



Date : 20100709

Dossier : T-604-09

Référence : 2010 CF 736

[TRADUCTION CERTIFIÉE, NON RÉVISÉE]

Montréal (Québec), le 9 juillet 2010

En présence de Monsieur le juge Mainville

ENTRE :

STATE FARM MUTUAL AUTOMOBILE INSURANCE COMPANY

demanderesse

et

LE COMMISSAIRE À LA PROTECTION DE LA VIE PRIVÉE DU CANADA

et

LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

défendeurs

MOTIFS DU JUGEMENT ET JUGEMENT

[1] Le présent jugement fait suite à une demande de contrôle judiciaire où est contesté le pouvoir du Commissaire à la protection de la vie privée du Canada (le commissaire) d'entreprendre une enquête en vertu de la *Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques*, L.C. 2000, ch. 5 (la LPRPDÉ) et d'imposer l'accès à des renseignements auxquels s'appliquent le privilège du secret professionnel de l'avocat ou le privilège relatif au litige devant les tribunaux du Nouveau-Brunswick.

[2] Le principal point soulevé dans la présente instance est de savoir si les dispositions de la LPRPDÉ s'appliquent aux preuves recueillies par un assureur au nom d'un assuré pour défendre cet assuré dans une action en responsabilité civile délictuelle engagée par un tiers. Pour les motifs qui suivent, j'arrive à la conclusion qu'elles ne s'appliquent pas.

Le contexte

[3] La demanderesse, State Farm Mutual Automobile Insurance Company (la State Farm), est autorisée à faire le commerce d'assurance automobile au Nouveau-Brunswick.

[4] En mars 2005, Jennifer Vetter et Gerald Gaudet ont été impliqués dans un accident d'automobile survenu au Nouveau-Brunswick. M^{me} Vetter était alors assurée par la State Farm en vertu d'une police type d'assurance automobile prescrite par la législation du Nouveau-Brunswick sur les assurances, police qui prévoyait que son assureur avait l'obligation de la défendre. La State Farm s'est donc adressée à un avocat pour qu'il représente M^{me} Vetter dans le procès que M. Gaudet engagerait contre elle.

[5] Sur les conseils de l'avocat, la State Farm a engagé des enquêteurs privés pour qu'ils s'enquière des activités de M. Gaudet. Ces enquêteurs privés ont recouru plusieurs fois à la vidéosurveillance, avant comme après que M. Gaudet eut engagé une poursuite civile pour blessures

corporelles contre M^{me} Vetter en décembre 2005 devant la Cour du banc de la Reine du Nouveau-Brunswick.

[6] Un peu avant d'engager sa poursuite, M. Gaudet, par l'entremise de son avocat, a prié, en novembre 2005, la State Farm, conformément à la LPRPDÉ, de lui communiquer tous les renseignements qu'elle avait recueillis à son sujet, et en particulier les copies de rapports de surveillance ou de bandes vidéo. La State Farm a refusé d'accéder à cette demande, au motif que la LPRPDÉ ne s'appliquait pas. M. Gaudet a réitéré sa demande en vertu de la LPRPDÉ le 21 janvier 2006, et encore une fois la State Farm a refusé d'y accéder, en invoquant le même motif.

[7] Au cours de la procédure introduite devant la Cour du banc de la Reine du Nouveau-Brunswick, l'avocat de M^{me} Vetter, qui avait été engagé par la State Farm pour la représenter, a soumis à l'avocat de M. Gaudet, en février 2006, un projet d'affidavit de documents, comme il est d'usage dans de telles affaires. Dans ce projet d'affidavit, le privilège relatif au litige était invoqué par M^{me} Vetter à l'égard des rapports narratifs de surveillance et des bandes vidéo connexes concernant M. Gaudet. L'affidavit final de documents a été produit en avril 2006.

[8] Le 22 février 2006, M. Gaudet a déposé auprès du commissaire, en vertu de la LPRPDÉ, une plainte où il affirmait que, en violation des dispositions de la LPRPDÉ, la State Farm lui avait refusé la communication de renseignements personnels le concernant, avait communiqué lesdits renseignements personnels à un tiers sans son consentement et n'avait pas pris de précautions suffisantes pour protéger ses renseignements personnels. Le commissaire a informé la State Farm de

cette plainte, mais a laissé l'affaire en sommeil jusqu'à réception des observations de la State Farm et jusqu'à la nomination d'un enquêteur. La State Farm a fait connaître sa position selon laquelle le commissaire n'avait pas le pouvoir d'agir aux termes de la LPRPDÉ.

[9] Le 17 mai 2007, Arn Snyder, l'enquêteur en matière de protection de la vie privée, écrivait la lettre suivante à la State Farm concernant la plainte de M. Gaudet :

[TRADUCTION]

Je voudrais vous informer que l'on m'a assigné la tâche d'examiner la plainte déposée en vertu de la *Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques* (la LPRPDÉ) par la personne susmentionnée.

J'ai examiné la correspondance reçue de David T.S. Fraser, du cabinet McInnes Cooper, portant la date du 28 août 2006. M. Fraser écrit qu'il représente State Farm Mutual Automobile Insurance Company (la State Farm) dans cette affaire. J'aborderai maintenant les points soulevés par M. Fraser et exposerai ensuite l'information que je demanderai à la State Farm de me communiquer.

1) Compétence : Le Commissariat à la protection de la vie privée (CPVP) est d'avis qu'il a compétence. Les observations faites par le tribunal dans la décision *Ferenczy* concernant l'application de la LPRPDÉ étaient strictement des observations incidentes et ne sont pas considérées par le CPVP comme persuasives.

2) Autre procédure de règlement des griefs : Le plaignant a envoyé à la State Farm une correspondance portant la date du 31 janvier 2006 et a reçu de la State Farm une réponse portant la date du 14 février 2006. La correspondance adressée par le CPVP à la State Farm porte la date du 24 juillet 2007.

3) Détails complémentaires : Les allégations du plaignant sont exposées dans la lettre initiale de notification datée du 24 juillet 2006 qui vous a été envoyée par le CPVP.

Pour effectuer mon enquête, j'aurai besoin de ce qui suit :

- 1) Une liste de tous les documents (ou autres supports tels que bandes vidéo) contenant les renseignements personnels de Gerald Gaudet détenus par la State Farm à la date de sa demande.
- 2) Une liste des documents (ou autres supports tels que bandes vidéo) qui ont été communiqués à Gerald Gaudet par la State Farm.
- 3) Une liste de tous les documents (ou autres supports tels que bandes vidéo) dont la communication a été refusée, avec indication de la disposition en vertu de laquelle leur communication a été refusée.
- 4) Si la State Farm refuse la communication de documents (ou autres supports tels que bandes vidéo) en invoquant le privilège du secret professionnel de l'avocat, j'aurai alors besoin de cette information sous la forme des données suivantes : la date du document, le type de document, l'auteur, le destinataire, et le fondement du privilège invoqué. Pour accroître la valeur probante de la liste, il faudra :
 - a) que la liste soit présentée selon le modèle d'un affidavit établi sous serment (semblable à un modèle de l'annexe B); et
 - b) que l'affidavit renferme une déclaration de l'avocat de l'organisation indiquant qu'il a expliqué à l'auteur de l'affidavit la notion de privilège du secret professionnel de l'avocat, avant que l'auteur de l'affidavit ne prête serment. Prière de vous rappeler également que, même si votre organisation n'est pas contrainte de nous communiquer ces documents pour examen, il vous est possible de nous les communiquer, auquel cas nous préserverons leur confidentialité. Par ailleurs, s'il se trouve qu'il vous est impossible de prouver, à notre satisfaction, que ces documents restants bénéficient d'un privilège, nous n'aurons d'autre choix, comme l'indiquait la Cour d'appel fédérale dans l'arrêt *Blood Tribe*, que de nous adresser à la Cour fédérale pour qu'elle statue sur la validité de vos prétentions.
- 5) Si la State Farm refuse la communication des documents pour quelque autre raison, alors j'aurai besoin d'obtenir communication des documents (ou autres supports tels que bandes vidéo).
- 6) Un exemplaire de la politique de la State Farm en matière de protection des renseignements personnels.
- 7) Une description des circonstances dans lesquelles la State Farm a communiqué des renseignements personnels de Gerald Gaudet, y

compris le type de renseignements communiqués, la date et le destinataire.

8) Une confirmation que la State Farm a engagé un tiers pour que ce tiers exerce une surveillance sur Gerald Gaudet, une copie de l'accord conclu entre la State Farm et le tiers en question, et/ou les directives données à ce tiers par la State Farm.

9) Une confirmation indiquant si la State Farm conserve les renseignements personnels de Gerald Gaudet uniquement au Canada.

Je vous serais reconnaissant de bien vouloir me communiquer cette information d'ici au 22 juin 2007 [...]

[10] Après réception de cette lettre, la State Farm a introduit devant la Cour du banc de la Reine du Nouveau-Brunswick une procédure en vue d'obtenir un jugement déclaratoire disant que le commissaire n'avait pas le pouvoir légal ou constitutionnel d'enquêter, de faire des recommandations ou de faire quoi que ce soit d'autre concernant la plainte de M. Gaudet. La Cour du banc de la Reine a cependant décidé que la Cour fédérale était l'instance compétente pour statuer sur ces aspects : *State Farm c. Commissaire à la protection de la vie privée du Canada et Procureur général du Canada*, 2008 NBBR 33, 329 N.B.R. (2d) 151.

[11] La State Farm a fait appel de cette décision devant la Cour d'appel du Nouveau-Brunswick, qui a jugé que, puisque la Cour fédérale avait compétence exclusive pour statuer sur l'étendue du pouvoir du commissaire d'agir en vertu de la LPRPDÉ, et compétence concurrente pour statuer sur la question de la validité constitutionnelle, la Cour fédérale était l'instance qui devait être saisie pour trancher la contestation élevée par la State Farm : *State Farm Mutual Automobile Insurance Company c. Canada (Commissaire à la protection de la vie privée)*, 2009 CAN-B 5, 307 D.L.R. (4th) 495, 341 N.B.R. (2d) 1, [2009] N.B.J. n° 10 (QL).

[12] La présente procédure de contrôle judiciaire a donc été introduite par la State Farm devant la Cour fédérale le 17 avril 2009, et un avis de question constitutionnelle a été signifié peu après.

La position de la State Farm

[13] La State Farm affirme d'abord que la présente affaire peut être jugée sans qu'interviennent des considérations constitutionnelles, et sur le simple fondement de l'interprétation du texte de la LPRPDÉ.

[14] La partie 1 de la LPRPDÉ s'applique à toute organisation pour les renseignements personnels qu'elle recueille, utilise ou communique dans le cadre d'« activités commerciales ». L'expression « activité commerciale » est définie au paragraphe 2(1) de la LPRPDÉ comme toute activité régulière ainsi que tout acte isolé qui revêtent un « caractère commercial ». Selon la State Farm, un défendeur dans une action civile, et les représentants de ce défendeur, ne sont pas engagés dans une « activité commerciale » avec le demandeur dans ladite action, si l'on s'en tient au sens ordinaire de l'expression. Ici, M. Gaudet tente d'invoquer la LPRPDÉ pour obtenir des renseignements qui dépassent ceux qu'il a le droit d'obtenir en vertu des règles régissant les actions en responsabilité civile au Nouveau-Brunswick, et sans justifier d'aucune relation commerciale avec M^{me} Vetter ou avec la State Farm.

[15] La State Farm fait donc valoir que l'analyse effectuée dans la décision *Ferenczy c. MCI Clinics* (2004), 70 O.R. (3d) 277, [2004] O.J. n° 1775 (QL) (la décision *Ferenczy*) est correcte. Dans cette affaire, il s'agissait d'un assureur qui défendait un assuré et qui avait eu recours, pour le faire, à la vidéosurveillance. Il s'agissait de savoir si la vidéosurveillance ainsi exercée, et la communication de cette vidéosurveillance à l'avocat, contrevenaient à la LPRPDÉ. La Cour supérieure de justice de l'Ontario a jugé que le principe du mandat s'appliquait dans un tel cas; c'était donc le défendeur dans l'action civile qui était la personne recueillant les renseignements, même s'il le faisait par l'entremise de son assureur, et les renseignements n'étaient donc pas visés par la LPRPDÉ, compte tenu de son alinéa 4(2)b), qui exclut les renseignements qu'un individu recueille, utilise ou communique à des fins personnelles ou domestiques.

[16] La State Farm dit que la décision *Ferenczy* représente l'état du droit, en particulier au motif que, lorsqu'une loi fédérale peut être validement interprétée de manière à ne pas entraver l'application d'une loi provinciale, cette interprétation doit prévaloir contre toute autre interprétation susceptible d'engendrer un conflit entre les deux textes.

[17] Pour le cas où cette interprétation de la LPRPDÉ ne serait pas admise par la Cour, la State Farm soutient, à titre subsidiaire, que les dispositions de la LPRPDÉ qui rendent ce texte applicable aux organisations se livrant à une activité commerciale de droit provincial sont inconstitutionnelles.

[18] La State Farm fait valoir que les dispositions de la LPRPDÉ qui prétendent s'appliquer aux activités commerciales de droit provincial vont à l'encontre de la compétence provinciale en matière de propriété et de droits civils et en matière d'administration de la justice, dont parle l'article 92 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, et aussi à l'encontre de l'article 96 de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

[19] La compétence provinciale en matière de propriété et de droits civils englobe la plupart des activités commerciales menées dans une province. Elle comprend la compétence et le pouvoir de réglementation sur les assureurs de la province et permet aux provinces de légiférer sur les accidents de la circulation et sur la responsabilité civile délictuelle en général. La compétence en matière de propriété et de droits civils permet aussi à une province de régler les droits à la protection des renseignements personnels.

[20] Le paragraphe 92(14) de la *Loi constitutionnelle de 1867* confère explicitement aux législatures provinciales le pouvoir exclusif de légiférer sur l'administration de la justice, ce qui comprend la procédure dans les affaires civiles portées devant les cours supérieures provinciales. Les règles applicables au Nouveau-Brunswick reconnaissent les privilèges relatifs au litige et le droit de ne pas révéler l'existence de rapports de surveillance destinés à servir uniquement durant un contre-interrogatoire. L'application de la LPRPDÉ qui est proposée par le commissaire empiéterait sérieusement sur ces règles et donc sur le pouvoir provincial en matière d'administration de la justice. La présente affaire est un bon exemple du mal à corriger dont il s'agit ici : un organisme fédéral tente d'intervenir, directement ou par l'entremise du pouvoir de contrôle de la Cour fédérale,

dans l'administration de preuves qui intéressent une action en responsabilité civile et qui relèvent manifestement de la compétence législative des provinces et de la compétence des tribunaux visés par l'article 96.

[21] Toutes les mesures prises au cours d'un procès civil, notamment la collecte, la communication ou la non-communication des preuves, ressortissent aux cours supérieures de l'article 96 depuis avant la Confédération, tout comme les règles régissant le privilège du secret professionnel de l'avocat. La State Farm affirme que la LPRPDÉ enlève aux tribunaux visés par l'article 96 le droit de fixer leurs propres moyens de contrainte et donc empiète sur leur compétence intrinsèque.

