le commissaire n'a pas le pouvoir de rendre des ordonnances (article 35 de la Loi).

[22] Le défendeur a donc pour rôle de résoudre les différends de manière informelle, faisant en fait fonction d'ombudsman et offrant un recours subsidiaire, non judiciaire, permettant de régler les problèmes qui se posent en matière de protection de la vie privée.

[23] L'article 41 de la Loi permet à toute personne qui s'est vu refuser communication de renseignements personnels demandés en vertu du paragraphe 12(1) de la Loi et qui a déposé ou fait déposer une plainte à ce sujet devant le commissaire à la protection de la vie privée d'exercer, dans les 45 jours suivant le compte rendu du commissaire présenté au plaignant, un recours en révision de la décision de refus devant la Cour. Une demande déposée en vertu de l'article 41 de la Loi ne constitue toutefois pas une demande de contrôle judiciaire du rapport de conclusions du commissaire à la protection de la vie privée, mais plutôt de la contestation du refus d'une institution fédérale de communiquer à quelqu'un les renseignements personnels qu'elle détient à son sujet (voir *Keita c Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2004 CF 626, aux paragraphes 20 à 22).

[24] Autrement dit, dans le cadre du recours prévu à l'article 41, le défendeur devrait être non pas le commissaire à la protection de la vie privée, mais le ministère qui aurait perdu (ou

abusivement utilisé) les renseignements en question. Voici comment, dans la décision *Love c Commissariat à la protection de la vie privée du Canada*, 2014 CF 643, conf. par 2015 CAF 198, au paragraphe 82 [*Love*], le juge Russell décrit ce recours : « Il s'agit simplement d'un mécanisme de contrôle de novo par la Cour en cas de refus d'accès à des renseignements personnels. Dans ce type de demande, c'est la partie qui refuse l'accès, et non le CPVP, qui est désignée comme le mis en cause, et elle ne peut être poursuivie qu'une fois que le CPVP a communiqué ses recommandations ».

[25] Comme le fait remarquer le défendeur, dans la mesure où le grief de la demanderesse vise le ministère, qui, selon le CPVP, a effectivement recueilli les renseignements personnels de la demanderesse en rapport avec le PSSC, sans qu'on ait pu trouver une preuve de consentement, la présente demande de contrôle judiciaire ne vise pas la bonne partie.

[26] En l'espèce, la demanderesse se heurte à une difficulté supplémentaire, car, pour que la Cour exerce un contrôle judiciaire des faits et des conclusions exposés dans le rapport, il faudrait que ce rapport constitue, selon l'alinéa 18.1(4)d) de la *Loi sur les Cours fédérales*, LRC 1985, ch. F-7, « une décision ou une ordonnance ». Selon cet alinéa, la Cour fédérale peut en effet prendre des mesures « si [elle] est convaincue que l'office fédéral, selon le cas [...] a rendu une décision ou une ordonnance fondée sur une conclusion de fait erronée, tirée de façon abusive ou arbitraire ou sans tenir compte des éléments dont il dispose » (non souligné dans l'original).

[27] Or, le CPVP ne peut formuler que des conclusions ou recommandations n'ayant aucun caractère obligatoire (voir *Murdoch c Canada (Gendarmerie royale du Canada)*, 2005 CF 420, au paragraphe 19; *Morneault c Canada (Procureur général)*, [2001] 1 FC 30, au paragraphe 41), et, en règle générale, les conclusions et recommandations sans aucun caractère obligatoire qui n'affectent pas les droits substantiels des parties ne sont pas considérées comme des « décisions ou ordonnances » aux fins d'une demande de contrôle judiciaire fondée sur l'article 18.1 (voir *Démocratie en surveillance c Commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique*, 2009 CAF 15, aux paragraphes 9, 10 et 12; *Pieters c Canada (Procureur général)*, 2007 CF 556, au paragraphe 68; *Rothmans, Benson & Hedges Inc c Canada (Ministre du Revenu national)*, [1998] ACF n° 79 (CF), aux paragraphes 28 et 29). Cela étant, il y a lieu de se demander quel type de contrôle la Cour peut exercer en l'espèce.

