



LE SYNDIC N'EST PAS ASSUJETTI À LA LOI SUR LES RENSEIGNEMENTS PERSONNELS

Dans une décision rendue le 1^{er} septembre 1995, dans l'affaire *Whitehouse c. Ordre des pharmaciens du Québec*¹, la Commission d'accès à l'information a statué que les activités du syndic d'un ordre professionnel ne sont pas assujetties à la *Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé* («*Loi sur les renseignements personnels*»). Lavery, de Billy, qui représentait l'Ordre des pharmaciens dans cette affaire, juge important de vous faire part du contenu et de la portée de ce jugement qui affecte directement tous les ordres professionnels du Québec.

Les faits ayant donné lieu à ce litige

Invoquant la *Loi sur les renseignements personnels*, monsieur Whitehouse a adressé à l'Ordre des pharmaciens une demande d'accès à tout renseignement le concernant. L'Ordre a refusé de lui fournir les renseignements qu'il détenait à son sujet, à savoir des informations obtenues dans le cadre du *Système Alert* qui vise à prévenir ou à détecter la surconsommation de médicaments ou leur trafic ainsi que les ordonnances frauduleuses. Dans sa réponse écrite au demandeur, l'Ordre des pharmaciens a appuyé son refus sur l'article 39(1^o) de la *Loi sur les renseignements personnels* qui, rappelons-le, permet à une entreprise de refuser de communiquer des renseignements obtenus par son service de sécurité interne pour des fins de prévention, de détection ou de répression des infractions à la loi.

Lors de l'audition du litige devant la Commission d'accès à l'information, en plus de cette restriction, l'Ordre des pharmaciens a soulevé la question de son assujettissement à la *Loi sur les renseignements personnels*. Plus particulièrement, l'Ordre a fait valoir qu'il n'était pas une «entreprise» au sens de l'article 1525 du *Code civil du Québec* («C.c.Q.»), à tout le moins en ce qui concerne ses

1, Place Ville Marie
Bureau 4000
Montréal (Québec)
H3B 4M4
Tél. : (514) 871-1522
Fax : (514) 871-8977

925, Chemin St-Louis
Bureau 500
Québec (Québec)
G1S 1C1
Tél. : 1-800-463-4002
Tél. : (418) 688-5000
Fax : (418) 688-3458

45, rue O'Connor
20^e étage
World Exchange Plaza
Ottawa (Ontario)
Tél. : (613) 594-4936
Fax : (613) 594-8783

Cabinet associé :
Blake, Cassels & Graydon
Toronto, Ottawa, Calgary
Vancouver, Londres

Sommaire

| | |
|---|---|
| Les faits ayant donné lieu à ce litige | 1 |
| Les arguments invoqués par l'Ordre des pharmaciens | 2 |
| La décision de la Commission d'accès à l'information | 2 |
| La portée de la décision de la Commission d'accès à l'information | 3 |

activités de protection du public tel que le service du syndic et que, par conséquent, il ne pouvait être assujetti à la *Loi sur les renseignements personnels*.

Les arguments invoqués par l'Ordre des pharmaciens

Au soutien de son objection juridictionnelle, l'Ordre des pharmaciens a fait valoir que la notion d'exploitation d'une entreprise ne vise pas l'ensemble des activités qui peuvent être exercées par une personne ou un regroupement de personnes. Selon l'Ordre, ne sont entre autres pas visées par cette notion les activités étrangères à la production du capital et celles qui ne s'inscrivent pas dans un marché. D'ailleurs, a-t-il soutenu, les commentaires émis par le ministre de la Justice lors de l'adoption du *Code civil du Québec*, la notion d'entreprise en droit français ainsi que la doctrine québécoise, a-t-il soutenu, militent en faveur de cette interprétation.

D'autre part, il a été porté à l'attention du tribunal que les ordres professionnels exercent une véritable mission de service public et qu'ils sont dotés de prérogatives de puissance publique. Essentiellement, les pouvoirs et fonctions dévolus aux ordres professionnels les rattachent directement au domaine public puisque leur mission première consiste à assurer la protection des citoyens. En fait, d'ajouter l'Ordre, l'État aurait pu se réserver l'ensemble des activités des ordres professionnels (élaborer un code de déontologie, adopter des règlements pour la protection du public, établir des règles d'inscription au Tableau de l'ordre, édicter des conditions pour devenir membre ou des équivalences, prévoir des règles relatives à la tenue des dossiers des membres, mettre en oeuvre une procédure d'inspection professionnelle, recevoir les plaintes, enquêter, sanctionner les comportements dérogatoires, etc.). Bien que le législateur ait plutôt préféré, lors de la réforme de 1973 ayant mené à l'adoption

du *Code des professions*, laisser une certaine autonomie à chaque profession à l'égard de la conduite de ses membres et de l'exercice de leur art, cela n'a pas modifié la nature des activités en cause.

La décision de la Commission d'accès à l'information

Selon la Commission, pour déterminer si l'Ordre des pharmaciens est une entreprise au sens de l'article 1525 du Code civil du Québec, il faut se demander si celui-ci exerce une activité économique organisée et si cette activité consiste dans la production ou la réalisation de biens, leur administration ou aliénation, ou dans la prestation de services. Autrement dit, aux fins de l'article 1525 C.c.Q., le critère de l'exercice d'une activité économique demeure primordial.