[22] La State Farm ajoute que les dispositions de la LPRPDÉ qui prétendent s'appliquer aux activités commerciales de droit provincial ne sont pas un exercice valide du volet général du pouvoir fédéral en matière d'échanges et de commerce, puisque, s'agissant de l'exercice valide de ce pouvoir, elles ne répondent pas aux indices ou facteurs énumérés dans l'arrêt *General Motors of Canada Ltd. c. City National Leasing*, [1989] 1 R.C.S. 641, 58 D.L.R. (4th) 255.

[23] Plus précisément, pour être valide au titre de la compétence fédérale en matière d'échanges et de commerce, la législation doit concerner les échanges en général plutôt qu'une industrie en particulier; en l'espèce, la LPRPDÉ concerne un produit bien précis, à savoir des « renseignements ». De plus, elle doit être d'une nature telle que les provinces, ensemble ou

séparément, seraient au plan constitutionnel inhabiles à la promulguer; or, les renseignements personnels sont réglementés par les provinces au titre de divers cadres législatifs provinciaux. Finalement, il faut montrer que la non-inclusion d'une ou de plusieurs provinces dans le régime législatif compromettrait la bonne application du régime dans d'autres régions du pays; cependant, le simple fait que des règles nationales sur une question donnée puissent sembler souhaitables ne fait pas en soi de la question une question d'intérêt national.

[24] Si le gouvernement fédéral entend recourir à son pouvoir en matière d'échanges et de commerce pour supplanter le pouvoir provincial sur le commerce à l'intérieur des provinces, il devrait être tenu de démontrer qu'il existe un objectif pressant et substantiel rendant nécessaire un régime réglementaire fédéral, que le régime réglementaire présente un lien rationnel avec cet objectif, qu'il n'empiète pas plus que nécessaire sur le pouvoir législatif provincial, et que l'empiètement sur le pouvoir provincial n'est pas excessif ou démesuré eu égard à l'importance de l'objectif fédéral. Le régime établi par la LPRPDÉ concerne des renseignements dépassant le contexte du commerce électronique, dans lequel réside son objet. Il est donc excessivement large et empiète sur la compétence provinciale exclusive en matière de propriété et de droits civils.

[25] En conséquence, la State Farm dit que la LPRPDÉ doit recevoir une interprétation restrictive afin que sa portée se limite à des contextes qui n'outrepassent pas la compétence fédérale ou, subsidiairement, que l'alinéa 4(1)a) de la LPRPDÉ doit être invalidé et déclaré nul et sans effet de telle sorte que la LPRPDÉ sera inopérante au-delà du secteur des entreprises fédérales.

La position du Commissaire à la protection de la vie privée

[26] Le commissaire dit que la demande présentée par la State Farm devant la Cour est prématurée. Selon le paragraphe 12(1) de la LPRPDÉ, le commissaire doit procéder à l'examen de toute plainte. Selon le paragraphe 13(1), il doit dresser un rapport présentant ses conclusions et recommandations à propos de la plainte. Cependant, ces recommandations ne sont pas contraignantes. C'est par l'entremise d'une demande adressée à la Cour fédérale que les recommandations pourront éventuellement devenir contraignantes par voie d'ordonnance judiciaire.

[27] En l'espèce, le commissaire fait valoir que la lettre du 17 mai 2007, qui a donné lieu à la présente demande de contrôle judiciaire, est de nature interlocutoire. Compte tenu de la jurisprudence de la Cour, le commissaire soutient que les décisions interlocutoires ne sont susceptibles de contrôle judiciaire que dans des circonstances exceptionnelles. Il n'y a pas ici de circonstances exceptionnelles du genre.

[28] À ce jour, le commissaire n'a formulé aucune interprétation, recommandation ou décision concernant la plainte de M. Gaudet contre la State Farm, ni concernant le point de savoir si la State Farm s'est pliée ou non aux exigences de la LPRPDÉ. Le commissaire dit que, si l'occasion lui est donnée de terminer son examen et de présenter un rapport, les points soulevés dans la demande de contrôle judiciaire de la State Farm pourraient fort bien devenir totalement théoriques.

[29] Le commissaire dit aussi que, compte tenu du refus préventif de la State Farm de lui communiquer des renseignements, et vu sa décision de porter l'affaire d'abord devant les tribunaux du Nouveau-Brunswick, puis devant la Cour fédérale, la présente demande soulève une question hypothétique, et il n'y a aucun litige actuel qui permette à la Cour d'examiner valablement l'argument constitutionnel.

[30] Répondant aux arguments de fond de la State Farm, le commissaire fait valoir que les seules questions qui se posent sont de savoir s'il a le pouvoir de procéder à l'examen de la plainte de M. Gaudet contre la State Farm et d'exiger les documents en question.

[31] Le point de droit à décider dans la présente procédure de contrôle judiciaire est donc de savoir si le commissaire a valablement interprété les articles 4 et 12 de la LPRPDÉ en procédant à l'examen et en priant la State Farm de lui communiquer des listes de documents et certains renseignements. En agissant de la sorte, le commissaire interprétait sa loi constitutive. Compte tenu de l'arrêt *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190 et l'arrêt *Canada (ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Khosa*, 2009 CSC 12, [2009] 1 R.C.S. 339, qui sont des arrêts récents de la Cour suprême du Canada, la norme de contrôle applicable aux décisions d'un tribunal administratif interprétant sa loi constitutive est celle de la décision raisonnable.

[32] L'article 12 de la LPRPDÉ est clair et sans équivoque : le commissaire est tenu de procéder à l'examen de toute plainte qu'il reçoit. Il est clair aussi que, conformément à l'alinéa 12(1)c), il peut recueillir les preuves nécessaires pour procéder à l'examen. Dans la lettre du 17 mai 2007, il s'est déclaré compétent pour procéder à l'examen de la plainte comme il devait le faire en vertu de l'article 12, mais cela ne signifie pas qu'il décidait si la conduite visée par la plainte avait eu lieu dans le cadre d'une « activité commerciale ». Une décision sur ce point suivrait l'examen. Le commissaire soutient que la manière dont il a interprété et appliqué ces dispositions de la LPRPDÉ était raisonnable et que la Cour ne doit pas intervenir.

[33] En toute hypothèse, le commissaire affirme, à titre subsidiaire, que la collecte des données de surveillance dont il est question dans la plainte de M. Gaudet constituait une « activité commerciale ». Si la State Farm avait recueilli les renseignements, c'était en raison du contrat d'assurance conclu avec M^{me} Vetter dans le cadre de ses opérations. La relation entre la State Farm et M^{me} Vetter est de nature entièrement commerciale, et la surveillance de M. Gaudet intéressait cette relation : la State Farm avait un intérêt évident à minimiser les sommes qu'il lui faudrait verser en vertu de ce contrat d'assurance.

[34] Finalement, le commissaire soutient que la Cour est dispensée d'examiner les questions constitutionnelles soulevées ici par la State Farm puisqu'il n'y a pas de contexte factuel sur la base duquel puissent être tranchées ces questions.

[35] Le commissaire élève aussi une objection concernant certaines parties des affidavits produits par la State Farm au soutien de sa demande devant la Cour. Cet aspect sera examiné davantage ci-après.

La position du procureur général du Canada

[36] Pour les mêmes raisons que celles du commissaire, le procureur général du Canada dit que, lorsque la procédure engagée par le commissaire en est au stade de l'examen de la plainte, une procédure de contrôle judiciaire est prématurée. Une telle procédure pourrait d'ailleurs devenir nécessaire, selon ce que recommandera finalement le commissaire. Si la State Farm n'est pas satisfaite des éventuelles recommandations du commissaire, elle aura alors le droit d'en saisir la Cour.

[37] S'agissant des questions de fond, si la Cour arrive à la conclusion que l'examen entrepris par le commissaire est susceptible de contrôle, alors le procureur général du Canada reconnaît avec la State Farm que la norme de contrôle qui sera applicable est celle de la décision correcte.

[38] Selon le procureur général du Canada, le commissaire était fondé à prier la State Farm de lui communiquer l'information lorsqu'il a procédé à l'examen en vertu de la LPRPDÉ.

[39] Le procureur général du Canada dit aussi, s'agissant de la validité constitutionnelle de la LPRPDÉ, que ce texte a bien été promulgué en vertu du volet général du paragraphe 91(2) de la

Loi constitutionnelle de 1867, à savoir la réglementation des échanges et du commerce. La LPRPDÉ est un régime de réglementation conçu pour protéger les renseignements personnels sur le marché canadien. Elle protège la vie privée des individus en imposant des limites à la circulation des renseignements personnels dans l'économie canadienne, qu'ils soient ou non recueillis, utilisés ou communiqués en tant que marchandises, ou qu'ils soient ou non recueillis, utilisés ou communiqués dans un autre contexte commercial.

[40] Dans la LPRPDÉ, les renseignements personnels sont réglementés uniquement dans la mesure où ils concernent la manière dont l'économie canadienne se comporte. Le texte renforce la confiance du public en protégeant les renseignements personnels lorsqu'ils sont recueillis, utilisés ou communiqués dans le cadre d'une activité commerciale sur le marché canadien. La relation notable entre l'utilisation de renseignements personnels et l'activité économique s'est intensifiée avec le progrès des technologies de l'information et des communications et avec l'adoption généralisée de ces technologies par les entreprises.

[41] La protection des renseignements personnels est importante pour le bien-être de tous les intervenants sur le marché canadien tout entier. Les renseignements sont devenus la matière première fondamentale de l'économie moderne. Le secteur privé est devenu un important collecteur et utilisateur de renseignements personnels sur le marché, et les flux de l'information font de plus en plus partie intégrante de l'activité dans tous les secteurs de l'économie. L'utilisation de renseignements personnels dans le commerce contribue donc au produit intérieur brut d'un pays, à sa compétitivité nationale et à sa croissance économique globale. Ainsi, l'idée de protéger les

renseignements personnels dans le cadre d'une activité commerciale intéresse l'économie canadienne tout entière.

[42] Une réglementation nationale est nécessaire parce que l'efficacité de toute loi provinciale protégeant les renseignements relatifs à une personne est réduite à néant après que les renseignements en question sortent de la province. Étant donné la grande mobilité nationale et internationale des renseignements personnels dans l'économie contemporaine, des règles universelles ne sont pas simplement souhaitables, elles sont également nécessaires. Un régime national est donc indispensable pour garantir l'intégrité et l'efficacité de la protection des renseignements personnels.

[43] S'agissant des arguments avancés par la State Farm et fondés sur l'article 96 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, le procureur général du Canada soutient que cette disposition n'empêche pas le législateur fédéral de conférer à un tribunal administratif fédéral ou quelque autre organisme fédéral certaines fonctions normalement exercées par une cour supérieure.

[44] Par ailleurs, le procureur général du Canada affirme aussi que le pouvoir du commissaire d'enquêter sur de prétendues atteintes à la Loi n'existait pas à l'époque de la Confédération et qu'il est donc sans rapport avec un pouvoir exercé par une cour supérieure à l'époque de la Confédération. Au reste, le Commissariat à la protection de la vie privée n'est pas, dans la LPRPDÉ, une instance de nature judiciaire. Partant, il n'y a eu aucune violation de l'article 96. Le

pouvoir du commissaire de forcer la production de documents au cours d'une enquête ne concerne en aucune façon la compétence des cours supérieures.

[45] Le procureur général du Canada a aussi produit une abondante preuve par affidavit concernant le contexte dans lequel la LPRPDÉ a été adoptée, et il n'a avancé, dans ses conclusions écrites, aucun argument fondé sur les possibles lacunes de la preuve. Cependant, durant l'audition de la présente demande, l'avocat du procureur général a informé la Cour que, quelques jours avant l'audience, une nouvelle position avait été définie. En effet, le procureur général du Canada appuie aussi aujourd'hui l'argument du commissaire selon lequel la preuve existante ne permet pas à la Cour de trancher adéquatement les questions constitutionnelles soulevées par la State Farm.

Les points litigieux

[46] Les points soulevés dans la présente affaire peuvent être brièvement exposés comme il suit :

- a. Certaines des preuves produites sont-elles irrecevables?
- b. La demande est-elle prématurée?
- c. Si la demande n'est pas prématurée, quelle norme de contrôle faut-il appliquer?
- d. La collecte de preuves par un assureur agissant au nom de l'un de ses assurés pour agir comme défendeur dans une action en responsabilité civile délictuelle est-elle une « activité commerciale » au sens de la LPRPDÉ?

- e. Dans l'affirmative, l'application de la LPRPDÉ à des organisations qui ne sont pas des entreprises fédérales dépasse-t-elle la compétence législative fédérale?

Certaines des preuves produites sont-elles irrecevables?

[47] En février 2006, Anthony Fudge, partie demanderesse dans une action personnelle portée devant les tribunaux du Nouveau-Brunswick à l'encontre d'un autre assuré de la State Farm, a déposé, auprès du commissaire, une plainte dans laquelle il affirmait que la State Farm avait refusé de lui communiquer des renseignements personnels. La State Farm contestait également, dans cette affaire-là, la compétence du commissaire au titre de la LPRPDÉ. Néanmoins, le commissaire a procédé à un examen de la plainte de M. Fudge, rédigé un rapport écrit long et détaillé exposant ses constatations, et conclu que la plainte était fondée.

[48] Des plaintes semblables ont été déposées en vertu de la LPRPDÉ contre la State Farm en mai 2006 dans le cas de Allan Mason et, en juillet 2006, dans le cas de Douglas Nash; tous deux sont également demandeurs dans des actions en responsabilité pour blessures corporelles au Nouveau-Brunswick mettant en cause des parties assurées par la State Farm. Le commissaire a également procédé à des examens dans ces plaintes, rédigé des rapports écrits longs et détaillés exposant ses constatations et conclu que les deux plaintes étaient fondées.

[49] En juillet 2009, avec le consentement de Fudge, Mason et Nash respectivement, le commissaire a alors déposé des demandes, en vertu de l'alinéa 15a) de la LPRPDÉ, devant la Cour

fédérale, sous les numéros T-1187-09 (la procédure Fudge), T-1188-09 (la procédure Mason) et T-1189-09 (la procédure Nash).

[50] Les procédures Fudge, Mason et Nash ont été suspendues en vertu de l'alinéa 105*b*) des *Règles des Cours fédérales*, DORS/98-106, avec le consentement des parties, jusqu'à l'issue de la présente instance concernant la plainte de M. Gaudet.

[51] Le commissaire voudrait que soit exclue une partie de la preuve par affidavit produite par la State Farm. Pour l'essentiel, cette contestation vise des renseignements et documents qui concernent les procédures Nash, Fudge et Mason susmentionnées et qui ont été produits par la State Farm. L'objection porte aussi sur des communications échangées entre la State Farm et l'avocat représentant M. Gaudet, ainsi que sur un document accessible au public, affiché sur Internet par le commissaire, et concernant une vidéosurveillance déguisée.

