

COUR DU QUÉBEC

« Division administrative et d'appel »

CANADA
PROVINCE DE QUÉBEC
DISTRICT DE QUÉBEC
LOCALITÉ DE QUÉBEC
« Chambre civile »

N° : 200-80-008985-184

DATE : 26 janvier 2021

SOUS LA PRÉSIDENTENCE DE L'HONORABLE SERGE CHAMPOUX, J.C.Q.

INSTITUT GÉNÉALOGIQUE DROUIN

Appelante

c.

COMMISSION D'ACCÈS À L'INFORMATION DU QUÉBEC

Intimée

et

MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX DU QUÉBEC

BIBLIOTHÈQUE ET ARCHIVES NATIONALES DU QUÉBEC

SOCIÉTÉ GÉNÉALOGIQUE CANADIENNE FRANÇAISE

SOCIÉTÉ DE GÉNÉALOGIE DE QUÉBEC

PROCUREURE GÉNÉRALE DU QUÉBEC

PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

Mis-en-cause

JUGEMENT

[1] Le 14 mai 2018, la Commission d'accès à l'information (ci-après « la Commission » ou « la CAI ») rend une décision au terme de laquelle elle ordonne à l'intimée Ministère de la santé et des services sociaux du Québec (ci-après « le

MSSS »), à la Bibliothèque et archives nationales du Québec (ci-après « la BANQ ») ainsi qu'à trois sociétés de généalogie dont l'appelante, de prendre certaines mesures.

[2] Ces mesures consistent à produire un avis public et des avis particuliers, informant le public que des informations confidentielles et privées de certaines personnes auraient illégalement été rendues publiques et que les personnes concernées ont un délai pour s'adresser aux parties détenant ces informations pour les faire retirer de leurs banques de données respectives.

[3] L'appelante est l'une des parties visées par ces ordonnances. Elle prétend que la Commission a erré dans sa décision.

[4] **MISE EN CONTEXTE**

[5] Les faits et les circonstances mis en preuve devant la Commission s'étendent sur plusieurs dizaines d'années, voire même des siècles, relativement à certaines pratiques et procédés mis en œuvre relativement à la tenue des registres québécois de l'état civil, mais l'exposé de tous ces éléments n'est pas nécessaire relativement à la question que le Tribunal doit trancher.

[6] La preuve faite à l'origine devant la Commission indiquait par quel moyen, depuis de très nombreuses années, les registres de l'état civil du Québec auraient été tenus, conservés et transmis. Cette preuve indique par exemple qu'en raison probablement de la structure plutôt minimale de l'État à une certaine époque, de nombreux registres étaient tenus par les autorités religieuses représentant les croyances dominantes du moment.

[7] Si l'État avait alors une taille plus modeste, la législation en vigueur était assurément, elle aussi, plus sommaire, en ce que notamment, l'encadrement législatif de certaines activités et la protection de certains droits étaient également moins développés.

[8] Les registres publics dont il est ici question sont ceux relatifs aux naissances, aux décès et aux mariages.

[9] Encore une fois, le résumé qui suit est extrêmement bref et ne s'attarde pas à une foule de variations législatives et administratives, mais suffit pour les fins de la décision à rendre.

[10] L'affaire commence en 2011 avec le dépôt de la plainte de Robert Lapointe, un citoyen qui prend connaissance d'informations le concernant, qu'il considère confidentielles et qui sont disponibles via des banques de données accessibles au public. Les informations concernées proviendraient, à l'origine, des registres de l'état civil du Québec.

[11] La Commission engage alors une enquête, tel que la loi le lui permet¹.

[12] L'examen de l'historique législatif pertinent mène à comprendre qu'historiquement, l'accès aux registres tenus par les autorités québécoises était essentiellement public. Toute personne qui en faisait la demande pouvait y accéder.

[13] Le Tribunal croit comprendre que si, donc, ces documents étaient publics, il n'en demeurerait pas moins qu'ils étaient conservés dans de multiples lieux distincts, particulièrement auprès des institutions qui dressaient les actes en question. Peut-être des copies ou des statistiques devaient-elles être transmises aux autorités centrales, la preuve ne le dit pas, mais il va de soi que l'accès complet à l'ensemble de la documentation émanant du territoire du Québec devait être extrêmement laborieux.

[14] L'avancement d'un état structuré, tout comme la mise au point de systèmes d'archivage et de traitement de l'information changent par la suite la donne.

[15] En 1986, le MSSS autorise expressément la transmission et la diffusion des index de décès, des index de mariages et des formulaires de mariage dont elle a le contrôle. Elle les transmet à la BANQ, laquelle les rend disponibles à qui le demande.

[16] Dans les années suivantes, le MSSS autorise de la même manière un organisme du nom de « Bureau de la statistique », détenteur de ces informations, à les transmettre à une société de généalogie privée.

[17] Les documents concernés couvrent les années 1926 à 1996. En 2002, le MSSS met toutefois fin à cette autorisation. Cet événement correspond à l'amendement de l'article 148 du *Code civil du Québec*². Avant cette date, celui-ci se lisait comme suit :

148. Le directeur de l'état civil ne délivre la copie d'un acte qu'aux personnes qui y sont mentionnées ou à celles qui justifient de leur intérêt; il délivre les certificats à toute personne qui en fait la demande.

Il délivre les attestations à toute personne qui en fait la demande si la mention ou le fait qu'il atteste est de la nature de ceux qui apparaissent sur un certificat; autrement, il ne les délivre qu'aux seules personnes qui justifient de leur intérêt.

¹ *Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé*, RLRQ c P-39.1, art. 81.

² *Code civil du Québec*, RLRQ c CCQ-1991, art. 148.

[18] À compter de 2001 et encore aujourd'hui, il se lit ainsi :

148. Le directeur de l'état civil ne délivre la copie d'un acte ou un certificat qu'aux personnes qui y sont mentionnées ou à celles qui justifient de leur intérêt. Le directeur peut exiger d'une personne qui demande la copie d'un acte ou un certificat qu'elle lui fournisse les documents ou renseignements nécessaires pour vérifier son identité ou son intérêt.

Il délivre les attestations à toute personne qui en fait la demande si la mention ou le fait qu'il atteste est de la nature de ceux qui apparaissent sur un certificat; autrement, il ne les délivre qu'aux seules personnes qui justifient de leur intérêt.