Or, selon la Commission, les ordres professionnels ont pour principale mission, aux termes de l'article 23 du *Code des professions*, d'assurer la protection du public. À cet égard, de dire la commissaire Miller, l'Ordre est une entité «quasi publique».

La Commission procède ensuite à une analyse détaillée de la structure organisationnelle de l'Ordre des pharmaciens du Québec dont les différentes directions (direction générale, direction des services professionnels et services du syndic, de même que les différents comités) existent pour mener à bien ce mandat de protection du public.

Plus particulièrement, la commissaire reconnaît que dans l'exercice de ses fonctions, le service du syndic exerce des pouvoirs et fonctions semblables à ceux qu'exerce l'État. À ce sujet, elle écrit:

«L'Ordre est donc une organisation bien structurée qui, dans le cadre de son mandat de protection du public, offre divers services à ses membres et au

public; mais ces services sont offerts dans le but et accessoirement à sa mission primordiale, qui est la protection du public. Cette mission est consacrée dans les devoirs et tâches du service du syndic, détenteur des documents en litige et créateur du Système Alerte.»

Au terme de cette analyse, le tribunal conclut qu'il lui est «évident» que le service du syndic de l'Ordre n'est pas constitué pour l'exercice d'une activité économique organisée, mais bien pour la protection du public et qu'en conséquence, il ne saurait être assujetti à la *Loi sur les renseignements personnels*.

La portée de la décision de la Commission d'accès à l'information

On notera tout d'abord que la Commission semble souscrire, d'une manière générale, aux arguments qui lui ont été soumis à l'égard de l'exclusion complète et totale de l'Ordre des pharmaciens de l'application de la *Loi sur les renseignements personnels*. Le tribunal laisse même entendre, à cet égard, que les 24 personnes employées par l'Ordre des pharmaciens du Québec et qui oeuvrent au sein de sa Direction générale, de sa Direction des services professionnels et de son Service du syndic, poursuivent un seul et même mandat, à savoir assurer la protection du public, et que ce mandat ne constitue pas une activité d'entreprise. Malgré ces affirmations, la commissaire limite néanmoins la portée de son jugement aux activités du syndic car, dit-elle, elles sont les seules qui soient visées par la demande d'accès de monsieur Whitehouse.

Cette réserve ou retenue de la Commission peut sembler étonnante puisqu'un ordre professionnel constitue un organisme dont l'essentiel des activités est voué à la protection du public. Aussi sommes-nous portés à croire que le tribunal a

voulu se réserver une marge de manœuvre, au cas où certaines corporations professionnelles exerceraient des activités qui s'apparentent à des activités commerciales (organisation de conférences, colloques et voyages, etc.). Dans ce contexte, les ordres professionnels qui exercent des activités accessoires à leur mission publique devront se demander si elles ne devraient pas constituer des corporations de services distinctes pour assumer ces tâches.

Il faut par ailleurs souligner que l'inapplication de la *Loi sur les renseignements personnels* aux activités du syndic a pour conséquence de soustraire les activités de ce dernier au contrôle de la Commission d'accès à l'information. Mais le syndic n'est pas pour autant dispensé de respecter les dispositions du *Code civil du Québec* relatives à la protection des renseignements personnels.

À ce propos, il faut rappeler qu'en vertu des articles 35 à 41 C.c.Q., une personne ou un organisme ne peut recueillir que les renseignements pertinents à l'objet déclaré du dossier et qu'elle ne peut, sans le consentement de l'intéressé ou l'autorisation de la loi, communiquer des renseignements personnels à des tiers ou les utiliser à des fins incompatibles.

De plus, le Code civil du Québec reconnaît à toute personne le droit de prendre connaissance gratuitement du dossier constitué à son sujet et d'y faire rectifier les erreurs qui s'y trouvent. La personne ou l'organisme qui détient le dossier peut cependant lui en refuser l'accès pour des motifs sérieux et légitimes, ou encore lorsque la divulgation est susceptible de nuire sérieusement à un tiers.

On constate donc que, dans le cadre du *Code civil du Québec*, les ordres professionnels jouissent d'une marge de manœuvre plus grande pour refuser l'accès à un dossier ou à des renseignements personnels. Ces motifs de refus

s'adaptent d'ailleurs mieux à la réalité des ordres professionnels en général, et du syndic en particulier, que ne le font les restrictions à l'accès de la *Loi sur les renseignements personnels*. Et, c'est la Cour supérieure qui sera appelée à apprécier le bien-fondé de ces motifs «sérieux et légitimes» de refus d'accès, ce qui permet d'espérer une plus grande sensibilité du tribunal au contexte et à la réalité propres aux ordres professionnels.

En somme, nous croyons que cette décision de la Commission d'accès à l'information ne constitue qu'une première étape jurisprudentielle qui n'exclut aucunement l'inapplication de la *Loi sur les renseignements personnels* à l'ensemble des activités des ordres professionnels. Ceux-ci seront donc bien avisés, croyons-nous, de rester vigilants à l'avenir face à toute intervention de la Commission d'accès à l'information qui pourrait directement ou implicitement soulever la question de leur assujettissement à cette loi.

*Raymond Doray
Philippe Frère*

LAVERY, DE BILLY
AVOCATS

Droit de reproduction réservé.
Le Communiqué fournit des commentaires généraux destinés
à notre clientèle sur les développements récents du droit.
Les textes ne constituent pas une opinion juridique.
Les lecteurs ne devraient pas agir sur la seule foi
des informations qui y sont contenues.