[52] Les preuves par affidavit précises visées par l'objection sont le sous-alinéa 7*k*) et les alinéas 8 à 14, ainsi que les pièces connexes, de l'affidavit de Rick Cicin établi sous serment le 15 mai 2009, et les alinéas 10 à 22, et les pièces connexes, de l'affidavit de Rick Cicin, établi sous serment le 21 octobre 2009.

[53] Le principal fondement de l'objection du commissaire est que ces preuves étaient, pour la plupart, postérieures à la lettre du 17 mai 2007 du Commissariat à la protection de la vie privée et donc ne devraient pas être considérées dans la présente procédure de contrôle judiciaire puisque le

commissaire ne les avait pas devant lui lorsque fut rédigée la lettre du 17 mai 2007.

Subsidiairement, le commissaire ajoute que les renseignements n'intéressent pas la présente instance.

[54] Il est constant en droit qu'une procédure de contrôle judiciaire doit se dérouler sur la base du dossier qui était devant le décideur dont la décision est contestée. Cependant, il y a des exceptions à ce principe bien connu, en particulier lorsque l'affidavit et ses annexes sont produits à titre de considérations générales sur les points à examiner dans la procédure : *Chopra c. Canada (Conseil du Trésor)* (1999), 168 F.T.R. 273, [1999] A.C.F. n° 835, *Sha c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2010 CF 434, aux paragraphes 15 à 19, lorsque la preuve concerne le pouvoir du décideur ou de la Cour fédérale elle-même de juger l'affaire : *In Re McEwen*, [1941] R.C.S. 542, aux pages 561-562; *Kenbrent Holdings Ltd. c. Atkey* (1995), 94 F.T.R. 103, au paragraphe 7, ou lorsque la preuve se rapporte à des manquements du décideur aux principes de justice naturelle ou d'équité procédurale : *Abbot Laboratories Ltd. c. Canada (Procureur général)*, 2008 CAF 354, [2009] 3 R.C.F. 547, [2008] A.C.F. n° 1580, au paragraphe 38; *Première nation Liidlii Kue c. Canada (Procureur général)*, (2000) 187 F.T.R. 161, [2000] A.C.F. n° 1176, aux paragraphes 31-32, ou encore lorsque la preuve intéresse une question constitutionnelle soulevée dans le cadre de la procédure.

[55] En l'espèce, j'arrive à la conclusion que la preuve produite par la State Farm, et contestée par le commissaire, est recevable, puisque cette preuve se rapporte à des considérations générales

sur les points à examiner dans la présente procédure de contrôle judiciaire, et se rapporte aussi au pouvoir du commissaire et de la Cour fédérale de juger l'affaire.

[56] J'ajouterai que cette preuve intéresse les points qui doivent être décidés dans la présente affaire. Je relève en particulier que les renseignements et documents concernant les procédures Fudge, Mason et Nash sont extrêmement utiles pour trancher dans son juste contexte la question de la prématurité soulevée par les défendeurs.

[57] Je rejette donc l'objection du commissaire. Le dossier tout entier, tel que l'ont constitué les parties, est dès lors, s'agissant de la présente instance, recevable et pertinent.

La demande est-elle prématurée?

[58] Le commissaire, appuyé en cela par le procureur général, fait valoir que la demande déposée par la State Farm est prématurée. Il affirme que la lettre du 17 mai 2007, à l'origine de la demande, est de nature interlocutoire et que, selon la jurisprudence, les décisions interlocutoires ne sont pas susceptibles de contrôle, sauf dans des circonstances exceptionnelles, lesquelles sont ici absentes. Invoquant les décisions suivantes : *Canada (Procureur général) c. Brar*, 2007 CF 1268, 78 Admin. L.R. (4th) 163, [2007] A.C.F. n° 1629 (QL); *Fairmount Hotels Inc. c. Directeur de Corporations Canada*, 2007 CF 95, 308 F.T.R. 163, [2007] A.C.F. n° 133; et *Aéroport international du Grand Moncton c. Alliance de la fonction publique du Canada*, 2008 CAF 68, [2008] A.C.F. n° 312 (l'arrêt *Aéroport du Grand Moncton*), le commissaire affirme que « le contrôle judiciaire des

décisions interlocutoires ne devrait être effectué que dans des circonstances très exceptionnelles » (arrêt *Aéroport du Grand Moncton*, paragraphe 1).

[59] Selon moi, l'objection fondée sur la prématurité n'est pas fondée, au vu des circonstances particulières de la présente affaire. Le contexte tout entier dans lequel la présente procédure a été introduite est très éclairant sur cet aspect.

[60] D'abord, la plainte de M. Gaudet a été présentée au commissaire le 22 février 2006. Le commissaire a raison d'affirmer qu'il était tenu en droit de procéder à l'examen de cette plainte conformément au paragraphe 12(1) de la LPRPDÉ, mais il omet de dire que, selon les paragraphes 13(1) et (3), il avait également l'obligation de rédiger un rapport « dans l'année suivant la date du dépôt de la plainte » et de transmettre ce rapport à M. Gaudet et à la State Farm. Ce rapport fait naître le droit pour le plaignant, M. Gaudet, de demander à la Cour fédérale la tenue d'une audience conformément à l'article 14 de la LPRPDÉ.

[61] L'organisation visée (en l'occurrence la State Farm) n'est pas habilitée à demander à la Cour fédérale la tenue d'une audience en application de l'article 14. Le paragraphe 14(1) et l'alinéa 15a) de la LPRPDÉ disposent que seul le plaignant a l'initiative d'une telle demande. Ainsi, si le plaignant s'abstient de s'adresser à la Cour fédérale pour qu'elle entende l'affaire conformément à l'article 14, ou refuse de consentir à ce que le commissaire prenne cette initiative, alors la Cour fédérale ne pourra pas entendre l'affaire selon ces dispositions. La State Farm ne pourra donc être

entendue par la Cour fédérale conformément aux articles 14 ou 15 de la LPRPDÉ que si le rapport du commissaire a été transmis et si le plaignant lui-même demande la tenue d'une audience ou consent à telle demande.

[62] Le délai réglementaire à l'intérieur duquel le commissaire devait rédiger un rapport et le transmettre aux parties a expiré un an après le dépôt de la plainte de M. Gaudet. Cependant, en l'espèce, le commissaire n'a pas rédigé de rapport à l'intérieur de ce délai, et ce rapport reste à rédiger. La conséquence de cela, c'est que M. Gaudet n'a pas présenté de demande à la Cour fédérale, ni consenti à la présentation d'une demande, en application des articles 14 ou 15 de la LPRPDÉ.

[63] Ce qu'il faut donc retenir, c'est qu'il est impossible à la State Farm d'obtenir une décision, par le biais des articles 14 et 15, sur les points qu'elle soulève ici, si M. Gaudet ne présente pas une demande, ou n'autorise pas la présentation d'une demande, selon ces dispositions. Si l'on devait suivre l'argument des défendeurs jusqu'à sa conclusion logique, le droit de la State Farm de soumettre à la Cour les points qu'elle soulève dépendrait totalement de la volonté de M. Gaudet de pousser l'affaire plus loin. Cela ne saurait être.

[64] Plutôt que de transmettre un rapport dans le délai d'un an comme le requiert la LPRPDÉ, le commissaire, par l'entremise de son représentant, a décidé dans la lettre du 17 mai 2007 de se déclarer compétent pour examiner la plainte malgré les fermes objections de la State Farm. Le

commissaire a pris cette décision après le délai d'un an prévu par la LPRPDÉ. S'il avait, comme le requiert la Loi, transmis à temps un rapport fondé sur les renseignements dont il disposait alors, M. Gaudet aurait pu déposer devant la Cour une demande en vertu de l'article 14 de la LPRPDÉ, et les points soulevés en l'espèce auraient alors sans doute pu être examinés à la faveur de cette procédure judiciaire. Cependant, ce sont là des conjectures. Il se trouve que le commissaire ne s'est pas conformé à son obligation prévue par la loi d'établir son rapport dans le délai d'un an, décidant plutôt, le 17 mai 2007, de se déclarer compétent pour juger la plainte.

[65] Les décisions mentionnées dans la lettre du 17 mai 2007 furent d'abord contestées par la State Farm devant les tribunaux du Nouveau-Brunswick, la State Farm invoquant des moyens de nature juridictionnelle et constitutionnelle semblables à ceux qui sont invoqués dans la présente demande. Le commissaire et le procureur général du Canada ont tous deux contesté les procédures introduites devant les tribunaux du Nouveau-Brunswick en faisant valoir que les points soulevés devraient être soumis à la Cour fédérale conformément aux articles 18 et 18.1 de la *Loi sur les Cours fédérales*, L.R.C. 1985, ch. F-7. Ni le commissaire ni le procureur général du Canada n'ont prétendu devant les tribunaux du Nouveau-Brunswick que les points en question devraient être décidés d'abord par le commissaire, puis soumis à la Cour fédérale par demande fondée sur les articles 14 ou 15 de la LPRPDÉ. Ils ne pouvaient d'ailleurs pas avancer un tel argument puisque la seule personne susceptible en réalité de présenter une telle demande, M. Gaudet, n'était pas partie aux instances, et il n'y avait aucun moyen de savoir ce que déciderait M. Gaudet si un rapport était transmis.

[66] La position du commissaire a été clairement expliquée par son avocat durant sa plaidoirie devant la juge Clendening, de la Cour du banc de la Reine du Nouveau-Brunswick (pièce 5 de l'affidavit de Rick Cicin établi sous serment le 21 octobre 2009, aux pages 32 et 33 du Dossier supplémentaire de la State Farm) :

[TRADUCTION]

Car, aux fins du dossier, j'ai reçu l'instruction d'informer la Cour que le Commissaire à la protection de la vie privée ne s'opposera pas à une demande de prorogation de délai présentée par la State Farm si la Cour décide que la demande doit être portée devant la Cour fédérale. Et le juge de la Cour fédérale a, lui, compétence pour proroger le délai. Le Commissaire à la protection de la vie privée ne s'opposera donc pas à une telle demande.

Ainsi, Madame la juge, le paragraphe 18(1) [de la *Loi sur les Cours fédérales*] confère à la Cour fédérale une compétence exclusive, en première instance, pour rendre un jugement déclaratoire, ce que mon collègue souhaite obtenir, dans une affaire qui concerne les décisions et la conduite d'un organisme fédéral. Et l'article 18.1 [de la *Loi sur les Cours fédérales*] décrit ensuite la procédure à suivre et les moyens qui peuvent être invoqués. Et, pour revenir encore une fois au dossier, les moyens invoqués par la State Farm sont clairement des moyens qui relèvent de ce que la Cour fédérale est autorisée à prendre en compte pour rendre une ordonnance.

Donc, pour résumer, je crois que j'ai abordé mes deux premiers points, Madame la juge, au lieu de les considérer séparément. Mais, pour résumer les deux points en question, l'argument du Commissaire à la protection de la vie privée est que le dossier est clair, le dossier même qui a été soumis à la Cour par la State Farm, qui s'oppose à ce que des mesures soient prises par un tribunal administratif fédéral. Elle s'oppose à ce que l'organisme ou tribunal administratif fédéral prenne la décision d'examiner la plainte. Elle s'oppose à ce que l'organisme fédéral lui demande de produire des renseignements, ou tente de la contraindre à les produire. Et c'est la raison pour laquelle le Commissaire à la protection de la vie privée est partie à la présente procédure. Et il ressort clairement de la jurisprudence que l'affaire entre dans la compétence de la Cour fédérale.

Qu'est-ce que cela signifie? Qu'est-ce que cela signifie? Cela signifie que la Cour fédérale est la seule instance qui puisse statuer sur les aspects particuliers de cette demande. Et elle a également compétence pour statuer sur les questions constitutionnelles, tout comme la Cour du banc de la Reine a compétence pour statuer sur les questions constitutionnelles. Il ne s'agit donc pas pour le Commissaire à la protection de la vie privée de priver la State Farm de tout recours aux tribunaux, le commissaire dit simplement que, pour apporter une solution complète à cette affaire, pour traiter des aspects qui intéressent les décisions d'un organisme fédéral, ainsi que les jugements déclaratoires et les ordonnances prononcées à l'encontre d'un organisme fédéral, c'est à la Cour fédérale qu'il faut s'adresser, parce que, sinon, nous nous trouverons aux prises avec deux procédures.

[67] La Cour du banc de la Reine du Nouveau-Brunswick a souscrit à ces arguments et a renvoyé l'affaire à la Cour fédérale pour qu'elle statue sur les points soulevés, en vertu de la compétence qui lui est conférée par l'article 18 de la *Loi sur les Cours fédérales*. Cette décision a été confirmée par la Cour d'appel du Nouveau-Brunswick. Les paragraphes 6 à 9 de la décision de la juge Clendening sont reproduits ci-après (*State Farm c. Commissaire à la protection de la vie privée et Procureur général du Canada*, 2008 NBBR 33, 329 N.B.R. (2d) 151) :

6 La requérante sollicite une ordonnance déclaratoire portant que la Commissaire à la protection de la vie privée n'a pas le pouvoir d'enquêter sur la plainte qu'a déposée une personne contre State Farm. Cette personne, Gerald Gaudet, a engagé une action contre Jennifer Vetter, qui est assurée par State Farm. L'assureur a enquêté sur la demande de Gerald Gaudet et il semble que ce dernier soit mécontent à l'idée que State Farm surveille ses activités. La Commissaire à la protection de la vie privée a décidé de faire enquête et elle somme State Farm de lui faire parvenir tous les documents qu'elle a recueillis dans le cadre de cette surveillance afin que la Commissaire les examine. Je ne ferai aucun commentaire sur cet aspect de la motion. State Farm a refusé d'obtempérer et elle a déposé la présente demande devant la Cour du Banc de la Reine du Nouveau-Brunswick.

7 Les parties s'entendent toutes pour reconnaître que la Cour du Banc de la Reine du Nouveau-Brunswick et la Cour fédérale ont compétence concurrente pour statuer sur l'applicabilité et la validité, sur le plan constitutionnel, d'une loi fédérale. Toutefois, la Cour fédérale a la compétence exclusive d'entendre les demandes de contrôle judiciaire d'une décision d'un office fédéral. Cette compétence découle des différents paragraphes de l'article 18 de la *Loi sur les Cours fédérales*, L.R.C. 1985, ch. F-7.

8 Je suis d'avis que la demande dont je suis saisie concerne à la fois des questions ressortissant à la validité d'une loi sur le plan constitutionnel et le contrôle judiciaire des pouvoirs de la Commissaire à la protection de la vie privée. C'est aussi simple que cela. C'est donc la Cour fédérale qui devrait à la fois entendre la demande relative à la validité constitutionnelle de la *Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques*, L.C. 2000, ch. 5, et effectuer le contrôle judiciaire. Autrement, le dédoublement des procédures ne serait pas dans l'intérêt supérieur des parties.

9 La demande déposée devant notre Cour sera suspendue parce que la Cour fédérale est le tribunal approprié pour décider si la requérante a droit au jugement déclaratoire qu'elle sollicite.