[19] On remarque immédiatement que la différence tient aux personnes pouvant obtenir copie de certains documents conservés aux registres de l'état civil, restreignant à compter de ce moment l'admissibilité à l'information.

[20] Entre-temps, des sociétés de généalogie, dont l'appelante, avaient obtenu copie des registres transmis à compter de 1986 et avaient investi des sommes considérables pour les rendre accessibles et utilisables, notamment en les numérisant et, doit-on comprendre, en facilitant l'accessibilité, la recherche et le suivi.

[21] Par la suite, quoique pour l'avenir le MSSS ait cessé d'autoriser l'accès aux registres de 1926 à 1996 sauf en conformité avec le nouvel article 148 C.c.Q., ceux-ci, dont la BANQ et des sociétés de généalogie avaient toujours copie, sont demeurés accessibles par le biais de ces organismes qui les rendaient disponibles à leurs membres ou en vendaient l'accès.

[22] Survient donc, en 2011, la plainte d'un citoyen qui retrouve ses informations personnelles rendues disponibles. Il questionne la légalité de la diffusion de celles-ci par la BANQ et les sociétés de généalogie, comme l'appelante.

[23] S'ensuit une enquête de la CAI et la décision attaquée.

[24] Par cette décision, la CAI détermine que l'exception prévue au quatrième alinéa de l'article 1 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé*³ (ci-après la « *Loi sur le privé* ») ne trouve pas application et que, de ce fait, elle est compétente à examiner la plainte, faire enquête et émettre des ordonnances. Ensuite, elle statue que certains des documents et des informations transmis par le MSSS à compter de 1986 faisaient bel et bien partie du domaine public donc, ne seraient pas protégés en vertu de la législation qu'elle applique.

³ *Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé*, RLRQ c P-39.1.

[25] Plus précisément, elle constate que si l'index des décès et l'index des mariages ne contiennent que des informations publiques, par contre, il en va autrement des formulaires de mariage.

[26] En effet, d'une part, ces formulaires varient largement quant à leur contenu, vraisemblablement selon l'institution qui les prépare, mais d'autres parts, certaines des mentions qui s'y trouvent vont bien au-delà des informations qui étaient requises pour dresser un acte de mariage. On y trouve par exemple des mentions quant à la religion des époux, leur niveau de scolarité, leurs employeurs, leur origine raciale, s'ils savaient lire ou écrire, etc.

[27] La Commission détermine que ces divers éléments sont des informations privées et confidentielles qu'elle doit protéger.

[28] Aux termes d'audiences et d'échanges de projets d'ordonnances, de correspondances et de discussions avec toutes les parties – y compris les sociétés de généalogie dont l'appelante – elle rend les ordonnances suivantes⁴ :

[151] ORDONNE au MSSS, dans un délai maximal de 90 jours suivant la réception de la présente décision, d'aviser les personnes concernées, par avis public diffusé sur son site Internet et dans un journal de circulation générale au Québec ainsi que par tout autre moyen qu'il jugera opportun, des éléments suivants :

- ***Que des renseignements personnels concernant toute personne s'étant mariée au Québec dans les années 1926 à 1996 sont présentement diffusés, communiqués et rendus accessibles sans autorisation de la loi par BANQ et les sociétés de généalogie, à la suite d'une autorisation du MSSS. Ces renseignements sont : la religion des époux, leur langue maternelle, leur nombre d'années de scolarité et l'indication qu'ils savent lire ou écrire, leur employeur, leur citoyenneté, leur origine raciale et l'adresse des témoins du mariage;***
- ***Que cet avis est ordonné à la suite d'une décision de la Commission (inclure le résumé en annexe de la présente décision ou un lien vers ce résumé et la décision qui seront diffusés sur le site Internet de la Commission);***
- ***Que toute personne concernée par ces renseignements personnels peut les faire retirer des fichiers diffusés par les sociétés de généalogie et par BANQ, dans un délai d'un an à partir de la date de parution de l'avis public, en s'adressant à ces derniers (inclure les coordonnées).***

⁴ Dossier 111494-S, décision du 14 mars 2018, par. 151 à 154.

[152] ORDONNE à BANQ, à la Société généalogique canadienne-français, à la Société de généalogie de Québec et à l'Institut généalogique Drouin :

- *d'inclure, dans un délai maximal de 90 jours de la réception de la présente décision, dans leurs banques de données contenant des renseignements personnels provenant des formulaires de mariage (1926 à 1996), un avis informant les utilisateurs que certains renseignements sont confidentiels et que leur utilisation et leur diffusion sont interdites sans le consentement des personnes concernées ou l'autorisation de la loi. Cette mention doit inclure la liste des renseignements visés (la religion des époux, leur langue maternelle, leur nombre d'années de scolarité et l'indication qu'ils savent lire ou écrire, leur employeur, leur citoyenneté, leur origine raciale et l'adresse des témoins du mariage), le contexte ayant mené à cet avis et un lien vers la présente décision ou le résumé de celle-ci qui se trouve en annexe de la présente décision;*
- *de retirer, sur demande de la personne concernée faite dans un délai d'un an à compter de la date de parution de l'avis public du MSSS, les renseignements personnels énumérés au paragraphe précédent, contenus aux formulaires de mariage et dans les banques de données constituées à partir des formulaires de mariage qu'il détiennent, sous réserve que ces renseignements aient acquis un caractère accessible en vertu de la Loi sur les archives (art.19).*

[153] RECOMMANDE à BANQ et aux sociétés de généalogie :

- *d'inclure la profession des époux dans les renseignements personnels qui peuvent faire l'objet d'une demande de retrait par la personne concernée;*
- *de retirer, sur demande de la personne concernée faite après le délai d'un an à compter de la date de parution de l'avis public du MSSS, les renseignements personnels énumérés au paragraphe [152] de la présente décision, contenus aux formulaires de mariage et dans les banques de données constituées à partir des formulaires de mariage qu'ils détiennent, sous réserve que ces renseignements aient acquis un caractère accessible en vertu de la Loi sur les archives (art.19).*

[154] ORDONNE au MSSS, à BANQ, à la Société généalogique canadienne-française, à la Société de généalogie de Québec et à l'Institut généalogique Drouin d'informer la Commission, dans un délai maximum de 120 jours suivant la réception de la présente décision, de la mise en œuvre des présentes recommandations et ordonnances.