[28] Il convient à cet égard de se reporter à l'affaire *Oleinik c Canada (Commissaire à la protection de la vie privée)*, 2011 CF 1266 [*Oleinik*], dans laquelle on demandait également à la Cour de contrôler un rapport du CPVP. Dans cette décision, le juge Rennie fait une distinction entre le « processus d'enquête », assujéti au pouvoir de révision de la Cour, et les « recommandations » qui, elles, échappent à son contrôle. Il a conclu que « [s]i le rapport comportait des omissions majeures, des conclusions déraisonnables ou non défendables, des erreurs d'interprétation du contexte factuel et juridique ou encore des commentaires démontrant un préjugé ou un parti pris de la part de l'enquêteur, la Cour pourrait intervenir » (*Oleinik*, au paragraphe 11). Dans la décision *Love*, au paragraphe 82, le juge Russell a estimé que « les pouvoirs de réparation de la Cour dans le cadre de contrôles judiciaires fondés sur l'article 18.1 de la Loi sur les cours fédérales sont assez larges pour couvrir les cas où le CPVP refuserait

illégalement d'enquêter ou de rendre ses conclusions relativement à une plainte, ou mènerait enquête d'une manière inéquitable ».

[29] La présente demande de contrôle judiciaire ne peut donc porter que sur les points précis dégagés par les juges Rennie et Russell dans les décisions *Oleinik* et *Love*, respectivement.

[30] La demanderesse a développé plusieurs arguments au sujet des erreurs qu'elle voit dans le rapport, lesquelles peuvent se ranger en deux catégories : (i) les erreurs liées à l'équité procédurale et la partialité, et (ii) les erreurs au niveau des conclusions de fait. Je vais les examiner tour à tour.

A. *Les allégations de partialité et de manquement à l'équité procédurale*

[31] Le défendeur doit se voir reconnaître une grande latitude dans la manière dont il mène ses enquêtes, et ce, pour diverses raisons que nous n'énumérerons pas toutes, mais rappelons celles que nous avons déjà vues : le CPVP fait fonction d'ombudsman, rend des rapports n'ayant aucun caractère obligatoire et est maître de sa procédure selon la Loi. Cette réalité milite contre le formalisme de la procédure et une trop grande ingérence de la Cour dans la procédure d'enquête du CPVP.

[32] Malgré les arguments contraires avancés par la demanderesse, je considère que le CPVP lui a largement donné l'occasion de présenter ses observations, occasion dont elle n'a pas hésité à se prévaloir en produisant des centaines de pages de preuves documentaires et en contactant à de nombreuses reprises (par téléphone ou autrement) aussi bien l'enquêteur du CPVP que

d'autres membres de cet organisme. Rien ne démontre que la demanderesse ait été le moins gênée dans la présentation de ses arguments. Le dossier ne contient en outre aucun indice de partialité, ni même de crainte raisonnable de partialité, compte tenu de la rigueur dont il faut faire preuve pour conclure au bien-fondé d'une allégation aussi grave (*Committee for Justice and Liberty c Canada (Office national de l'Énergie)*, [1978] 1 RCS 369, à la page 394; *R c S (R.D.)*, [1997] 3 RCS 484; *Arthur c Canada (Procureur général)*, 2001 CAF 223, au paragraphe 8).