[68] En outre, alors que se déroulaient ces procédures judiciaires au Nouveau-Brunswick, le commissaire et la State Farm ont continué d'être mêlés à des différends où étaient soulevés des points semblables à ceux qui ont été soulevés dans les procédures introduites à la suite de la plainte de M. Gaudet. En fait, les procédures Fudge, Mason et Nash évoquées plus haut soulèvent des points presque identiques à ceux qui sont soulevés dans la présente demande de contrôle judiciaire.

[69] Dans les procédures Fudge, Mason et Nash, le commissaire avait établi, puis transmis, des rapports en application de l'article 12 de la LPRPDÉ, même si ce fut bien au-delà du délai d'un an prévu dans l'article 13 de la LPRPDÉ. Dans chacun de ces rapports, le commissaire affirmait

clairement qu'il avait compétence pour juger les plaintes et que l'expression « activité commerciale », dans la LPRPDÉ, était assez large pour inclure l'enquête de la State Farm et ses moyens de défense dans les procédures introduites contre ses assurés. Ce sont là des positions qui sont identiques à celles adoptées par le commissaire dans la présente affaire.

[70] Les procédures Fudge, Mason et Nash ont débouché sur des demandes présentées à la Cour fédérale en application des articles 14 et 15 de la LPRPDÉ. Cependant, ces procédures ont été suspendues jusqu'à l'issue finale de la présente demande de contrôle judiciaire. La correspondance échangée nous éclaire sur la raison de telles suspensions.

[71] La correspondance du 18 août 2009 adressée par l'avocat de la State Farm au Commissariat à la protection de la vie privée présente la procédure concernant la plainte de M. Gaudet comme un cas type qui servira à résoudre aussi les procédures Fudge, Mason et Nash (pièce 17 de l'affidavit de Rick Cicin établi sous serment le 21 octobre 2009, à la page 137 du Dossier supplémentaire de la State Farm) :

[TRADUCTION]

Après examen des quatre avis de demande, il est évident que les trois demandes déposées le 22 juillet 2009 [les procédures Fudge, Mason et Nash] soulèvent pour l'essentiel les mêmes points que la demande de contrôle judiciaire déposée par la State Farm dans le dossier T-604-09. Plus précisément, la question de l'« activité commerciale » est au cœur de chacun des cas. Trancher les questions soulevées dans le dossier T-604-09, y compris les questions constitutionnelles, permettra selon toute vraisemblance de régler les trois autres dossiers.

Nous proposons que les parties, par consentement, présentent à la Cour, en application de l'alinéa 105b) des *Règles des Cours*

fédérales, une requête en suspension d'instance dans les dossiers T-1187-09, T-1188-09 et T-1189-09, jusqu'à ce que soit rendue une décision finale dans la demande de contrôle judiciaire de la State Farm, dossier T-604-09. On évitera ainsi une multiplicité de procédures et l'on favorisera, dans les quatre dossiers, une décision rapide et peu coûteuse sur les points soulevés. La State Farm sera par le fait même dispensée de soulever les questions constitutionnelles déjà soulevées dans le dossier T-604-09, et il ne sera plus nécessaire de faire intervenir le procureur général dans les trois dossiers.

[72] La réponse du commissaire a été communiquée par courriel daté du 24 août 2009, où non seulement il consentait aux suspensions, mais aussi engageait une procédure de sorte que toutes les autres plaintes semblables intéressant la State Farm seraient mises en suspens jusqu'à l'issue de la présente demande de contrôle judiciaire portant sur la plainte de M. Gaudet. Le paragraphe pertinent de ce courriel concernant les procédures Fudge, Mason et Nash est reproduit ci-après (pièce 18 de l'affidavit de Rick Cicin établi sous serment le 21 octobre 2009, à la page 139 du Dossier supplémentaire de la State Farm) :

[TRADUCTION] Les parties consentiront à ce que la Cour rende une ordonnance suspendant les trois demandes de contrôle judiciaire récemment déposées à Ottawa contre la State Farm (*Nash* (T-1189-09), *Mason* (T-1188-09), *Fudge* (T-1187-09)). La suspension des instances expirera 30 jours après qu'il sera statué à titre définitif sur le dossier n° T-604-09 entre les parties, et la State Farm aura alors 30 jours additionnels pour déposer éventuellement ses affidavits justificatifs [...]

[73] Eu égard au contexte exposé plus haut, et pour les motifs ci-après, je rejette les arguments des défendeurs portant sur la prématurité.

[74] D'abord, l'argument selon lequel le commissaire devrait avoir la possibilité de définir et élaborer une position sur la portée de l'expression « activité commerciale », dans la LPRPDÉ, est sans fondement. Le commissaire a clairement exprimé sa position sur ce point dans la présente procédure judiciaire, et cette position est identique à tous égards à celle qu'il a exprimée dans les rapports concernant les procédures Fudge, Mason et Nash. Il n'y a aucune raison de croire que le commissaire produira, s'agissant de la plainte Gaudet, un rapport contenant, pour l'expression « activité commerciale », une interprétation autre que celle qui est déjà exposée abondamment et minutieusement dans ces trois procédures. Rejeter sur ce moyen la présente demande équivaldrait à un gaspillage complet de temps, d'énergie et d'argent pour toutes les parties.

[75] Deuxièmement, dans le contexte du litige porté devant les tribunaux du Nouveau-Brunswick, les défendeurs ont clairement confirmé que les points soulevés par la State Farm seraient soumis à la Cour fédérale par procédure de contrôle judiciaire introduite en vertu des articles 18 et 18.1 de la *Loi sur les Cours fédérales*, plutôt que par demande présentée en vertu des articles 14 ou 15 de la LPRPDÉ.

[76] Troisièmement, même si la présente procédure de contrôle judiciaire était rejetée pour cause de prématurité afin de permettre au commissaire d'établir un rapport sur la plainte de M. Gaudet, il n'est pas garanti que M. Gaudet présentera lui-même, ou consentira à ce que soit présentée, une demande devant la Cour en application des articles 14 ou 15 de la LPRPDÉ; la State Farm risque donc de ne plus pouvoir s'adresser à aucune instance où elle puisse faire valoir ses prétentions.

[77] Quatrièmement, le commissaire a eu plusieurs années pour établir un rapport sur la plainte de M. Gaudet et a décidé de ne rien faire. Il ne saurait aujourd'hui exciper de son inertie pour faire obstacle au droit de la State Farm de s'adresser aux tribunaux. Le commissaire dit que, si aucun rapport n'a été établi, c'est parce que la State Farm n'a pas collaboré dans l'enquête, mais cette affirmation n'est tout simplement pas crédible au vu des rapports établis dans les procédures Fudge, Mason et Nash, fondées sur un dossier similaire à celui dont il dispose dans la plainte Gaudet.

[78] Cinquièmement, il ressort clairement du dossier que le commissaire et la State Farm voient la présente procédure de contrôle judiciaire comme un cas type qui permettra de résoudre une série de litiges et de plaintes encore pendants, et il ne serait donc pas conforme aux intérêts de la justice, ni conforme à l'emploi judicieux de ressources judiciaires comptées, que la Cour refuse de statuer sur le fond de la présente demande.

[79] Finalement, le principe de non-ingérence des tribunaux dans les processus administratifs en cours ne s'applique tout simplement pas ici puisque la State Farm n'est pas habilitée à s'adresser à la Cour par demande présentée en vertu des articles 14 et 15 de la LPRPDÉ. Seuls les plaignants peuvent présenter des demandes en vertu de ces dispositions. Le droit de la State Farm de s'adresser à la Cour pour qu'il soit statué sur ses arguments juridictionnels et constitutionnels ne saurait dépendre du consentement du plaignant, M. Gaudet. Par conséquent, la State Farm peut s'adresser à la Cour en présentant une demande de contrôle judiciaire en vertu des articles 18 et 18.1 de la *Loi sur les Cours fédérales*, afin de contester les décisions du commissaire du 17 mai 2007, c'est-à-dire

sa décision de se déclarer compétent en vertu de la LPRPDÉ, et sa décision de procéder à un examen de la plainte en vertu de l'article 12.

[80] Dans ce contexte, le principe exposé dans la décision *Canada (Procureur général) c. Brar*, précitée, la décision *Fairmont Hotels Inc. c. Directeur de Corporations Canada*, précitée, et dans l'arrêt *Aéroport du Grand Moncton* ne s'applique pas. J'ajoute que le principe de non-ingérence des tribunaux dans les processus administratifs en cours a été récemment réitéré par la Cour d'appel fédérale dans l'arrêt *C.B. Powell Ltd. c. Canada (Agence des services frontaliers)*, 2010 CAF 61, 400 N.R. 367, [2010] A.C.F. n° 274. Ce principe n'est pas contestable, mais il n'entre tout simplement pas en ligne de compte ici.

La norme de contrôle

[81] Au paragraphe 62 de l'arrêt *Dunsmuir*, la Cour suprême du Canada énonce un processus en deux étapes servant à déterminer la norme de contrôle : « [p]remièrement, la cour de révision vérifie si la jurisprudence établit déjà de manière satisfaisante le degré de déférence correspondant à une catégorie de questions en particulier. En second lieu, lorsque cette démarche se révèle infructueuse, elle entreprend l'analyse des éléments qui permettent d'arrêter la bonne norme de contrôle ».

[82] Les principaux points soulevés dans la présente affaire concernent l'interprétation de l'expression « activité commerciale », dans la LPRPDÉ, et le pouvoir constitutionnel du législateur

fédéral de rendre les dispositions de la LPRPDÉ applicables au-delà des opérations d'entreprises fédérales.

[83] Comme l'écrivait la Cour suprême dans l'arrêt *Dunsmuir*, au paragraphe 58, c'est la norme de la décision correcte qui s'appliquera aux questions constitutionnelles touchant le partage des compétences entre le Parlement et les provinces dans la *Loi constitutionnelle de 1867*, de même qu'aux autres questions constitutionnelles. Par ailleurs, les organismes administratifs doivent également statuer correctement sur les questions touchant véritablement à la compétence ou à la constitutionnalité. Une véritable question de compétence se pose lorsque le tribunal administratif doit déterminer expressément si les pouvoirs dont le législateur l'a investi l'autorisent à trancher une question (arrêt *Dunsmuir*, au paragraphe 59).

[84] En outre, la Cour d'appel fédérale et la Cour fédérale ont toujours jugé que la norme de la décision correcte s'applique aux procédures introduites en vertu des articles 14 et 15 de la LPRPDÉ, y compris aux questions touchant l'interprétation de ce texte législatif : arrêt *Englander c. Telus Communications Inc.*, 2004 CAF 387, [2005] 2 R.C.F. 572, 247 D.L.R. (4th) 275; [2004] A.C.F. n° 1935 (QL), au paragraphe 48; arrêt *Rousseau c. Canada (Commissaire à la protection de la vie privée)*, 2008 CAF 39, 373 N.R. 301, [2008] A.C.F. n° 151 (QL), au paragraphe 25; arrêt *Blood Tribe Department of Health c. Canada (Commissaire à la protection de la vie privée)*, 2006 CAF 334, [2007] 2 R.C.F. 561, 274 D.L.R. (4th) 665, [2006] A.C.F. n° 1544, au paragraphe 11; décision *Johnson c. Bell Canada*, 2008 CF 1086, [2009] 3 R.C.F. 67, 299 D.L.R. (4th) 296, 334 F.T.R. 44, [2008] A.C.F. n° 1368 (QL), au paragraphe 20; décision *Lawson*

c. Accusearch Inc., 2007 CF 125, [2007] 4 R.C.F. 314, 280 D.L.R. (4th) 358, 308 F.T.R. 186, [2007] A.C.F. n° 164 (QL), au paragraphe 21; décision *Morgan c. Alta Flights (Charter) Inc.*, 2005 CF 421, 271 F.T.R. 298, [2005] A.C.F. n° 523 (QL), aux paragraphes 16 et 17. Il n'y a aucune raison impérieuse pour laquelle la norme de la décision correcte ne devrait pas être également la norme à appliquer dans des procédures introduites en vertu des articles 18 et 18.1 de la *Loi sur les Cours fédérales* lorsque telles procédures soulèvent des questions liées à l'interprétation et à l'application de la LPRPDÉ.

[85] Tenant compte de cette jurisprudence, la State Farm et le procureur général du Canada reconnaissent tous deux que c'est la norme de la décision correcte qu'il convient d'appliquer en l'espèce.

[86] Cependant, le commissaire exprime son désaccord pour ce qui concerne l'interprétation de la LPRPDÉ, faisant valoir que l'interprétation qu'il donne de cette loi, et en particulier de l'expression « activité commerciale » qui s'y trouve, commande la retenue et devrait par conséquent être revue par la Cour en fonction de la seule norme de la décision raisonnable, eu égard au paragraphe 54 de l'arrêt *Dunsmuir*, où la Cour suprême écrivait que « lorsqu'un tribunal administratif interprète sa propre loi constitutive ou une loi étroitement liée à son mandat et dont il a une connaissance approfondie, la déférence est habituellement de mise ». La question soulevée par le commissaire est donc de savoir si l'arrêt *Dunsmuir* a modifié la norme de contrôle des décisions du commissaire portant sur l'interprétation de la LPRPDÉ, c'est-à-dire si lesdites décisions sont

désormais revues d'après la norme de la décision raisonnable et non plus d'après celle de la décision correcte.

[87] Pour les motifs qui suivent, je suis d'avis que la norme de contrôle qui est applicable est celle de la décision correcte.

[88] D'abord, la LPRPDÉ ne contient aucune clause privative se rapportant au commissaire.

[89] Deuxièmement, le rôle du commissaire selon la LPRPDÉ est incompatible avec une norme de retenue. En effet, dans l'exercice de son mandat selon la LPRPDÉ, le commissaire pourrait avoir un intérêt opposé à celui de la partie aux documents de laquelle il souhaite avoir accès : arrêt *Canada (Commissaire à la protection de la vie privée) c. Blood Tribe Department of Health*, 2008 CSC 44, [2008] 2 R.C.S. 574, au paragraphe 23 (arrêt *Blood Tribe*). Le commissaire n'agit manifestement pas en qualité d'arbitre lorsqu'il applique la LPRPDÉ et il peut comparaître comme partie, en vertu de ce texte, à une procédure introduite devant la Cour fédérale; cela a d'importantes conséquences sur la norme de contrôle. Ainsi que l'écrivait le juge Décary dans l'arrêt *Englander*, au paragraphe 48, « [s]i l'on usait de retenue judiciaire à l'égard du rapport du commissaire, ce dernier serait avantagé dès le départ comme partie, ce qui compromettrait l'équité de l'audience. »

[90] Troisièmement, la question soulevée, même si elle concerne l'interprétation de certaines dispositions de la LPRPDÉ, est fondamentalement une question de compétence. En l'espèce, une

véritable question de compétence a été soulevée par la State Farm. D'ailleurs, dans la lettre elle-même du 17 mai 2007, les décisions du commissaire sont explicitées d'une manière qui renvoie à la compétence.