[29] L'appelante (ou « l'Institut Drouin ») porte en appel cette décision et soulève quatre questions en litige, qu'elle formule ainsi :

1. Quelle est la norme de contrôle applicable?
2. L'absence de compétence de l'Intimée;
3. La mention de la religion des époux;
4. Les mesures correctrices ordonnées par la Commission sont-elles adéquates, équitables et applicables?

[30] La première question n'en est pas véritablement une mais soulève une question préliminaire qui doit être examinée avant de s'attarder aux autres questions.

[31] **ANALYSE ET DÉCISION**

[32] Il y aura lieu d'examiner à tour de rôle les questions en litige, mais il est utile de préciser que les faits en cause, tels que grossièrement résumés précédemment, ne font l'objet d'aucun litige. Ils sont reconnus de tous.

[33] De la même manière, personne ne met en doute que l'Institut Drouin soit une organisation qui s'intéresse au matériel généalogique, ait une mission conséquente et traite, conserve et diffuse le matériel à sa disposition suivant sa mission.

[34] Le pouvoir de la Cour d'entendre le présent appel découle de l'article 61 de la *Loi sur le privé*. Cet article se lit comme suit⁵ :

61. Une personne directement intéressée peut interjeter appel d'une décision finale de la Commission devant un juge de la Cour du Québec, sur toute question de droit ou de compétence ou, sur permission d'un juge de cette Cour, d'une décision interlocutoire à laquelle la décision finale ne pourra remédier.

[35] Cette disposition prévoit donc un droit d'appel. Depuis l'arrêt *Vavilov*⁶ de la Cour suprême du Canada, dans un tel cas, le tribunal auquel un tel pouvoir est attribué doit appliquer la norme bien connue que les tribunaux d'appel utilisent lorsqu'ils sont confrontés à la révision d'une décision rendue par un tribunal inférieur.

[36] Ainsi, quant aux questions de droit, la norme de la décision correcte s'applique, c'est-à-dire que le tribunal d'appel doit rendre la décision correcte, celle qui aurait dû être rendue conformément au droit, sans accorder de déférence particulière à la décision originale.

[37] Quant aux questions de fait et aux questions mixtes de droit et de fait, c'est la norme de l'erreur manifeste et déterminante qui s'applique. En conséquence, en l'absence d'une telle erreur, la décision du premier tribunal doit être maintenue.

⁵ Id., par. 61.

⁶ *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Vavilov*, 2019 CSC 65 (CanLII).

[38] La Cour suprême du Canada définit ainsi ce qui distingue chacune des catégories de question⁷ :

[43] La marche à suivre pour qualifier une question selon l'une des trois catégories principales — questions de droit, questions de fait ou questions mixtes — est aussi bien établie dans la jurisprudence (Canada (Directeur des enquêtes et recherches) c. Southam Inc., 1997 CanLII 385 (CSC), [1997] 1 R.C.S. 748, par. 35). En particulier, personne ne conteste que les questions de droit « concernent la détermination du critère juridique applicable » (Sattva, par. 49, citant Southam, par. 35); les questions de fait « portent sur ce qui s'est réellement passé entre les parties » (Southam, par. 35; Sattva, par. 58); et les questions mixtes « consistent à déterminer si les fait satisfont au critère juridique » ou, en d'autres termes, supposent « l'application d'une norme juridique à un ensemble de faits » (Southam, par. 35; Sattva, par. 49, citant Housen c. Nikolaisen, 2002 CSC 33, [2002] 2 R.C.S. 235).

[44] Cela dit, bien que l'application d'un critère juridique à un ensemble de faits soit une question mixte, si, durant cette application, le critère juridique sous-jacent a pu être altéré, une question de droit se pose. Par exemple, si une partie allègue que le juge (ou l'arbitre), en appliquant un critère juridique, a négligé un élément essentiel de ce critère, cette partie allègue que le juge (ou l'arbitre) a en fait retranché cet élément du critère et l'a altéré du même coup. Comme l'a expliqué la Cour dans Southam, par. 39 :

. . . si un décideur dit que, en vertu du critère applicable, il lui faut tenir compte de A, B, C et D, mais que, dans les faits, il ne prend en considération que A, B et C, alors le résultat est le même que s'il avait appliqué une règle de droit lui dictant de ne tenir compte que de A, B et C. Si le bon critère lui commandait de tenir compte aussi de D, il a en fait appliqué la mauvaise règle de droit et commis, de ce fait, une erreur de droit.

Une telle allégation soulève en définitive la question de savoir si le juge (ou l'arbitre) s'est fondé sur le bon critère juridique, ce qui constitue une question de droit (Sattva, par. 53; Housen, par. 31 et 34-35). En conséquence, pareille question de droit, si elle est alléguée dans le contexte d'un différend relevant de l'Arbitration Act, et en supposant que les autres exigences relatives à la compétence de cette loi sont satisfaites, est susceptible de contrôle en appel. Il est plus juste d'affirmer que ces « questions de droit isolables » sont une forme cachée de question de droit — où le critère juridique sur lequel se fonde le juge (ou l'arbitre) peut être déduit de son application au lieu d'être énoncé clairement dans sa description — et non une quatrième catégorie, distincte, de questions.

⁷ Teal Cedar Products Ltd. c. Colombie-Britannique, 2017 CSC 32 (CanLII), par. 43 à 45.

[45] Les tribunaux doivent cependant faire preuve de prudence lorsqu'ils relèvent des questions de droit isolables parce que les questions mixtes, par définition, comportent des aspects de droit. Les motivations pour lesquelles l'avocat qualifie stratégiquement une question mixte de question de droit — par exemple pour pouvoir saisir un tribunal de l'appel d'une sentence arbitrale ou pour faire appliquer une norme de contrôle favorable dans l'appel d'un jugement en matière civile — sont limpides (Sattva, par. 54; Southam, par. 36). Une conception étroite des questions de droit isolables s'accorde avec le caractère définitif de l'arbitrage commercial et, de façon plus générale, avec la déférence à l'égard des conclusions de fait. Les tribunaux doivent se montrer vigilants lorsqu'il s'agit de faire une distinction entre une partie qui allègue que le critère juridique a pu être altéré lors de son application (une question de droit isolable; Sattva, par. 53) et une partie qui allègue que le critère juridique, qui n'a pas été altéré, aurait dû, lors de son application, donner lieu à un résultat différent (une question mixte).