B. *Les allégations d'erreurs au niveau des conclusions de fait*

[33] Comme l'indique la décision *Oleinik*, la Cour peut examiner le rapport afin de voir s'il comporte des « omissions majeures, des conclusions déraisonnables ou non défendables [ou] des erreurs d'interprétation du contexte factuel et juridique » (paragraphe 11). Toutefois, « il faut faire montre de retenue judiciaire à l'égard des organismes décisionnels administratifs qui doivent évaluer la valeur probante de la preuve et décider de poursuivre ou non les enquêtes », et un contrôle judiciaire ne s'impose que « lorsque des omissions déraisonnables se sont produites, par exemple lorsqu'un enquêteur n'a pas examiné une preuve manifestement importante » (voir *Slattery c Canada (Commission des droits de la personne)*, [1994] 2 RCF 574, conf. (1996) 205 NR 383 (CAF); *Lafond c Canada (Procureur général)*, 2015 CF 735, au paragraphe 19).

[34] Autrement dit, on ne s'attend pas à ce que les enquêtes et les motifs soient parfaits, mais plutôt à ce qu'ils soient raisonnables (*Newfoundland and Labrador Nurses' Union c Terre-Neuve-et-Labrador (Conseil du Trésor)*, 2011 CSC 62, aux paragraphes 16 et 18;

Dunsmuir c Nouveau-Brunswick, 2008 CSC 9, au paragraphe 47; *Tahmourpour c Canada (Solliciteur général)*, 2005 CAF 113, au paragraphe 39).

[35] La demanderesse soutient en l'espèce que le défendeur n'a pas tenu compte, de façon déraisonnable, de plusieurs documents clés, dont une entente de subvention salariale ainsi que la convention collective en vigueur à l'époque entre McMaster et un syndical local. Or, il ressort clairement du rapport que le CPVP a examiné l'entente de subvention salariale, sans y relever d'atteinte à la vie privée (dossier de la demande, page 95). Quant à la convention collective, le ministère n'y était pas partie et cette convention n'avait aucun rapport avec le PSSC. Les lacunes invoquées en l'espèce ne permettraient pas de démontrer que le ministère a obtenu le consentement de la demanderesse avant de se faire communiquer par McMaster les renseignements personnels en question. Cela ne prouve aucunement que l'enquêteur a manqué d'enquêter sur un élément pertinent.

[36] Compte tenu des conclusions de l'enquêteur et de l'échec de ses nombreux efforts en vue d'obtenir des éléments de preuve de RHDCC, les conclusions contenues dans le rapport font tout à fait partie des issues possibles pouvant se justifier au regard des faits et du droit. Je conclus par ailleurs que les motifs donnés sont justifiés, transparents et intelligibles.

VI. CONCLUSION

[37] Je suis sensible au cas de la demanderesse et aux efforts qu'elle a déployés pour agir sans se faire représenter par un avocat dans des circonstances difficiles, mais il n'y a pas lieu pour moi d'intervenir dans le rapport ou dans ses conclusions.

JUGEMENT

LA COUR STATUE que :

1. La demande de contrôle judiciaire est rejetée.
2. L'intitulé de la cause est par les présentes modifié et devient E. W. et Le commissaire à la protection de la vie privée du Canada.
3. Aucuns dépens ne sont adjugés.

« Alan S. Diner »

Juge

Traduction certifiée conforme
Sandra de Azevedo, LL.B.

COUR FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : T-125-13

INTITULÉ : E. W. c LE COMMISSAIRE À LA PROTECTION DE LA
VIE PRIVÉE DU CANADA

LIEU DE L'AUDIENCE : TORONTO

DATE DE L'AUDIENCE : LE 19 NOVEMBRE 2015

JUGEMENT ET MOTIFS : LE JUGE DINER

DATE DES MOTIFS : LE 24 DÉCEMBRE 2015

COMPARUTIONS :

Jennifer Seligy POUR LE DÉFENDEUR

E. W. POUR LA DEMANDERESSE, POUR SON PROPRE
COMPTE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Commissariat à la protection de la POUR LE DÉFENDEUR
vie privée du Canada
Ottawa (Ontario)

DEMANDERESSE AGISSANT POUR SON PROPRE
COMPTE