[91] Finalement, le commissaire n'est pas spécialisé dans l'interprétation des dispositions de la LPRPDÉ puisque cette loi elle-même confère à la Cour fédérale le pouvoir et le mandat de l'interpréter, notamment dans ses articles 14 et 15.

[92] Les questions soulevées par la présente instance seront donc revues d'après la norme de la décision correcte.

Les dispositions applicables

[93] Les dispositions applicables de la LPRPDÉ se trouvent dans sa partie I, intitulée « Protection des renseignements personnels dans le secteur privé », et dans son annexe 1. Les dispositions applicables sont reproduites en annexe dans le présent jugement. Pour plus de commodité, les dispositions qui présentent un intérêt particulier sont également reproduites ci-après :

2. (1) Les définitions qui suivent s'appliquent la présente partie.

« activité commerciale » Toute activité régulière ainsi que tout acte isolé qui revêtent un

2. (1) The definitions in this subsection apply in this Part.

“commercial activity” means any particular transaction, act or conduct or any regular

caractère commercial de par leur nature, y compris la vente, le troc ou la location de listes de donateurs, d'adhésion ou de collecte de fonds.

course of conduct that is of a commercial character, including the selling, bartering or leasing of donor, membership or other fundraising lists.

4. (1) La présente partie s'applique à toute organisation à l'égard des renseignements personnels :

4. (1) This Part applies to every organization in respect of personal information that

a) soit qu'elle recueille, utilise ou communique dans le cadre d'activités commerciales;

(a) the organization collects, uses or discloses in the course of commercial activities;

(2) La présente partie ne s'applique pas :
[...]

(2) This Part does not apply to
[...]

b) à un individu à l'égard des renseignements personnels qu'il recueille, utilise ou communique à des fins personnelles ou domestiques et à aucune autre fin;

(b) any individual in respect of personal information that the individual collects, uses or discloses for personal or domestic purposes and does not collect, use or disclose for any other purpose;

5. (1) Sous réserve des articles 6 à 9, toute organisation doit se conformer aux obligations énoncées dans l'annexe 1.

5. (1) Subject to sections 6 to 9, every organization shall comply with the obligations set out in Schedule 1.

[...]

[...]

(3) L'organisation ne peut recueillir, utiliser ou communiquer des renseignements personnels qu'à des fins qu'une personne raisonnable estimerait acceptables dans les circonstances.

(3) An organization may collect, use or disclose personal information only for purposes that a reasonable person would consider are appropriate in the circumstances.

7. (1) Pour l'application de l'article 4.3 de l'annexe 1 et

7. (1) For the purpose of clause

malgré la note afférente, l'organisation ne peut recueillir de renseignement personnel à l'insu de l'intéressé et sans son consentement que dans les cas suivants :

4.3 of Schedule 1, and despite the note that accompanies that clause, an organization may collect personal information without the knowledge or consent of the individual only if

a) la collecte du renseignement est manifestement dans l'intérêt de l'intéressé et le consentement ne peut être obtenu auprès de celui-ci en temps opportun;

(a) the collection is clearly in the interests of the individual and consent cannot be obtained in a timely way;

b) il est raisonnable de s'attendre à ce que la collecte effectuée au su ou avec le consentement de l'intéressé puisse compromettre l'exactitude du renseignement ou l'accès à celui-ci, et la collecte est raisonnable à des fins liées à une enquête sur la violation d'un accord ou la contravention du droit fédéral ou provincial;

(b) it is reasonable to expect that the collection with the knowledge or consent of the individual would compromise the availability or the accuracy of the information and the collection is reasonable for purposes related to investigating a breach of an agreement or a contravention of the laws of Canada or a province;

c) la collecte est faite uniquement à des fins journalistiques, artistiques ou littéraires;

(c) the collection is solely for journalistic, artistic or literary purposes;

d) il s'agit d'un renseignement réglementaire auquel le public a accès;

(d) the information is publicly available and is specified by the regulations; or

e) la collecte est faite en vue :

(e) the collection is made for the purpose of making a disclosure

(i) soit de la communication prévue aux sous-alinéas

(i) under subparagraph (3)(c.1)(i) or *(d)*(ii), or

(3*c.1*)(i) ou *d*)(ii),

(ii) soit d'une communication exigée par la loi.

26. (2) Il peut par décret :

[...]

b) s'il est convaincu qu'une loi provinciale essentiellement similaire à la présente partie s'applique à une organisation — ou catégorie d'organisations — ou à une activité — ou catégorie d'activités —, exclure l'organisation, l'activité ou la catégorie de l'application de la présente partie à l'égard de la collecte, de l'utilisation ou de la communication de renseignements personnels qui s'effectue à l'intérieur de la province en cause.

30. (1) La présente partie ne s'applique pas à une organisation à l'égard des renseignements personnels qu'elle recueille, utilise ou communique dans une province dont la législature a le pouvoir de régir la collecte, l'utilisation ou la communication de tels renseignements, sauf si elle le fait dans le cadre d'une entreprise fédérale ou qu'elle communique ces renseignements pour contrepartie à l'extérieur de cette province.

(ii) that is required by law.

26. (2) The Governor in Council may, by order,

[...]

(b) if satisfied that legislation of a province that is substantially similar to this Part applies to an organization, a class of organizations, an activity or a class of activities, exempt the organization, activity or class from the application of this Part in respect of the collection, use or disclosure of personal information that occurs within that province.

30. (1) This Part does not apply to any organization in respect of personal information that it collects, uses or discloses within a province whose legislature has the power to regulate the collection, use or disclosure of the information, unless the organization does it in connection with the operation of a federal work, undertaking or business or the organization discloses the information outside the province for consideration.

(2) Le paragraphe (1) cesse d'avoir effet trois ans après l'entrée en vigueur du présent article.

(2) Subsection (1) ceases to have effect three years after the day on which this section comes into force.

ANNEXE 1
(*article 5*)

SCHEDULE 1
(*Section 5*)

**4.3 Troisième principe —
Consentement**

4.3 Principle 3 — Consent

Toute personne doit être informée de toute collecte, utilisation ou communication de renseignements personnels qui la concernent et y consentir, à moins qu'il ne soit pas approprié de le faire.

The knowledge and consent of the individual are required for the collection, use, or disclosure of personal information, except where inappropriate.

**4.5 Cinquième principe —
Limitation de l'utilisation, de
la communication et de la
conservation**

**4.5 Principle 5 — Limiting
Use, Disclosure, and
Retention**

Les renseignements personnels ne doivent pas être utilisés ou communiqués à des fins autres que celles auxquelles ils ont été recueillis à moins que la personne concernée n'y consente ou que la loi ne l'exige. On ne doit conserver les renseignements personnels qu'aussi longtemps que nécessaire pour la réalisation des fins déterminées

Personal information shall not be used or disclosed for purposes other than those for which it was collected, except with the consent of the individual or as required by law. Personal information shall be retained only as long as necessary for the fulfillment of those purposes.

**4.9 Neuvième principe —
Accès aux renseignements
personnels**

**4.9 Principle 9 — Individual
Access**

Une organisation doit informer toute personne qui en fait la demande de l'existence de

Upon request, an individual shall be informed of the existence, use, and disclosure of his or her personal

renseignements personnels qui la concernent, de l'usage qui en est fait et du fait qu'ils ont été communiqués à des tiers, et lui permettre de les consulter. Il sera aussi possible de contester l'exactitude et l'intégralité des renseignements et d'y faire apporter les corrections appropriées.	information and shall be given access to that information. An individual shall be able to challenge the accuracy and completeness of the information and have it amended as appropriate.
---	--

[94] La *Loi sur l'assurance* du Nouveau-Brunswick, L.R.N.-B., ch. I-12, dans ses alinéas 237b) et 244(1)c) et dans son paragraphe 244(2), dispose que les assureurs doivent défendre leurs assurés contre les réclamations de tiers :

237 Tout contrat constaté par une police de responsabilité automobile doit stipuler que, lorsqu'une personne assurée par le contrat est impliquée dans un accident découlant de la propriété, de l'usage ou de la conduite d'une automobile couverte par le contrat et causant des pertes ou des dommages à des personnes ou à des biens, l'assureur doit,	237 Every contract evidenced by a motor vehicle liability policy shall provide that, where a person insured by the contract is involved in an accident resulting from the ownership, use or operation of an automobile in respect of which insurance is provided under the contract and resulting in loss or damage to persons or property, the insurer shall,
---	---

[...]

[...]

<i>b)</i> se charger à ses frais de la défense, aux nom et place de l'assuré, dans toute action civile intentée en tout temps contre l'assuré et fondée sur des pertes ou des dommages causés à des personnes ou à des biens;	<i>(b)</i> defend in the name and on behalf of the insured and at the cost of the insurer any civil action that is at any time brought against the insured on account of loss or damage to persons or property;
---	---

244(1) Toute police de responsabilité automobile émise au Nouveau-Brunswick doit stipuler qu'en cas de responsabilité découlant de la propriété, de l'usage ou de la conduite de l'automobile dans l'une des provinces ou des territoires du Canada,

[...]

c) l'assuré, en acceptant la police, constitue et nomme irrévocablement l'assureur son fondé de pouvoir aux fins de comparution et de défense dans toute province ou tout territoire où une action relative à la propriété, l'usage ou la conduite de l'automobile est intentée contre l'assuré.

244(2) Une disposition conforme à l'alinéa (1)c) dans une police de responsabilité automobile lie l'assuré.

244(1) Every motor vehicle liability policy issued in New Brunswick shall provide that, in the case of liability arising out of the ownership, use or operation of the automobile in any province or territory of Canada,

[...]

(c) the insured, by acceptance of the policy, constitutes and appoints the insurer his irrevocable attorney to appear and defend in any province or territory of Canada in which an action is brought against the insured arising out of the ownership, use or operation of the automobile.

244(2) A provision in a motor vehicle liability policy in accordance with paragraph (1)(c) is binding on the insured.

[95] En outre, l'article 43.1 de la *Loi sur la preuve* du Nouveau-Brunswick, L.R.N.-B., ch. E-11 énonce le privilège suivant relatif au litige, dont la Cour d'appel du Nouveau-Brunswick a jugé, dans l'arrêt *Main c. Goodine*, (1997) 192 N.B.R. (2d) 230, 1997 N.B.J. No 370 (QL), qu'il s'étend aux bandes magnétoscopiques de surveillance :

43.1 Un rapport d'enquête préparé dans le but principal d'être soumis à un avocat pour conseil relativement à, ou pour usage dans un litige envisagé ou en instance, ou toute partie d'un

43.1 An investigative report that is prepared for the dominant purpose of being submitted to a solicitor for advice with respect to, or use in, contemplated or pending

rapport d'enquête dans lequel une opinion est exprimée indépendamment du but pour lequel le rapport a été préparé, est protégé contre la divulgation et la production dans les procédures civiles.

litigation, or any part of an investigative report in which an opinion is expressed, regardless of the purpose for which that report was prepared, is privileged from disclosure and production in civil proceedings.

[96] Finalement, l'article 31.09 des *Règles de procédure du Nouveau-Brunswick*, Régl. du N.-B. 82-73, permet à titre exceptionnel qu'un document pour lequel a été revendiqué un privilège soit utilisé pour mettre en doute la déposition d'un témoin :

31.09 Effets du défaut de renoncer à la revendication de privilège

31.09 Effect of Failure to Abandon Claim of Privilege

Toute partie

Where a party

a) qui a revendiqué un privilège sur un document,

(a) has claimed privilege with respect to a document,

b) qui n'y a pas renoncé avant ou lors de la séance des motions au cours de laquelle l'instance est mise au rôle,

(b) has not abandoned that claim on or before the Motions Day on which the proceeding is set down for trial, by

(i) en donnant, à toutes les parties, un avis par écrit de la renonciation et

(i) giving to all parties notice in writing of the abandonment, and

(ii) en signifiant une copie de ce document à chacune des parties ou en le produisant pour examen, sans en être priée,

(ii) serving a copy of the document on each party or by producing it for inspection, without request,

ne peut utiliser ce document au procès que pour mettre en doute la déposition d'un témoin ou qu'avec la permission de la cour.

he may not use the document at trial except to contradict a witness or by leave of the court.

La collecte de preuves par un assureur agissant au nom de son assuré cité comme défendeur dans une action en responsabilité civile est-elle une « activité commerciale » au sens de la LPRPDÉ?

[97] La Cour doit dire si la collecte de preuves par un assureur agissant au nom de son assuré cité comme défendeur dans une action en responsabilité civile est une « activité commerciale » au sens de la LPRPDÉ.

[98] Lorsqu'un défendeur dans une action en responsabilité civile recueille des preuves concernant le demandeur dans ladite action, il ne s'agit pas là manifestement « d'une activité régulière ou d'un acte isolé qui revêtent un caractère commercial », selon les mots employés dans la définition de l'expression « activité commerciale », au paragraphe 2(1) de la LPRPDÉ. D'ailleurs, le fait pour un défendeur dans une action civile de recueillir lui-même des preuves aux fins d'assurer sa défense dans ladite action ne constitue manifestement pas une activité commerciale de ce défendeur puisqu'il n'y a aucun « caractère commercial » associé à cette activité.

[99] Le commissaire affirme cependant que, puisque M^{me} Vetter a payé un assureur pour qu'il assure sa défense dans une telle action, ce travail de collecte de la preuve présente maintenant un « caractère commercial » et il est dès lors proscrit par le paragraphe 7(1) de la LPRPDÉ à moins que le demandeur, en l'occurrence M. Gaudet, n'y consente. Le raisonnement du commissaire s'étendrait également au cabinet d'avocats appelé à défendre M^{me} Vetter dans cette action puisqu'il serait lui aussi concerné par « une activité régulière ou un acte isolé qui revêtent un caractère

commercial », étant donné qu'il serait rémunéré pour aider M^{me} Vetter à recueillir des preuves en son nom à propos du demandeur. Ce raisonnement s'étendrait aussi à l'enquêteur privé auquel M^{me} Vetter pourrait éventuellement recourir pour recueillir des preuves afin d'assurer sa défense dans l'action engagée contre elle par M. Gaudet.

[100] En résumé, d'après le raisonnement du commissaire, la LPRPDÉ interdirait aujourd'hui aux tiers engagés par le défendeur dans une action en responsabilité civile de recueillir des preuves concernant le demandeur, sauf si le demandeur consent à ce que des preuves le concernant soient recueillies. Il faudrait sans doute y englober le cas où un demandeur dans une action en responsabilité civile fait appel à des tiers pour qu'ils recueillent des preuves concernant le défendeur. Il m'est impossible d'admettre que telle était l'intention du législateur lorsqu'il a promulgué la LPRPDÉ.