[39] Chacune des questions soulevées par l'appel doit être examinée afin de déterminer sa nature, vu particulièrement l'absence de droit d'appel quant à une question de fait et à une question mixte de fait et de droit.

[40] L'ABSENCE DE COMPÉTENCE DE L'INTIMÉE

[41] L'argument de l'Institut Drouin découle du quatrième alinéa de l'article 1 de la *Loi sur le privé*, lequel se lit comme suit⁸ :

La présente loi ne s'applique pas à la collecte, la détention, l'utilisation ou la communication de matériel journalistique, historique ou généalogique à une fin d'information légitime du public.

[42] La question à résoudre est celle de savoir si cette disposition s'applique à l'affaire qui était présentée à l'intimée. Dans la mesure où tel était le cas, la Commission n'avait pas compétence ni autorité pour rendre les ordonnances qu'elle prononce.

[43] S'agit-il d'une question de droit ou, comme le proposent l'intimée et les mis-en-cause qui ont produit des mémoires, une question mixte de fait et de droit?

[44] Une question préliminaire s'est posée à l'audience, question à laquelle, avec beaucoup de respect, aucune des mis-en-cause ou de l'intimée n'avait de réponse : quel est le sens à donner à cet alinéa? Que signifie cet alinéa? Quelle protection au matériel généalogique le législateur a-t-il voulu accorder par cette disposition?

[45] Il s'agit là, bien sûr, de plus d'une question, mais le contenu en est relativement bien défini. Le sens à donner à cet alinéa est clairement — voire incontestablement — une question de droit. Aucun fait particulier du dossier n'est concerné ni pertinent. Si tel

⁸ Précité note 3, art. 1 alinéa 4.

est le cas, la question est « appellable » et doit être examinée en fonction de la norme de la décision correcte.

[46] On pourrait aussi envisager la même question en fonction d'un angle légèrement différent, lequel ne change pas la question, mais la rattache davantage aux faits de la cause.

[47] Ainsi, la question pourrait être envisageable de la manière suivante : le matériel en cause dans le dossier, qui est maintenant en possession de l'Institut Drouin et d'autres organismes semblables, est-il visé par l'exception du quatrième alinéa de l'article 1 de la *Loi sur le privé*?

[48] Subsidiairement, en décortiquant la question, pour en faire ressortir les « éléments essentiels » on verrait que ces éléments sont qu'il doit s'agir :

- a) de matériel généalogique;
- b) qui doit être collecté, détenu, utilisé et communiqué;
- c) à une fin d'information légitime du public.

[49] Le litige devant la Cour est bien délimité et les faits, du moins ceux qui sont pertinents, ne font l'objet d'aucun litige.

[50] Plus précisément, personne ne remet en question que le matériel dont il est discuté, les formulaires de mariage, sont du matériel généalogique. Ce fait est admis.

[51] La question de la collecte, de la détention, de l'utilisation et de la communication correcte ou encore « normale » dans un contexte généalogique n'est pas non plus en cause. Personne ne prétend que l'Institut Drouin – ou les autres organismes ayant ces fichiers ou ces informations en leur possession – en ait un usage détourné, malhonnête ou de mauvaise foi ou encore qui permettrait de croire à une façade généalogique derrière laquelle des intentions malveillantes se trouveraient.

[52] Reste donc la seule portion de la disposition qui est interprétée différemment par les parties. Il s'agit particulièrement du mot « légitime » contenu au troisième « élément essentiel » de l'exception de cet alinéa.

[53] Pour l'intimé et le mis-en-cause MSSS, la fin légitime doit nécessairement impliquer que celle-ci soit aussi légale, et selon elle, tel n'est pas le cas ici.

[54] Si cette façon de voir les choses, qui implique dans une certaine mesure l'application de faits au droit concerné, rend la question mixte de fait et de droit, avec beaucoup d'égard, il s'agit alors d'une « *question de droit isolable* » au sens de l'arrêt

*Teal Cedar*⁹. Encore une fois la norme de contrôle de cette décision est celle de la décision correcte. Toujours avec égard, l'isolation de cette question facilement identifiable est aussi clairement une question de droit.

[55] S'agissant donc d'une question de droit, le Tribunal considère qu'il a compétence pour entendre l'argument.

[56] La CAI rejette l'application du quatrième alinéa de l'article 1 dans sa décision. Elle le fait à la suite de son interprétation de trois décisions qui portaient sur la même question, du moins partiellement et où, incidemment, l'Institut Drouin était partie¹⁰.

[57] La CAI adopte le raisonnement de la Cour supérieure dans *Drouin c. 9179-3588 Québec inc.*¹¹ suivant lequel l'expression « à une fin d'information légitime du public » exigerait que le diffuseur de l'information – le cas échéant – en ait la possession « légale » pour que cette information puisse être « légitimement utilisée » en conséquence par celui-ci.

[58] Elle écrit¹² :

[45] Ce raisonnement était en partie fondé sur des décisions rendues par les tribunaux supérieurs interprétant la notion d'information légitime du public. De façon plus précise, dans l'affaire Drouin c. 9179-3588 inc.²⁶, la Cour supérieure conclut que cette exemption de l'article 1 de la Loi sur le privé ne peut autoriser une entreprise de généalogie à diffuser certains renseignements personnels en contravention d'une loi qui en prévoit la confidentialité puisqu'il ne s'agit pas d'une fin d'information « légitime » du public :

[62] En effet, l'utilisation et la communication de renseignements personnels de façon contraire aux Code civil du Québec, à la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels et à la Loi électorale, ne sauraient être conciliables avec la légitimité de l'information du public.

(...)

⁹ Précité note 7.

¹⁰ *Institut généalogique Drouin inc. c. Commission d'accès à l'information du Québec*, 2017 QCCQ 7573; *9179-3588 Québec inc. (Institut Drouin) c. Drouin*, 2013 QCCA 2146; *Drouin c. 9179-3588 Québec inc.*, 2012 QCCS 2685.

¹¹ *Drouin c. 9179-3588 Québec inc.*, 2012 QCCS 2685.

¹² Précité note 4, par. 45, 51, 55 et 120.

[51] Dans le présent dossier, l'exemption du quatrième alinéa de l'article 1 de la Loi sur le privé ne peut donc s'appliquer si les renseignements en cause ont été communiqués contrairement à la loi. En effet, la Commission ne pourrait conclure que leur utilisation et leur communication subséquentes par les sociétés de généalogie, bien que faites avec l'autorisation du MSSS, l'ont été à une fin légitime d'information du public si elles sont contraires au droit.

(...)

[55] Ainsi, pour conclure quant à la légalité de la communication et de la diffusion de ces renseignements, il importe de déterminer si les renseignements contenus aux index de décès et de mariage et aux formulaires de mariage sont des renseignements personnels³¹ à caractère public, à la lumière des dispositions applicables à l'époque des événements.

(...)

[120] Compte tenu que la communication de ces renseignements était contraire au droit, leur utilisation, leur diffusion et leur communication par les sociétés de généalogie ne peuvent bénéficier de l'exemption de l'article 1 de la Loi sur le privé puisqu'elles ne peuvent pas avoir été faites à une fin d'information légitime du public, selon l'interprétation exposée aux paragraphes [40] et suivants de la présente décision.

[59] Avec respect, cette interprétation comporte des failles.

[60] Il est utile de rappeler ce qu'est la généalogie. Voici quelques définitions facilement disponibles en dictionnaire :

Liste qui donne la succession des ancêtres de (qqn) (→ ascendance, descendance, lignée).

Science qui a pour objet la recherche des filiations.¹³

Dénombrement, liste des membres d'une famille établissant une filiation.

Science qui a pour objets la recherche de l'origine et l'étude de la composition des familles. (En plus de son intérêt historique, la généalogie joue un rôle encore important dans la recherche des héritiers et la détermination des droits de succession.)¹⁴

¹³ <https://dictionnaire.lerobert.com/definition/genealogie>.

¹⁴ <https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/g%C3%A9n%C3%A9alogie/36504>.

Liste des membres d'une famille. Faire la généalogie d'une personne, d'une famille.

Discipline qui a pour objet la recherche et l'étude de la filiation, de l'origine des familles.¹⁵

[61] L'article 2 de la *Loi sur le privé*¹⁶ prévoit ce qui suit :

2. Est un renseignement personnel, tout renseignement qui concerne une personne physique et permet de l'identifier.

[62] Rappelons que l'article 1 prévoit que la loi a pour objet d'établir des règles particulières pour l'exercice des droits prévus aux articles 35 à 40 du *Code civil du Québec*¹⁷ lorsqu'une personne qui exploite une entreprise – autre que publique – détient, recueille, utilise ou communique des « *renseignements personnels* ».

[63] Par définition, le matériel généalogique ne peut que contenir des renseignements personnels.

[64] On remarque que la Commission permet tout de même que soit poursuivie la communication de plusieurs documents et renseignements, y compris par l'appelante. Elle le fait à l'égard des renseignements personnels qui ont un caractère public en vertu de la loi¹⁸. Elle invoque les dispositions expresses à cet effet de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*¹⁹ (la « *Loi sur l'accès* ») et de la *Loi sur le privé*²⁰. Ce faisant, elle adopte le raisonnement de la Cour supérieure dans l'affaire *Drouin c. 3588 Québec inc.*²¹.

[65] Autrement dit, l'exception du quatrième alinéa de l'article 1 s'applique selon elle uniquement à la collecte, la détention, l'utilisation et la communication de matériel généalogique qui est constitué de renseignements personnels qui ont un caractère public – et donc ne bénéficiant d'aucune protection – en vertu de la loi. La disposition est donc d'une parfaite inutilité.

¹⁵ Antidote 9, français, v5.3.

¹⁶ Précité note 3, art. 2.

¹⁷ Précité note 2, art. 35 à 40.

¹⁸ Précité note 4, par. 53.

¹⁹ *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*, RLRQ c A-2.1, art. 55.

²⁰ Précité note 3, art. 1 alinéa 5.

²¹ Précité note 11.

[66] La décision de la Cour supérieure sur laquelle se fonde la CAI présente par ailleurs d'autres intéressantes informations.

[67] La principale expose l'historique de l'adoption de ce quatrième alinéa, dans sa forme actuelle²².

[68] On y apprend notamment qu'à l'origine et au moment de son adoption, la *Loi sur le privé* contenait la même exemption mais elle ne portait que sur le matériel journalistique. C'est en 2002 seulement qu'est sanctionnée la version actuelle de cet article, rajoutée à la demande des sociétés généalogiques telles que l'appelante.

[69] On y apprend aussi qu'à l'époque, la CAI s'était opposée à cet amendement, en invoquant que sans autre amendement législatif, le simple ajout de la mention du matériel historique et généalogique serait inutile et ne permettrait rien de plus relativement à ces deux types de matériel.

[70] Pourtant, une semaine plus tard, le législateur adoptait tout de même l'article dans sa forme actuelle.

[71] Quel sens lui donner?

[72] La première constatation est que cette exception met sur le même pied le matériel journalistique, historique et généalogique.

[73] Si le matériel généalogique peut sembler davantage mystérieux, le matériel journalistique, l'est beaucoup moins. Questionnés à l'audience à propos de l'existence de jurisprudence ayant traité de cet alinéa depuis son adoption, tous les procureurs ont convenu qu'il n'y avait aucune autre décision en provenance des tribunaux supérieurs outre les trois invoqués précédemment. Au niveau de la CAI, il n'y avait qu'une seule décision²³ supplémentaire.

[74] On peut noter que la loi fédérale qui couvre sensiblement le même sujet que la *Loi sur le privé*, la *Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques*²⁴ contient des dispositions semblables à ce quatrième alinéa, mais ne concerne elle aussi que l'exception relative au matériel journalistique²⁵.

[75] Par ailleurs, si un nouveau projet de loi est actuellement à l'étude au Québec, pour rafraîchir la législation sur la même matière, aucun amendement ne vise cette exception²⁶.

²² Précité note 11, part. 16 à 19.

²³ *R.C. c. Magazine Être*, 2009 QCCA 177 (CanLII).

²⁴ *Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques*, LC 2000 c 5.

²⁵ Id, art. 4(2)c).

²⁶ Projet de loi n° 64, Loi modernisant des dispositions législatives en matière de protection des renseignements personnels.