[101] L'historique et l'objet de la LPRPDÉ ont été examinés en détail dans l'arrêt *Englander*, et il ne m'est pas nécessaire de les rappeler ici. Qu'il suffise de dire que la LPRPDÉ est le résultat d'un compromis entre des intérêts rivaux, et que ses dispositions doivent être interprétées et appliquées avec souplesse, bon sens et pragmatisme. Comme l'écrivait le juge Décary dans l'arrêt *Englander*, au paragraphe 46 :

Tout cela pour dire que, même si la partie 1 et l'annexe 1 de la Loi ont pour but de protéger le droit à la vie privée, elles visent aussi à faciliter la collecte, l'utilisation et la communication des renseignements personnels par le secteur privé. La Cour doit interpréter cette législation en trouvant le juste milieu entre deux intérêts concurrents. Qui plus est, étant donné le caractère non

législatif de sa rédaction, l'annexe 1 ne se prête pas à l'interprétation rigoureuse habituellement possible. Cela étant, la meilleure solution pour la Cour est de se confier aux critères de la souplesse, du sens commun et du pragmatisme.

[102] Le discernement est d'ailleurs la norme prépondérante dont fait état la LPRPDÉ elle-même, en son article 3, rédigé ainsi [Non souligné dans l'original.] :

3. La présente partie a pour objet de fixer, dans une ère où la technologie facilite de plus en plus la circulation et l'échange de renseignements, des règles régissant la collecte, l'utilisation et la communication de renseignements personnels d'une manière qui tient compte du droit des individus à la vie privée à l'égard des renseignements personnels qui les concernent et du besoin des organisations de recueillir, d'utiliser ou de communiquer des renseignements personnels à des fins qu'une personne raisonnable estimerait acceptables dans les circonstances.

3. The purpose of this Part is to establish, in an era in which technology increasingly facilitates the circulation and exchange of information, rules to govern the collection, use and disclosure of personal information in a manner that recognizes the right of privacy of individuals with respect to their personal information and the need of organizations to collect, use or disclose personal information for purposes that a reasonable person would consider appropriate in the circumstances.

[103] Au paragraphe 32 de son exposé des faits et du droit dans la présente instance, le procureur général du Canada affirme que l'objet de la LPRPDÉ est rattaché au commerce électronique :

[TRADUCTION]

Dans la LPRPDÉ, les renseignements personnels ne sont régis que dans la mesure où ils concernent la manière dont l'économie canadienne se comporte. Le régime établi renforce la confiance du public en protégeant les renseignements personnels lorsqu'ils sont

recueillis, utilisés ou communiqués dans le cadre d'une activité commerciale sur le marché canadien. L'importante relation entre l'utilisation de renseignements personnels et l'activité économique s'est développée en même temps que se perfectionnaient les technologies de l'information et des communications et que les entreprises embrassaient largement lesdites technologies. Dans le préambule du *Cadre de l'APEC pour la protection des renseignements personnels* (16^e réunion ministérielle de l'APEC, Santiago, Chili, 17-18 novembre 2004), on fait observer ce qui suit :

[TRADUCTION]

Les technologies de l'information et des communications, y compris les technologies mobiles, qui relient à l'Internet et autres réseaux d'information, font qu'il est possible aujourd'hui de collecter, stocker et solliciter des renseignements depuis n'importe quel endroit au monde. Ces technologies sont très prometteuses en fait de retombées sociales et économiques pour les entreprises, les individus et les gouvernements, par exemple accroissement du choix des consommateurs, expansion des marchés, productivité, éducation et développement de produits. Cependant, alors que ces technologies rendent plus facile et moins coûteux de collecter, relier et utiliser de grandes quantités d'informations, elles rendent souvent aussi ces activités indétectables. Il peut donc être plus difficile pour une personne de conserver un droit de regard sur ses renseignements personnels. Les citoyens sont aujourd'hui préoccupés par les conséquences fâcheuses d'une éventuelle utilisation abusive des renseignements les concernant. C'est pourquoi il faut encourager et employer, en matière d'information, des pratiques responsables et fiables, qu'il s'agisse de contextes en ligne ou hors ligne, pour renforcer la confiance des citoyens et des entreprises.

[104] Cet objet est reflété dans le titre long de la LPRPDÉ [Non souligné dans l'original.] :

Loi visant à faciliter et à promouvoir le commerce électronique en protégeant les renseignements personnels recueillis, utilisés ou communiqués dans certaines circonstances, en prévoyant l'utilisation de moyens électroniques pour communiquer ou enregistrer de l'information et des transactions et en modifiant la Loi sur la preuve au Canada, la Loi sur les textes réglementaires et la Loi sur la révision des lois.

[105] Le fait de recueillir des renseignements qui permettront d'opposer une défense adéquate dans une action en responsabilité civile n'a pas grand-chose à voir avec cet objet.

[106] Interprétant comme il convient la LPRPDÉ, j'arrive à la conclusion que, si l'activité ou tâche principale en cause, à savoir le fait pour le défendeur dans une action en responsabilité civile d'organiser sa défense en recueillant des preuves concernant le demandeur, n'est pas une activité commerciale au sens de la LPRPDÉ, alors l'activité ou tâche demeure soustraite à la LPRPDÉ même si des tiers sont engagés par le défendeur pour mener cette activité ou tâche en son nom. La qualification première de l'activité ou tâche en cause est donc le facteur dominant à prendre en compte pour juger du caractère commercial de cette activité ou tâche selon la LPRPDÉ, et non la relation qui peut exister entre celui qui entend mener l'activité ou tâche et les tiers. En l'espèce, la relation assureur-assuré ou avocat-client est simplement un élément secondaire de l'activité ou tâche principale non commerciale qui est en cause, à savoir la collecte de preuves par M^{me} Vetter en vue d'organiser sa défense dans l'action en responsabilité civile engagée contre elle par M. Gaudet.

[107] Je suis donc d'avis que la LPRPDÉ ne s'applique pas aux rapports d'enquête ni aux documents et bandes vidéo connexes qui concernent M. Gaudet et qui ont été établis par la State Farm ou ses avocats, ou en leur nom, pour assurer la défense de M^{me} Vetter dans l'action en responsabilité civile engagée contre elle par M. Gaudet.

[108] Je suis conforté dans cette interprétation de la LPRPDÉ par l'alinéa 26(2)b), qui permet au gouverneur en conseil d'exclure une organisation, une activité ou une catégorie d'organisations ou d'activités, de l'application de la partie 1 de la LPRPDÉ « s'il est convaincu qu'une loi provinciale essentiellement similaire à la présente partie s'applique » à cette organisation ou activité. En vertu de cette disposition, le gouverneur en conseil a exclu de l'application de la LPRPDÉ presque toutes les organisations de la Colombie-Britannique, de l'Alberta et du Québec qui ne sont pas des entreprises fédérales : *Décret d'exclusion des organisations de la province de l'Alberta*, DORS/2004-219, *Décret d'exclusion des organisations de la province de la Colombie-Britannique*, DORS/2004-220; et *Décret d'exclusion des organisations de la province de Québec*, DORS/2003-374.

[109] Les alinéas 14d), 17d) et 20m) de la *Personal Information Protection Act* de l'Alberta, S. A. 2003, ch. P-6.5, prévoient expressément qu'une organisation peut recueillir, utiliser ou communiquer des renseignements personnels sans le consentement de la personne à laquelle ils se rapportent, si la collecte, l'utilisation ou la communication des renseignements est justifiée par une enquête ou par une procédure judiciaire.

[110] Les alinéas 12(1)k) et l), 15(1)(h.1) et 18(4)a) de la *Personal Information Protection Act* de la Colombie-Britannique, S.B.C. 2003, ch. 63 contiennent des dispositions semblables.

[111] Par ailleurs, bien que la *Loi du Québec sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé*, L.R.Q., chapitre P-39.1 ne contienne pas de dispositions semblables, elle a été interprétée d'une manière qui produit le même effet : *Duchesne c. Great-West compagnie d'assurance-vie*, J.E. 95-263, AZ-95021090 (C.S. du Qué.). Les dispositions de cette loi doivent également être lues en même temps que les dispositions des articles 35 à 41 du *Code civil du Québec*, L.Q., 1991, ch. 64, et en même temps que les dispositions de la *Charte québécoise des droits et libertés de la personne*, L.R.Q., ch. C-12, qui concernent la protection des renseignements personnels, et qui ont été interprétées par les tribunaux du Québec comme des dispositions autorisant la collecte de preuves au moyen de bandes vidéo ou autrement, aux fins de présenter une défense dans une action civile, pour autant que la collecte des preuves présente un lien rationnel avec ladite action et soit raisonnable : *Syndicat des travailleuses et travailleurs de Bridgestone/Firestone de Joliette (CSN) c. Trudeau*, [1999] R.J.Q. 2229 (C.A.), aux paragraphes 74 à 79; *Servant c. Excellence (L'), compagnie d'assurance-vie*, 2008 QCCA 2180, au paragraphe 1; *Lefort c. Desjardins Sécurité financière*, 2007 QCCQ 10192, [2007] R.R.A. 1213, aux paragraphes 171 à 206; *Bolduc c. S.S.Q Société d'assurance-vie inc.*, J.E. 2000-337, [2000] R.R.A. 207, aux paragraphes 408 à 422.

[112] Il est révélateur selon moi que le gouverneur en conseil ait jugé ces textes « essentiellement similaires » à la LPRPDÉ. Puisque la collecte, l'utilisation ou la communication de renseignements personnels aux fins d'une procédure judiciaire peuvent avoir lieu en vertu de ces lois sans le consentement de l'intéressé, et puisque ces lois ont été jugées par le gouverneur en conseil essentiellement similaires à la LPRPDÉ, il n'est pas déraisonnable de conclure que le gouverneur en

conseil ne considère pas de telles activités comme proscrites par la LPRPDÉ. Certes, la manière dont le gouverneur en conseil interprète la LPRPDÉ ne permet pas nécessairement de conjecturer ce qu'était l'intention du législateur dans ce texte, mais il reste que le législateur a conféré au gouverneur en conseil le pouvoir d'exclure de l'application de la LPRPDÉ telles ou telles organisations ou activités s'il juge qu'une loi provinciale est « essentiellement similaire » à ses dispositions. Il faut donc, dans le contexte de la LPRPDÉ, accorder un certain poids aux conclusions du gouverneur en conseil.

[113] L'affaire ne s'arrête cependant pas là. Je suis d'avis que les rapports d'enquête ainsi que les documents et bandes vidéo connexes concernant M. Gaudet ne sont pas soumis à la LPRPDÉ, mais cela ne veut pas nécessairement dire que le commissaire n'a pas le pouvoir selon la LPRPDÉ d'examiner la plainte de M. Gaudet. En fait, même si les rapports et les documents et bandes vidéo connexes ne relèvent pas de la LPRPDÉ, il doit néanmoins exister des mécanismes permettant de tester l'authenticité de l'exclusion ou de la non-application qui est invoquée.

[114] Selon le paragraphe 12(1) de la LPRPDÉ, le commissaire doit en effet procéder à l'examen de toute plainte déposée en vertu de cette loi. Mais lorsque, comme c'est le cas en l'espèce, l'organisation visée par l'examen invoque le privilège du secret professionnel de l'avocat ou le privilège relatif au litige, alors le pouvoir d'enquête du commissaire est restreint.

[115] Dans l'arrêt *Blood Tribe*, au paragraphe 2, la Cour suprême du Canada écrivait que la LPRPDÉ ne confère pas au commissaire un droit d'accès aux documents visés par le secret professionnel de l'avocat, même à seule fin de déterminer si le secret professionnel est invoqué à bon droit. Dans la décision *Commissaire à la protection de la vie privée du Canada c. Air Canada*, 2010 CF 429, [2010] A.C.F. n° 504, la Cour fédérale a jugé aussi que le commissaire n'avait pas le pouvoir selon la LPRPDÉ d'obliger une organisation à justifier le privilège allégué par elle. Je relève que les principes applicables au privilège du secret professionnel de l'avocat qui est invoqué dans le cadre d'une plainte faite en vertu de la LPRPDÉ valent aussi pour le privilège relatif au litige qui est invoqué dans le cadre d'une telle plainte : *Rousseau c. Wyndowe*, 2006 CF 1312, 302 F.T.R. 134, [2006] A.C.F. n° 1631, au paragraphe 34; *Commissaire à la protection de la vie privée du Canada c. Air Canada*, précité, aux paragraphes 32 à 35.

[116] Si le commissaire doute sérieusement de la validité d'une revendication du privilège relatif au litige ou du privilège du secret professionnel de l'avocat, alors l'arrêt *Blood Tribe* (aux paragraphes 32 à 34) lui offre deux solutions : il peut soit renvoyer la question à la Cour fédérale en vertu du paragraphe 18.3(1) de la *Loi sur les Cours fédérales*, soit établir un rapport en vertu de l'article 13 de la LPRPDÉ et, avec le consentement du plaignant, exercer un recours devant la Cour fédérale sur le fondement de son article 15.

[117] Lorsque le privilège relatif au litige ou le privilège du secret professionnel de l'avocat est invoqué en rapport avec une procédure pendante devant une cour supérieure provinciale, le rôle de la Cour fédérale dans un tel cas n'est pas de se substituer à la cour supérieure provinciale pour

savoir si la preuve est recevable dans la procédure pendante, mais plutôt de s'assurer, aux fins de la LPRPDÉ, de l'authenticité du privilège invoqué et, le cas échéant, de suspendre en vertu de l'article 50 de la *Loi sur les Cours fédérales* la procédure dont elle est saisie. On préservera ainsi la courtoisie judiciaire entre cours supérieures fédérales et cours supérieures provinciales tout en s'assurant de l'existence, à la Cour fédérale, de mécanismes judiciaires permettant d'éviter que les dispositions de la LPRPDÉ soient éludées au moyen d'allégations fallacieuses de privilège.

[118] Appliquant ces principes à la présente affaire, et compte tenu du privilège invoqué par la State Farm, j'arrive à la conclusion que le commissaire n'avait pas le pouvoir d'émettre la lettre du 17 mai 2007 par laquelle il prétendait se déclarer compétent sur la question, et qu'il n'avait pas non plus le pouvoir de prier la State Farm de justifier le privilège qu'elle alléguait.

[119] Eu égard à mes conclusions ci-dessus, il ne sera pas nécessaire d'examiner les questions constitutionnelles soulevées par la State Farm. Il est en effet un principe bien établi selon lequel une cour de justice n'est pas tenue de répondre à une question constitutionnelle si cela n'est pas nécessaire pour qu'elle puisse statuer sur l'affaire dont elle est saisie : arrêt *Skoke-Graham c. La Reine*, [1985] 1 R.C.S. 106, aux pages 121 et 122; arrêt *R. c. Nystrom*, 2005 CACM 7, au paragraphe 7.

Les dépens

[120] Les dépens sont accordés à la State Farm, à l'encontre à la fois du commissaire et du procureur général du Canada, pour deux avocats, à l'extrémité supérieure de la colonne IV du Tarif B.

JUGEMENT

LA COUR REND LE JUGEMENT SUIVANT :

1. La demande de contrôle judiciaire est accordée.

2. La décision du 17 mai 2007 de l'enquêteur en matière de protection de la vie privée, Arn Snyder, est déclarée invalide, et elle est annulée.

3. Le jugement déclaratoire suivant est rendu : la *Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques*, L.C. 2000, ch. 5 ne s'applique pas à la communication de documents, ni au privilège y afférent, dans le cadre de la défense opposée par State Farm Mutual Automobile Insurance Company, au nom de Jennifer Vetter, à l'action en responsabilité civile pour blessures corporelles qui a été engagée contre M^{me} Vetter devant la Cour du banc de la Reine du Nouveau-Brunswick.