[76] Le Tribunal en tire certaines conclusions importantes. D'abord, on constate qu'en général les lois en ces matières comportent peu d'exceptions, peu de situations où la législation applicable relative à la protection des renseignements personnels confidentiels est entièrement écartée.

[77] Ensuite, une constante qui s'en dégage est que le matériel journalistique en est systématiquement exclu. Finalement, et par un amendement subséquent et spécifique suivant des pressions d'organismes de la nature de l'Institut Drouin, le matériel généalogique a été exempté et mis au même rang que le matériel journalistique.

[78] La Cour suprême du Canada s'est prononcée à de nombreuses reprises sur l'étendue des droits de la presse, sur la liberté de la presse et sur les limites du pouvoir des tribunaux et même des législatures à restreindre l'accès des journalistes à l'information. Il en est de même de limiter l'accès aux tribunaux ou encore à la possibilité de forcer des journalistes à révéler l'identité des sources leur communiquant des renseignements²⁷.

[79] La liberté de presse est d'ailleurs enchâssée dans la Constitution et les chartes²⁸.

[80] L'importance que la Cour suprême accorde au travail journalistique justifie facilement l'exemption du matériel qui en découle de l'application de lois telles que la *Loi sur le privé*.

[81] Si la presse ne pouvait révéler d'informations personnelles confidentielles aux « fins d'information légitime du public » son travail d'enquête voire sa survie serait en péril. Si la presse ne peut monter un dossier relativement à une personne, pour fins d'information légitime du public, sans la crainte que cette personne n'adresse à l'entreprise de presse une demande d'accès à ces renseignements personnels, son travail serait impossible à réaliser.

[82] La seule décision repérée qui porte directement sur la question est *R.C. c. Magazine Être*²⁹. Avec beaucoup de respect, il semble très difficile de concilier certains

²⁷ *R. c. Mentuck*, 2001 CSC 76 (CanLII); *Dagenais c. Société Radio-Canada*, 1994 CanLII 39 (CSC); *Vancouver Sun (Re)*, 2004 CSC 43 (CanLII); *Société Radio-Canada c. Lessard*, 1991 CanLII 49 (CSC); *Globe and Mail c. Canada (Procureur général)*, 2010 CSC 41 (CanLII); *R. c. Média Vice Canada Inc.*, 2018 CSC 53 (CanLII); etc.

²⁸ *Charte canadienne des droits et libertés*, Loi constitutionnelle de 1982, partie I, art. 2b); *Charte des droits et libertés de la personne*, RLRQ c C-12, art. 3 et 44.

²⁹ Précité note 23.

des propos de cette décision avec la jurisprudence de la Cour suprême sur la liberté de la presse.

[83] L'interprétation appropriée des dispositions de la *Loi sur le privé*, en rapport avec le matériel journalistique est relativement simple : l'application de la loi est totalement exclue, sous réserve que le matériel existe à une « *fin d'information légitime du public* ».

[84] La jurisprudence est claire et ne comporte pas d'ambiguïté quant au fait que la méthode par laquelle le matériel est parvenu au journaliste – légalement ou non – est sans pertinence si ce matériel est par la suite communiqué à des fins légitimes d'information³⁰.

[85] Ce qui compte c'est la destination et l'usage pour lequel la communication, la récolte, la détention et l'utilisation du matériel existent. S'agit-il d'information véritable ou plutôt d'intimidation, d'extorsion ou de diffamation? Le caractère légitime ne s'applique qu'à ce niveau.

[86] Si tel doit être le cas, on peut imaginer que si le même matériel dont il est ici question était plutôt en possession d'un journaliste, qui voulait faire un reportage sur la généalogie de personnes ou d'une série de personnes provenant d'une certaine région, pourquoi l'exemption à la loi ne s'appliquerait-elle pas?

[87] Rappelons la situation, selon l'interprétation de la Commission : le matériel généalogique détenu ne peut être recueilli, détenu, utilisé, ou communiqué puisqu'il contient des renseignements personnels confidentiels. L'exemption d'application prévue au quatrième alinéa de l'article 1 ne s'applique pas puisque la récolte, la détention, l'utilisation et la communication concernent des renseignements personnels confidentiels en vertu de la *Loi sur le privé*, de la *Loi sur l'accès* et du *Code civil du Québec*. Les restrictions prévues dans ces lois empêchent qu'il s'agisse d'une fin légitime d'information du public.

[88] Comme la Commission fonde sa conclusion sur les trois jugements ci-devant énumérés, il y a lieu de les examiner.

[89] Chronologiquement, le plus ancien est la décision de la Cour supérieure dans *Drouin c. 9179-3588 Québec inc.*³¹ rendue le 6 juin 2012.

[90] Cette décision concernait la diffusion par l'appelante d'une liste électorale du Québec. C'est principalement, sinon uniquement dans cette décision que l'intimée et la mise-en-cause MSSS trouvent appui à leur thèse.

³⁰ *Gesca Ltée c. Groupe Polygone Éditeurs inc. (Malcolm Média inc.)*, 2009 QCCA 1534 (CanLII); *Société Radio-Canada c. Lessard*, 1991 (CanLII) 49 (CSC); *9179-3588 Québec inc. (Institut Drouin) c. Drouin*, 2013 QCCA 2146 (CanLII).

³¹ Précité note 11.

[91] Or, cette décision a été portée en appel et l'arrêt rendu le 11 décembre 2013³² tout en rejetant l'appel, le fait aux motifs du Juge Dalphond.

[92] Et ces motifs ne sont pas les mêmes que ceux de la Juge Picard.

[93] Le Juge Dalphond explique que la *Loi sur le privé* prévoit expressément à son article 94 l'ordre de préséance de cette loi sur les autres adoptées avant ou après. Il écrit³³ :

[29] Cet article sur la prépondérance d'une loi plus avantageuse s'inspire des articles 168 et 171 de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels^[1]. Il vise la « préservation des dispositions plus avantageuses de protection des renseignements personnels »^[2]. La Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé s'applique donc même à l'égard des lois subséquentes et spécifiques (art. 94, al. 1), mais uniquement dans la mesure où cela aurait « pour effet de restreindre la protection des renseignements personnels » (art. 94, al. 2).

[30] Or, la Loi électorale, à ses articles 40.39 à 40.42, prévoit la confidentialité des renseignements contenus à la liste électorale, à l'exception de quelques personnes (parti politique, personnel électoral), alors qu'à l'inverse, les articles 18 et s. de la Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé prévoient l'accès à des renseignements personnels à certains tiers. Dans ces circonstances, l'article 94, al. 2 de la Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé fait prévaloir les dispositions de la Loi électorale.

[94] Considérant cette application claire et non ambiguë de dispositions parfaitement cohérentes les unes avec les autres, il conclut³⁴ :

[31] En résumé, que la Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé et son exception généalogique s'appliquent ou non donne le même résultat : la Loi électorale s'applique quant à la confidentialité de la liste électorale.

[95] Avec beaucoup de respect, son raisonnement est bien loin d'endosser celui de la juge de la Cour supérieure. Par ailleurs, il est fort intéressant de voir que dans la suite de son raisonnement, au moment de s'interroger sur un autre moyen qui était avancé dans cet appel, celui de la restriction que la *Loi électorale*³⁵ comporte relativement au droit constitutionnel à la liberté d'expression, il fait un parallèle extrêmement pertinent.

³² 9179-3588 *Québec inc. (Institut Drouin) c. Drouin*, 2013 QCCA 2146 (CanLII).

³³ *Id.*, par. 29 et 30.

³⁴ *Id.*, par. 31.

³⁵ *Loi électorale*, RLRQ c E-3.3.

[96] En effet, il utilise la liberté journalistique comme illustration de son raisonnement³⁶, exposant justement que le caractère illégal de la manière par laquelle le journaliste est entré en possession de l'information n'a pas d'incidence sur la décision à rendre et le niveau de protection à accorder à l'information protégée par la liberté d'expression³⁷.

[97] En matière journalistique, il est clair que le caractère « *légitime* » de l'information du public ne dépend pas de la manière dont l'information a été obtenue. La citation du Juge Hilton³⁸ reprise par le Juge Dalphond l'illustre parfaitement :

[42] Interdire aux journalistes d'utiliser des informations confidentielles aurait pour effet de limiter sérieusement, sinon anéantir, leur capacité d'enquête et de cueillette d'information. Un tel raisonnement aurait d'ailleurs empêché des enquêtes journalistiques d'envergure, telles que celle qui a mené au dévoilement de la gestion douteuse du programme des commandites. Or, la juge McLachlin, alors juge puînée, dans l'arrêt SRC c. Lessard^[25] mentionne que les droits à la liberté d'expression et à la liberté de presse ne protègent pas seulement le droit de s'exprimer, mais garantissent également les moyens d'exercer ces droits :

Je passe maintenant de l'historique de la liberté d'expression au Canada à l'objet de la garantie. Les valeurs sur lesquelles se fonde la liberté de la presse, comme la liberté d'expression, comprennent la recherche de la vérité. La presse favorise cette recherche en présentant des reportages sur des faits et des opinions et en offrant ses commentaires sur des événements et des idées –activités essentielles au fonctionnement de notre démocratie, qui est fondée sur les reportages et les échanges d'idées faits en toute liberté. La presse agit en tant que représentante du public en surveillant les institutions gouvernementales, juridiques et sociales et en faisant des reportages sur celles-ci: Vickery c. Cour suprême de la Nouvelle-Écosse (Protonotaire), 1991 CanLII 90 (CSC), [1991] 1 R.C.S. 671, le juge Cory; Edmonton Journal c. Alberta (Procureur général), précité, le juge Cory; Commission de réforme du droit du Canada: L'accès du public et des médias au processus pénal (Document de travail 56, 1987), ch. 1, aux pp. 10 à 12. La liberté de la presse est importante également pour la participation au sein de la collectivité et l'accomplissement personnel. On n'a qu'à penser au rôle du journal d'une collectivité pour faciliter la participation au sein de celle-ci ou à celui des publications sur les arts, les sports et les politiques d'intérêt public pour se rendre compte de l'importance de la liberté de la presse dans la réalisation de ces objectifs. Nous voyons ainsi que les valeurs identifiées dans l'arrêt Irwin Toy Ltd. c. Québec (Procureur

³⁶ Précité note 2, par. 35 à 40.

³⁷ Id., par. 35, 36, 37, 38 et 40.

³⁸ Gesca Ltée c. Groupe Polygone Éditeurs inc. (Malcolm Média inc.), 2009 QCCA 1534 (CanLII), par.42.

général), 1989 CanLII 87 (CSC), [1989] 1 R.C.S. 927, comme étant essentielles à la libre expression sont à la base également de la garantie de la liberté de la presse et des autres médias. Quant aux moyens d'atteindre ces objectifs, on peut avancer que l'efficacité et la liberté de la presse dépendent de sa capacité de recueillir, d'analyser et de diffuser des informations, libre de restrictions apportées par l'État à son contenu, à sa forme ou à sa perspective, sauf celles qui peuvent se justifier en vertu de l'article premier de la Charte.^[26]

[Je souligne.]

[98] L'autre décision invoquée par l'intimée et la mise en cause est celle de l'éloquent Juge Trudel rendu le 25 avril 2017³⁹.

[99] Dans cette affaire, il était question du registre des adoptés, un document que l'appelante avait rendu public et qui, comme son nom l'indique, permettait aux personnes adoptées de connaître leurs parents biologiques.

[100] Le Juge Trudel conclut à l'illégalité de la distribution de ces informations et maintient la décision de la CAI qui en avait ainsi décidé.

[101] Il faut toutefois noter qu'au moment où ce jugement est rendu, la norme de contrôle de l'appel, confirmée par l'arrêt *Vavilov*⁴⁰, n'était pas applicable, bien sûr, et que c'est la norme de la décision raisonnable qui était utilisée, à bon droit par le Juge Trudel⁴¹.

[102] Le raisonnement qui est par la suite appliqué consiste à dire que la loi contient, depuis minimalement 1941, des dispositions expresses prévoyant le caractère confidentiel et non accessible des dossiers d'adoption⁴².

[103] Au surplus, depuis l'entrée en vigueur du *Code civil du Québec*, des dispositions claires encadrent l'accès à un dossier d'adoption⁴³ et dans aucun cas l'usage que faisait l'appelante des dossiers en cause dans cette affaire ne pouvait être vu comme compatible avec ses dispositions⁴⁴.