4. Les dépens sont accordés à State Farm Mutual Automobile Insurance Company, à l'encontre à la fois du Commissaire à la protection de la vie privée du Canada et du procureur général du Canada, pour deux avocats, à l'extrémité supérieure de la colonne IV du Tarif B.

« Robert M. Mainville »

Juge

Traduction certifiée conforme

Claude Leclerc, LL.B.

ANNEXE

DISPOSITIONS APPLICABLES DE LA LPRPDÉ

2. (1) Les définitions qui suivent s'appliquent à la présente partie.

« activité commerciale » Toute activité régulière ainsi que tout acte isolé qui revêtent un caractère commercial de par leur nature, y compris la vente, le troc ou la location de listes de donneurs, d'adhésion ou de collecte de fonds.

« commissaire » Le Commissaire à la protection de la vie privée nommé en application de l'article 53 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

« Cour » La Cour fédérale.

« renseignement personnel » Tout renseignement concernant un individu identifiable, à l'exclusion du nom et du titre d'un employé d'une organisation et des adresse et numéro de téléphone de son lieu de travail.

(2) Dans la présente partie, la mention des articles 4.3 ou 4.9 de l'annexe 1 ne vise pas les notes afférentes.

3. La présente partie a pour objet de fixer, dans une ère où la technologie facilite de plus

2. (1) The definitions in this subsection apply in this Part.

“commercial activity” means any particular transaction, act or conduct or any regular course of conduct that is of a commercial character, including the selling, bartering or leasing of donor, membership or other fundraising lists.

“Commissioner” means the Privacy Commissioner appointed under section 53 of the Privacy Act.

“Court” means the Federal Court.

“personal information” means information about an identifiable individual, but does not include the name, title or business address or telephone number of an employee of an organization.

(2) In this Part, a reference to clause 4.3 or 4.9 of Schedule 1 does not include a reference to the note that accompanies that clause.

3. The purpose of this Part is to establish, in an era in which

en plus la circulation et l'échange de renseignements, des règles régissant la collecte, l'utilisation et la communication de renseignements personnels d'une manière qui tient compte du droit des individus à la vie privée à l'égard des renseignements personnels qui les concernent et du besoin des organisations de recueillir, d'utiliser ou de communiquer des renseignements personnels à des fins qu'une personne raisonnable estimerait acceptables dans les circonstances.

4. (1) La présente partie s'applique à toute organisation à l'égard des renseignements personnels :

a) soit qu'elle recueille, utilise ou communique dans le cadre d'activités commerciales;

(2) La présente partie ne s'applique pas :

b) à un individu à l'égard des renseignements personnels qu'il recueille, utilise ou communique à des fins personnelles ou domestiques et à aucune autre fin;

5. (1) Sous réserve des articles 6 à 9, toute organisation doit se conformer aux obligations énoncées dans l'annexe 1.

technology increasingly facilitates the circulation and exchange of information, rules to govern the collection, use and disclosure of personal information in a manner that recognizes the right of privacy of individuals with respect to their personal information and the need of organizations to collect, use or disclose personal information for purposes that a reasonable person would consider appropriate in the circumstances.

4. (1) This Part applies to every organization in respect of personal information that

(a) the organization collects, uses or discloses in the course of commercial activities

(2) This Part does not apply to

(b) any individual in respect of personal information that the individual collects, uses or discloses for personal or domestic purposes and does not collect, use or disclose for any other purpose;

5. (1) Subject to sections 6 to 9, every organization shall comply with the obligations set out in Schedule 1.

(2) L'emploi du conditionnel dans l'annexe 1 indique qu'il s'agit d'une recommandation et non d'une obligation.

(3) L'organisation ne peut recueillir, utiliser ou communiquer des renseignements personnels qu'à des fins qu'une personne raisonnable estimerait acceptables dans les circonstances.

7. (1) Pour l'application de l'article 4.3 de l'annexe 1 et malgré la note afférente, l'organisation ne peut recueillir de renseignement personnel à l'insu de l'intéressé et sans son consentement que dans les cas suivants :

a) la collecte du renseignement est manifestement dans l'intérêt de l'intéressé et le consentement ne peut être obtenu auprès de celui-ci en temps opportun;

b) il est raisonnable de s'attendre à ce que la collecte effectuée au su ou avec le consentement de l'intéressé puisse compromettre l'exactitude du renseignement ou l'accès à celui-ci, et la collecte est raisonnable à des fins liées à une enquête sur la violation d'un accord ou la contravention du droit fédéral ou provincial;

c) la collecte est faite

(2) The word "should", when used in Schedule 1, indicates a recommendation and does not impose an obligation.

(3) An organization may collect, use or disclose personal information only for purposes that a reasonable person would consider are appropriate in the circumstances.

7. (1) For the purpose of clause 4.3 of Schedule 1, and despite the note that accompanies that clause, an organization may collect personal information without the knowledge or consent of the individual only if

(a) the collection is clearly in the interests of the individual and consent cannot be obtained in a timely way;

(b) it is reasonable to expect that the collection with the knowledge or consent of the individual would compromise the availability or the accuracy of the information and the collection is reasonable for purposes related to investigating a breach of an agreement or a contravention of the laws of Canada or a province;

uniquement à des fins journalistiques, artistiques ou littéraires;

(c) the collection is solely for journalistic, artistic or literary purposes;

d) il s'agit d'un renseignement réglementaire auquel le public a accès;

(d) the information is publicly available and is specified by the regulations; or

e) la collecte est faite en vue :

(e) the collection is made for the purpose of making a disclosure

(i) soit de la communication prévue aux sous-alinéas (3)c.1(i) ou d(ii),
(ii) soit d'une communication exigée par la loi.

(i) under subparagraph (3)(c.1)(i) or (d)(ii), or

(ii) that is required by law.

(2) Pour l'application de l'article 4.3 de l'annexe 1 et malgré la note afférente, l'organisation ne peut utiliser de renseignement personnel à l'insu de l'intéressé et sans son consentement que dans les cas suivants :

(2) For the purpose of clause 4.3 of Schedule 1, and despite the note that accompanies that clause, an organization may, without the knowledge or consent of the individual, use personal information only if

a) dans le cadre de ses activités, l'organisation découvre l'existence d'un renseignement dont elle a des motifs raisonnables de croire qu'il pourrait être utile à une enquête sur une contravention au droit fédéral, provincial ou étranger qui a été commise ou est en train ou sur le point de l'être, et l'utilisation est faite aux fins d'enquête;

(a) in the course of its activities, the organization becomes aware of information that it has reasonable grounds to believe could be useful in the investigation of a contravention of the laws of Canada, a province or a foreign jurisdiction that has been, is being or is about to be committed, and the information is used for the purpose of investigating that contravention;

b) l'utilisation est faite pour répondre à une situation d'urgence mettant en danger la

(b) it is used for the purpose of acting in respect of an

vie, la santé ou la sécurité de tout individu;

c) l'utilisation est faite à des fins statistiques ou à des fins d'étude ou de recherche érudites, ces fins ne peuvent être réalisées sans que le renseignement soit utilisé, celui-ci est utilisé d'une manière qui en assure le caractère confidentiel, le consentement est pratiquement impossible à obtenir et l'organisation informe le commissaire de l'utilisation avant de la faire;

c.1) il s'agit d'un renseignement réglementaire auquel le public a accès;

d) le renseignement a été recueilli au titre des alinéas (1)*a)*, *b)* ou *e)*.

(3) Pour l'application de l'article 4.3 de l'annexe 1 et malgré la note afférente, l'organisation ne peut communiquer de renseignement personnel à l'insu de l'intéressé et sans son consentement que dans les cas suivants :

a) la communication est faite à un avocat — dans la province de Québec, à un avocat ou à un notaire — qui représente l'organisation;

b) elle est faite en vue du recouvrement d'une créance que celle-ci a contre l'intéressé;

emergency that threatens the life, health or security of an individual;

(c) it is used for statistical, or scholarly study or research, purposes that cannot be achieved without using the information, the information is used in a manner that will ensure its confidentiality, it is impracticable to obtain consent and the organization informs the Commissioner of the use before the information is used;

(c.1) it is publicly available and is specified by the regulations; or

(d) it was collected under paragraph (1)*(a)*, *(b)* or *(e)*.

(3) For the purpose of clause 4.3 of Schedule 1, and despite the note that accompanies that clause, an organization may disclose personal information without the knowledge or consent of the individual only if the disclosure is

(a) made to, in the Province of Quebec, an advocate or notary or, in any other province, a barrister or solicitor who is representing the organization;

(b) for the purpose of collecting a debt owed by the individual to

c) elle est exigée par assignation, mandat ou ordonnance d'un tribunal, d'une personne ou d'un organisme ayant le pouvoir de contraindre à la production de renseignements ou exigée par des règles de procédure se rapportant à la production de documents;

c.1) elle est faite à une institution gouvernementale — ou à une subdivision d'une telle institution — qui a demandé à obtenir le renseignement en mentionnant la source de l'autorité légitime étayant son droit de l'obtenir et le fait, selon le cas :

(i) qu'elle soupçonne que le renseignement est afférent à la sécurité nationale, à la défense du Canada ou à la conduite des affaires internationales,

(ii) que la communication est demandée aux fins du contrôle d'application du droit canadien, provincial ou étranger, de la tenue d'enquêtes liées à ce contrôle d'application ou de la collecte de renseignements en matière de sécurité en vue de ce contrôle d'application,

(iii) qu'elle est demandée pour l'application du droit canadien ou provincial;

c.2) elle est faite au titre de

the organization;

(c) required to comply with a subpoena or warrant issued or an order made by a court, person or body with jurisdiction to compel the production of information, or to comply with rules of court relating to the production of records;

(c.1) made to a government institution or part of a government institution that has made a request for the information, identified its lawful authority to obtain the information and indicated that

(i) it suspects that the information relates to national security, the defence of Canada or the conduct of international affairs,

(ii) the disclosure is requested for the purpose of enforcing any law of Canada, a province or a foreign jurisdiction, carrying out an investigation relating to the enforcement of any such law or gathering intelligence for the purpose of enforcing any such law, or

(iii) the disclosure is requested for the purpose of administering any law of Canada or a province;

l'article 7 de la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes* à l'institution gouvernementale mentionnée à cet article;

*c.2) elle est faite au titre de l'article 7 de la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité* à l'institution gouvernementale mentionnée à cet article;

* [Note : L'alinéa 7(3)c.2), édicté par l'alinéa 97(1)a) du chapitre 17 des Lois du Canada (2000), sera abrogé ultérieurement.]

d) elle est faite, à l'initiative de l'organisation, à un organisme d'enquête, une institution gouvernementale ou une subdivision d'une telle institution et l'organisation, selon le cas, a des motifs raisonnables de croire que le renseignement est afférent à la violation d'un accord ou à une contravention au droit fédéral, provincial ou étranger qui a été commise ou est en train ou sur le point de l'être ou soupçonne que le renseignement est afférent à la sécurité nationale, à la défense du Canada ou à la conduite des affaires internationales;

e) elle est faite à toute personne qui a besoin du renseignement en raison d'une situation d'urgence mettant en danger la

(c.2) made to the government institution mentioned in section 7 of the *Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Act* as required by that section;

*(c.2) made to the government institution mentioned in section 7 of the *Proceeds of Crime (Money Laundering) Act* as required by that section;

* [Note: Paragraph 7(3)(c.2), as enacted by paragraph 97(1)(a) of chapter 17 of the Statutes of Canada, 2000, will be repealed at a later date.]

(d) made on the initiative of the organization to an investigative body, a government institution or a part of a government institution and the organization

(i) has reasonable grounds to believe that the information relates to a breach of an agreement or a contravention of the laws of Canada, a province or a foreign jurisdiction that has been, is being or is about to be committed, or

(ii) suspects that the information relates to national security, the defence of Canada or the conduct of international affairs;

(e) made to a person who needs the information because of an emergency that threatens the

vie, la santé ou la sécurité de toute personne et, dans le cas où la personne visée par le renseignement est vivante, l'organisation en informe par écrit et sans délai cette dernière;

f) elle est faite à des fins statistiques ou à des fins d'étude ou de recherche érudites, ces fins ne peuvent être réalisées sans que le renseignement soit communiqué, le consentement est pratiquement impossible à obtenir et l'organisation informe le commissaire de la communication avant de la faire;

g) elle est faite à une institution dont les attributions comprennent la conservation de documents ayant une importance historique ou archivistique, en vue d'une telle conservation;

h) elle est faite cent ans ou plus après la constitution du document contenant le renseignement ou, en cas de décès de l'intéressé, vingt ans ou plus après le décès, dans la limite de cent ans;

h.1) il s'agit d'un renseignement réglementaire auquel le public a accès;

h.2) elle est faite par un organisme d'enquête et est

life, health or security of an individual and, if the individual whom the information is about is alive, the organization informs that individual in writing without delay of the disclosure;

(f) for statistical, or scholarly study or research, purposes that cannot be achieved without disclosing the information, it is impracticable to obtain consent and the organization informs the Commissioner of the disclosure before the information is disclosed;

(g) made to an institution whose functions include the conservation of records of historic or archival importance, and the disclosure is made for the purpose of such conservation;

(h) made after the earlier of

(i) one hundred years after the record containing the information was created, and

(ii) twenty years after the death of the individual whom the information is about;

(h.1) of information that is publicly available and is specified by the regulations;

(h.2) made by an investigative

raisonnable à des fins liées à une enquête sur la violation d'un accord ou la contravention du droit fédéral ou provincial;

body and the disclosure is reasonable for purposes related to investigating a breach of an agreement or a contravention of the laws of Canada or a province; or

i) elle est exigée par la loi.

(i) required by law.

9. (3) Malgré la note afférente à l'article 4.9 de l'annexe 1, l'organisation n'est pas tenue de communiquer à l'intéressé des renseignements personnels dans les cas suivants seulement :

9. (3) Despite the note that accompanies clause 4.9 of Schedule 1, an organization is not required to give access to personal information only if

a) les renseignements sont protégés par le secret professionnel liant l'avocat à son client;

(a) the information is protected by solicitor client privilege;

b) la communication révélerait des renseignements commerciaux confidentiels;

(b) to do so would reveal confidential commercial information;

c) elle risquerait vraisemblablement de nuire à la vie ou la sécurité d'un autre individu;

(c) to do so could reasonably be expected to threaten the life or security of another individual;

c.1) les renseignements ont été recueillis au titre de l'alinéa 7(1)b);

(c.1) the information was collected under paragraph 7(1)(b);

d) les renseignements ont été fournis uniquement à l'occasion d'un règlement officiel des différends;

(d) the information was generated in the course of a formal dispute resolution process;
or

e) les renseignements ont été créés en vue de faire une divulgation au titre de la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes*

(e) the information was created for the purpose of making a disclosure under the *Public Servants Disclosure Protection*

répréhensibles ou dans le cadre d'une enquête menée sur une divulgation en vertu de cette loi. Toutefois, dans les cas visés aux alinéas *b*) ou *c*), si les renseignements commerciaux confidentiels ou les renseignements dont la communication risquerait vraisemblablement de nuire à la vie ou la sécurité d'un autre individu peuvent être retranchés du document en cause, l'organisation est tenue de faire la communication en retranchant ces renseignements.