[104] Il est encore utile de rappeler l'article 94 de la *Loi sur le privé* qui détermine une certaine hiérarchie législative entre cette loi et les autres, lequel prévoit justement une telle situation et renforce l'interprétation suivant laquelle l'information contenue dans le

³⁹ *Institut généalogique Drouin inc. c. Commission d'accès à l'information du Québec*, 2017 QCCQ 7573 (CanLII).

⁴⁰ Précité note 6.

⁴¹ Précité note 39, par. 71.

⁴² Id., par. 97.

⁴³ Précité note 2, art. 582 et suivants.

⁴⁴ Précité note 39, par. 103 et 104.

« registre des adoptés du Québec » ne pouvait être diffusée comme le faisait l'appelante.

[105] À l'audience, toutes les parties conviennent qu'aucune disposition semblable ne concerne les informations contenues aux formulaires de mariage.

[106] Il y a lieu de revenir sur l'affirmation suivant laquelle l'appelante ne respecte pas la loi⁴⁵. On réfère alors à trois textes législatifs.

[107] Le premier est le *Code civil du Québec*⁴⁶. Cet argument ne convainc pas. En effet, la référence faite dans la décision aux articles 35 à 40 du *Code civil du Québec* ne mène à rien. Ces dispositions contiennent expressément des mentions telles que « *sans que la loi l'autorise*⁴⁷ », « *ou l'autorisation de la loi*⁴⁸ », « *sous réserve des dispositions de la loi*⁴⁹ ». L'interdiction est conditionnelle à l'existence de dispositions adoptées par ailleurs, telle justement le quatrième alinéa de l'article 1.

[108] Le deuxième est la *Loi sur l'accès* qui n'est aussi d'aucun secours à l'intimée et aux mis-en-cause, vu qu'elle ne s'applique pas à l'appelante. Enfin, la *Loi sur le privé* contient justement une disposition qui encadre son application⁵⁰. On ne peut tirer d'une loi non applicable une disposition défavorable à l'appelante.

[109] En somme, l'exception du quatrième alinéa de l'article 1 bénéficie à l'appelante. La *Loi sur le privé* ne s'applique pas à son activité dans le présent cas et la Commission aurait dû décliner juridiction. Comme elle a fait défaut de le faire, sa décision doit être cassée.

[110] LA MENTION DE LA RELIGION DES ÉPOUX

[111] LES MESURES CORRECTRICES ORDONNÉES PAR LA COMMISSAIRE SONT-ELLES ADÉQUATES, ÉQUITABLES ET APPLICABLES?

[112] Bien que la décision relativement au premier motif suffise à disposer de l'appel, il peut être utile de mentionner les deux autres questions.

⁴⁵ Précité note 4, par. 45, 51, etc.

⁴⁶ Précité note 4, par. 45.

⁴⁷ Précité note 2, art. 35.

⁴⁸ Id., art. 37.

⁴⁹ Id., art. 38.

⁵⁰ Précité note 3, art. 1 alinéa 4.

[113] On doit se souvenir que le pouvoir d'intervention en appel du Tribunal est limité aux questions de droit et de compétence.

[114] Bien qu'il puisse sembler que la question du caractère public ou privé de la mention de la religion des époux soit assimilable à une question de droit, dans la mesure où on isolerait cette question de tout contexte factuel, cela est impossible ici.

[115] En effet, selon la preuve faite devant la CAI, l'exposé factuel est au contraire indissociable de la question. C'est par des déductions, basées sur une analyse de faits seulement que dans plusieurs cas, la question pourrait trouver réponse. Il n'apparaît aucunement que ce type de question puisse être appelable à la lumière de l'article 61 de la *Loi sur le privé*.

[116] Les mesures correctrices ordonnées par la CAI présentent une difficulté supplémentaire pour l'appelante. Ces mesures ont été prises en vertu de l'article 83 de la *Loi sur le privé*. En plus d'être le produit d'un exercice discrétionnaire de la Commission, elle représente l'application d'une solution à une problématique factuelle présentée et arbitrée après l'audition de toutes les parties.

[117] Ces mesures ne peuvent non plus faire l'objet d'un appel.

[118] Une dernière précision. Dans les conclusions de son appel, l'appelante demande que d'autres personnes ou entreprises qu'elle soient visées par les conclusions. Il semble impossible de donner suite à une telle demande. L'appelante plaiderait alors pour autrui.

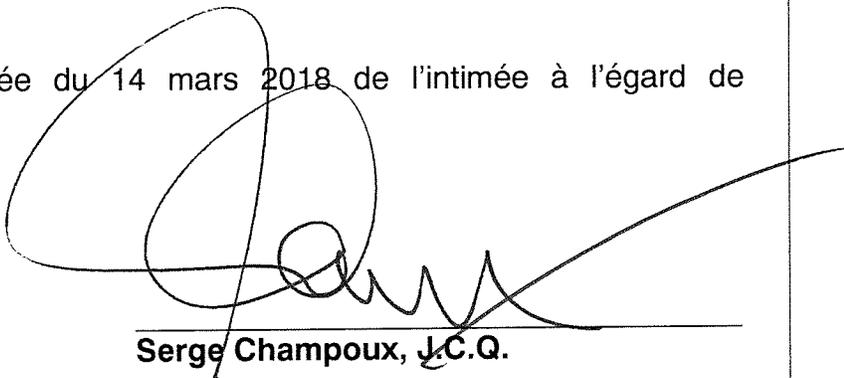
[119] **EN CONSÉQUENCE, POUR CES MOTIFS, LE TRIBUNAL :**

[120] **ACCUEILLE** l'appel;

[121] **DÉCLARE** que l'intimée a agi sans compétence dans le dossier de la plainte de Monsieur Robert Lapointe contre l'appelante en raison de l'application de l'article 1 quatrième alinéa de la loi;

[122] **CASSE** la décision modifiée du 14 mars 2018 de l'intimée à l'égard de l'appelante;

[123] Le tout avec dépens.



Serge Champoux, J.C.Q.

Me Denis Racine
Bussières, Racine

Procureur de l'appelante

Me Philippe Lasnier
Commission d'accès à l'information du Québec
Procureur de l'intimée

Me Valérie Lamarche
Ministère de la Justice
Procureure du mis-en-cause Procureur général du Québec

Me Étienne Picard
Les Avocats DNA inc.
Procureur de la mise-en-cause Bibliothèque et archives nationales du Québec

Date d'audience : 24 novembre 2020