11. (1) Tout intéressé peut déposer auprès du commissaire une plainte contre une organisation qui contrevient à l'une des dispositions de la section 1 ou qui omet de mettre en œuvre une recommandation énoncée dans l'annexe 1.

(4) Le commissaire donne avis de la plainte à l'organisation visée par celle-ci.

12. (1) Le commissaire procède à l'examen de toute plainte et, à cette fin, a le pouvoir :

a) d'assigner et de contraindre des témoins à comparaître devant lui, à déposer verbalement ou par écrit sous la foi du serment et à produire les documents ou pièces qu'il juge nécessaires pour examiner la

Act or in the course of an investigation into a disclosure under that Act. However, in the circumstances described in paragraph *(b)* or *(c)*, if giving access to the information would reveal confidential commercial information or could reasonably be expected to threaten the life or security of another individual, as the case may be, and that information is severable from the record containing any other information for which access is requested, the organization shall give the individual access after severing.

11. (1) An individual may file with the Commissioner a written complaint against an organization for contravening a provision of Division 1 or for not following a recommendation set out in Schedule 1.

(4) The Commissioner shall give notice of a complaint to the organization against which the complaint was made.

12. (1) The Commissioner shall conduct an investigation in respect of a complaint and, for that purpose, may

(a) summon and enforce the appearance of persons before the Commissioner and compel them to give oral or written evidence on oath and to produce any records and things

plainte dont il est saisi, de la même façon et dans la même mesure qu'une cour supérieure d'archives;

b) de faire prêter serment;

c) de recevoir les éléments de preuve ou les renseignements — fournis notamment par déclaration verbale ou écrite sous serment — qu'il estime indiqués, indépendamment de leur admissibilité devant les tribunaux;

d) de visiter, à toute heure convenable, tout local — autre qu'une maison d'habitation — occupé par l'organisation, à condition de satisfaire aux normes de sécurité établies par elle pour ce local;

e) de s'entretenir en privé avec toute personne se trouvant dans le local visé à l'alinéa *d)* et d'y mener les enquêtes qu'il estime nécessaires;

f) d'examiner ou de se faire remettre des copies ou des extraits des documents contenant des éléments utiles à l'examen de la plainte et trouvés dans le local visé à l'alinéa *d)*.

(4) Le commissaire ou son délégué renvoie les documents ou pièces demandés en vertu du présent article aux personnes ou

that the Commissioner considers necessary to investigate the complaint, in the same manner and to the same extent as a superior court of record;

(b) administer oaths;

(c) receive and accept any evidence and other information, whether on oath, by affidavit or otherwise, that the Commissioner sees fit, whether or not it is or would be admissible in a court of law;

(d) at any reasonable time, enter any premises, other than a dwelling-house, occupied by an organization on satisfying any security requirements of the organization relating to the premises;

(e) converse in private with any person in any premises entered under paragraph *(d)* and otherwise carry out in those premises any inquiries that the Commissioner sees fit; and

(f) examine or obtain copies of or extracts from records found in any premises entered under paragraph *(d)* that contain any matter relevant to the investigation.

(4) The Commissioner or the delegate shall return to a person or an organization any record or

organisations qui les ont produits dans les dix jours suivant la requête que celles-ci lui présentent à cette fin, mais rien n'empêche le commissaire ou son délégué d'en réclamer une nouvelle production.

13. (1) Dans l'année suivant, selon le cas, la date du dépôt de la plainte ou celle où il en a pris l'initiative, le commissaire dresse un rapport où :

a) il présente ses conclusions et recommandations;

[...]

d) mentionne, s'il y a lieu, l'existence du recours prévu à l'article 14.

(3) Le rapport est transmis sans délai au plaignant et à l'organisation.

14. (1) Après avoir reçu le rapport du commissaire, le plaignant peut demander que la Cour entende toute question qui a fait l'objet de la plainte — ou qui est mentionnée dans le rapport — et qui est visée aux articles 4.1.3, 4.2, 4.3.3, 4.4, 4.6, 4.7 ou 4.8 de l'annexe 1, aux articles 4.3, 4.5 ou 4.9 de cette annexe tels que modifiés ou clarifiés par la section 1, aux paragraphes 5(3) ou 8(6) ou (7) ou à l'article 10.

thing that they produced under this section within ten days after they make a request to the Commissioner or the delegate, but nothing precludes the Commissioner or the delegate from again requiring that the record or thing be produced.

13. (1) The Commissioner shall, within one year after the day on which a complaint is filed or is initiated by the Commissioner, prepare a report that contains

(a) the Commissioner's findings and recommendations;

[...]

(d) the recourse, if any, that is available under section 14.

(3) The report shall be sent to the complainant and the organization without delay.

14. (1) A complainant may, after receiving the Commissioner's report, apply to the Court for a hearing in respect of any matter in respect of which the complaint was made, or that is referred to in the Commissioner's report, and that is referred to in clause 4.1.3, 4.2, 4.3.3, 4.4, 4.6, 4.7 or 4.8 of Schedule 1, in clause 4.3, 4.5 or 4.9 of that Schedule as modified or clarified by Division 1, in subsection 5(3) or 8(6) or (7) or in section 10.

15. S'agissant d'une plainte dont il n'a pas pris l'initiative, le commissaire a qualité pour :

a) demander lui-même, dans le délai prévu à l'article 14, l'audition de toute question visée à cet article, avec le consentement du plaignant;

b) comparaître devant la Cour au nom du plaignant qui a demandé l'audition de la question;

c) comparaître, avec l'autorisation de la Cour, comme partie à la procédure.

16. La Cour peut, en sus de toute autre réparation qu'elle accorde :

a) ordonner à l'organisation de revoir ses pratiques de façon à se conformer aux articles 5 à 10;

b) lui ordonner de publier un avis énonçant les mesures prises ou envisagées pour corriger ses pratiques, que ces dernières aient ou non fait l'objet d'une ordonnance visée à l'alinéa *a)*;

c) accorder au plaignant des dommages-intérêts, notamment en réparation de l'humiliation subie.

26. (2) Il peut par décret :

15. The Commissioner may, in respect of a complaint that the Commissioner did not initiate,

(a) apply to the Court, within the time limited by section 14, for a hearing in respect of any matter described in that section, if the Commissioner has the consent of the complainant;

(b) appear before the Court on behalf of any complainant who has applied for a hearing under section 14; or

(c) with leave of the Court, appear as a party to any hearing applied for under section 14.

16. The Court may, in addition to any other remedies it may give,

(a) order an organization to correct its practices in order to comply with sections 5 to 10;

(b) order an organization to publish a notice of any action taken or proposed to be taken to correct its practices, whether or not ordered to correct them under paragraph *(a)*; and

(c) award damages to the complainant, including damages for any humiliation that the complainant has suffered.

a) prévoir que la présente partie lie tout mandataire de Sa Majesté du chef du Canada qui n'est pas assujéti à la *Loi sur la protection des renseignements personnels*;

b) s'il est convaincu qu'une loi provinciale essentiellement similaire à la présente partie s'applique à une organisation — ou catégorie d'organisations — ou à une activité — ou catégorie d'activités —, exclure l'organisation, l'activité ou la catégorie de l'application de la présente partie à l'égard de la collecte, de l'utilisation ou de la communication de renseignements personnels qui s'effectue à l'intérieur de la province en cause.

30. (1) La présente partie ne s'applique pas à une organisation à l'égard des renseignements personnels qu'elle recueille, utilise ou communique dans une province dont la législature a le pouvoir de régir la collecte, l'utilisation ou la communication de tels renseignements, sauf si elle le fait dans le cadre d'une entreprise fédérale ou qu'elle communique ces renseignements pour contrepartie à l'extérieur de cette province.

(2) Le paragraphe (1) cesse d'avoir effet trois ans après

26. (2) The Governor in Council may, by order,

(a) provide that this Part is binding on any agent of Her Majesty in right of Canada to which the *Privacy Act* does not apply; and

(b) if satisfied that legislation of a province that is substantially similar to this Part applies to an organization, a class of organizations, an activity or a class of activities, exempt the organization, activity or class from the application of this Part in respect of the collection, use or disclosure of personal information that occurs within that province.

30. (1) This Part does not apply to any organization in respect of personal information that it collects, uses or discloses within a province whose legislature has the power to regulate the collection, use or disclosure of the information, unless the organization does it in connection with the operation of a federal work, undertaking or business or the organization discloses the information outside the province for consideration.

(2) Subsection (1) ceases to

l'entrée en vigueur du présent article.

have effect three years after the day on which this section comes into force.

ANNEXE 1
(article 5)

SCHEDULE 1
(Section 5)

PRINCIPES ÉNONCÉS
DANS LA NORME
NATIONALE DU CANADA
INTITULÉE CODE TYPE
SUR LA PROTECTION DES
RENSEIGNEMENTS
PERSONNELS, CAN/CSA-
Q830-96

PRINCIPLES SET OUT IN
THE NATIONAL
STANDARD OF CANADA
ENTITLED MODEL CODE
FOR THE PROTECTION OF
PERSONAL INFORMATION,
CAN/CSA-Q830-96

**4.3 Troisième principe —
Consentement**

Toute personne doit être informée de toute collecte, utilisation ou communication de renseignements personnels qui la concernent et y consentir, à moins qu'il ne soit pas approprié de le faire.

4.3 Principle 3 — Consent

The knowledge and consent of the individual are required for the collection, use, or disclosure of personal information, except where inappropriate.

Note : Dans certaines circonstances, il est possible de recueillir, d'utiliser et de communiquer des renseignements à l'insu de la personne concernée et sans son consentement. Par exemple, pour des raisons d'ordre juridique ou médical ou pour des raisons de sécurité, il peut être impossible ou peu réaliste d'obtenir le consentement de la personne concernée. Lorsqu'on recueille des renseignements aux fins du contrôle d'application de la loi, de la détection d'une fraude ou de sa prévention, on peut aller à

Note: In certain circumstances personal information can be collected, used, or disclosed without the knowledge and consent of the individual. For example, legal, medical, or security reasons may make it impossible or impractical to seek consent. When information is being collected for the detection and prevention of fraud or for law enforcement, seeking the consent of the individual might defeat the purpose of collecting the information. Seeking consent may be impossible or

l'encontre du but visé si l'on cherche à obtenir le consentement de la personne concernée. Il peut être impossible ou inopportun de chercher à obtenir le consentement d'un mineur, d'une personne gravement malade ou souffrant d'incapacité mentale. De plus, les organisations qui ne sont pas en relation directe avec la personne concernée ne sont pas toujours en mesure d'obtenir le consentement prévu. Par exemple, il peut être peu réaliste pour une oeuvre de bienfaisance ou une entreprise de marketing direct souhaitant acquérir une liste d'envoi d'une autre organisation de chercher à obtenir le consentement des personnes concernées. On s'attendrait, dans de tels cas, à ce que l'organisation qui fournit la liste obtienne le consentement des personnes concernées avant de communiquer des renseignements personnels

**4.5 Cinquième principe —
Limitation de l'utilisation, de
la communication
et de la conservation**

Les renseignements personnels ne doivent pas être utilisés ou communiqués à des fins autres que celles auxquelles ils ont été recueillis à moins que la personne concernée n'y consente ou que la loi ne l'exige. On ne doit conserver les renseignements personnels

inappropriate when the individual is a minor, seriously ill, or mentally incapacitated. In addition, organizations that do not have a direct relationship with the individual may not always be able to seek consent. For example, seeking consent may be impractical for a charity or a direct-marketing firm that wishes to acquire a mailing list from another organization. In such cases, the organization providing the list would be expected to obtain consent before disclosing personal information.

**4.5 Principle 5 — Limiting
Use, Disclosure, and
Retention**

Personal information shall not be used or disclosed for purposes other than those for which it was collected, except with the consent of the individual or as required by law. Personal information shall be retained only as long as

qu'aussi longtemps que nécessaire pour la réalisation des fins déterminées.

4.9 Neuvième principe — Accès aux renseignements personnels

Une organisation doit informer toute personne qui en fait la demande de l'existence de renseignements personnels qui la concernent, de l'usage qui en est fait et du fait qu'ils ont été communiqués à des tiers, et lui permettre de les consulter. Il sera aussi possible de contester l'exactitude et l'intégralité des renseignements et d'y faire apporter les corrections appropriées.

Note : Dans certains cas, il peut être impossible à une organisation de communiquer tous les renseignements personnels qu'elle possède au sujet d'une personne. Les exceptions aux exigences en matière d'accès aux renseignements personnels devraient être restreintes et précises. On devrait informer la personne, sur demande, des raisons pour lesquelles on lui refuse l'accès aux renseignements. Ces raisons peuvent comprendre le coût exorbitant de la fourniture de l'information, le fait que les renseignements personnels contiennent des détails sur d'autres personnes, l'existence de raisons d'ordre juridique, de raisons de sécurité ou de raisons

necessary for the fulfilment of those purposes.

4.9 Principle 9 — Individual Access

Upon request, an individual shall be informed of the existence, use, and disclosure of his or her personal information and shall be given access to that information. An individual shall be able to challenge the accuracy and completeness of the information and have it amended as appropriate.

Note: In certain situations, an organization may not be able to provide access to all the personal information it holds about an individual. Exceptions to the access requirement should be limited and specific. The reasons for denying access should be provided to the individual upon request. Exceptions may include information that is prohibitively costly to provide, information that contains references to other individuals, information that cannot be disclosed for legal, security, or commercial proprietary reasons, and information that is subject to solicitor-client or litigation privilege.

d'ordre commercial exclusives
et le fait que les renseignements
sont protégés par le secret
professionnel ou dans le cours
d'une procédure de nature
judiciaire.

COUR FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : T-604-09

INTITULÉ : STATE FARM MUTUAL AUTOMOBILE
INSURANCE COMPANY c. COMMISSAIRE
À LA PROTECTION DE LA VIE PRIVÉE DU
CANADA et PROCUREUR GÉNÉRAL DU
CANADA

LIEU DE L'AUDIENCE : Halifax (Nouvelle-Écosse)

DATE DE L'AUDIENCE : Le 13 avril 2010

**MOTIFS DU JUGEMENT
ET JUGEMENT :** LE JUGE MAINVILLE

**DATE DES MOTIFS
ET DU JUGEMENT :** Le 9 juillet 2010

COMPARUTIONS :

Peter M. Rogers, c.r. POUR LA DEMANDERESSE
Jane O'Neill
David T.S. Fraser

Frederick C. McElman, c.r. POUR LES DÉFENDEURS
Nicholas Russon

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

McInnes Cooper POUR LA DEMANDERESSE
Saint-Jean (N.-B.)

Stewart McKelvey POUR LES DÉFENDEURS
Fredericton (N.-B.)