



Décision de Conformité et Enquêtes CRTC 2020-196

Version PDF

Ottawa, le 18 juin 2020

Numéro de dossier : 9090-2019-00518-09

Hydro-Québec – Demande de révision d'un avis de communication

Le Conseil rejette la demande de révision d'un avis de communication présentée par Hydro-Québec et confirme les exigences de communication énoncées dans l'avis.

Introduction

1. En avril 2019, le personnel d'enquête du Conseil a relevé 189 plaintes soumises au Centre de notification des pourriels relativement à une présumée fraude d'hameçonnage par messages textes.
2. À la suite de ces plaintes, le personnel d'enquête du Conseil a lancé une enquête sur des violations potentielles des articles 6 à 9 de la *Loi visant à promouvoir l'efficacité et la capacité d'adaptation de l'économie canadienne par la réglementation de certaines pratiques qui découragent l'exercice des activités commerciales par voie électronique et modifiant la Loi sur le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, la Loi sur la concurrence, la Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques et la Loi sur les télécommunications (Loi canadienne anti-pourriel [LCAP], ou Loi).*
3. Dans le cadre de cette enquête, le 2 octobre 2019, une personne désignée par le Conseil¹ a émis un avis de communication² et l'a signifié à Hydro-Québec.
4. L'avis de communication obligeait Hydro-Québec à communiquer des renseignements relatifs à 10 adresses de service et aux comptes clients associés au plus tard le 18 octobre 2019. Plus précisément, l'avis de communication visait à obtenir i) tous renseignements passés et actuels relatifs aux comptes et aux titulaires de comptes liés aux services fournis aux 10 adresses de service à des dates précises, ii) tout document relatif au processus utilisé par Hydro-Québec pour valider l'identité ou l'historique de crédit des titulaires de comptes des 10 adresses de service, et iii) une réponse à la question de savoir si

¹ L'article 14 de la *Loi* stipule que pour l'application de l'un ou l'autre des articles 15 à 46, le Conseil peut désigner toute personne — individuellement ou au titre de son appartenance à une catégorie — nommée en application de l'article 8 de la *Loi sur le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes*, pour exercer des pouvoirs relativement à toute question mentionnée dans la désignation.

² L'article 17(1) de la *Loi* stipule qu'une personne désignée pour l'application de l'article 17 peut faire signifier un avis à toute personne pour l'obliger à communiquer la copie de tout document qui est en sa possession ou sous sa responsabilité ou à établir tout document à partir de données, renseignements ou documents qui sont en sa possession ou sous sa responsabilité et à le communiquer.

les mêmes personnes continuaient d'être clientes d'Hydro-Québec, à la date de la réponse d'Hydro-Québec, aux adresses de service hydroélectrique respectives.

5. Le 17 octobre 2019, le Conseil a reçu une demande de révision de l'avis de communication de la part d'Hydro-Québec³. Dans sa demande, Hydro-Québec a demandé au Conseil de modifier les exigences de l'avis de communication afin de n'être tenue de communiquer que les renseignements fournis dans l'annexe de sa demande.
6. Hydro-Québec a demandé que les exigences de communication de l'avis de communication soient modifiées pour les raisons suivantes :
 - la personne désignée n'a pas obtenu une autorisation judiciaire lui permettant de demander des renseignements personnels non publics ou des renseignements confidentiels à un organisme public;
 - certains des renseignements demandés dans l'avis de communication n'ont aucun lien rationnel avec les fins autorisées par le paragraphe 17(2) de la *Loi*;
 - plusieurs des renseignements demandés sont des renseignements personnels confidentiels protégés en vertu de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels* du Québec (*Loi sur l'accès*).
7. Le 8 novembre 2019, le Conseil a reçu les observations d'une personne désignée en réponse à la demande d'Hydro-Québec. Dans ces observations, la personne désignée a fait valoir que :
 - la personne désignée n'avait pas besoin d'une autorisation judiciaire préalable pour demander les renseignements indiqués dans l'avis de communication;
 - l'avis de communication a été émis à des fins autorisées par le paragraphe 17(2) de la *Loi*, et chacune de ses exigences était liée à celles-ci;
 - l'avis de communication s'applique partout au Canada, et il n'entre pas en conflit avec la *Loi sur l'accès*. Par conséquent, Hydro-Québec est autorisée à divulguer tous les renseignements demandés dans l'avis de communication.
8. Selon le paragraphe 18(3) de la *Loi*, après avoir étudié les observations du demandeur et de la personne désignée pour l'application de l'article 17, le Conseil peut accueillir ou rejeter la demande ou modifier, de la façon qu'il estime indiquée dans les circonstances, les exigences en matière d'information et les conditions énoncées dans l'avis de communication.

³ Le paragraphe 18(1) de la *Loi* stipule que la personne à qui a été signifié l'avis peut, à tout moment avant la date prévue pour la communication d'un document, demander par écrit au Conseil soit de réviser l'avis au motif que l'obligation d'établir ou de communiquer le document est déraisonnable dans les circonstances ou que la communication révélerait des renseignements protégés, soit de réviser les conditions visant à empêcher la divulgation.

Questions

9. Selon le dossier de la présente instance, le Conseil a déterminé qu'il devait examiner les questions suivantes dans la présente décision :
- La personne désignée avait-elle besoin d'une autorisation judiciaire afin de pouvoir exiger d'Hydro-Québec des renseignements personnels non publics ou des renseignements confidentiels?
 - L'avis de communication et ses exigences sont-ils autorisés en vertu du paragraphe 17(2) de la *Loi*?
 - La *Loi sur l'accès* interdit-elle à Hydro-Québec de divulguer les renseignements demandés dans l'avis de communication?

La personne désignée avait-elle besoin d'une autorisation judiciaire afin de pouvoir exiger d'Hydro-Québec des renseignements personnels non-publics ou des renseignements confidentiels?

10. Hydro-Québec a argué que les pouvoirs d'enquête conférés par la *Loi* ne permettent pas à la personne désignée de contraindre un organisme public à divulguer des renseignements personnels non publics ou des renseignements confidentiels sans autorisation judiciaire.
11. Hydro-Québec a fait valoir que la personne désignée devait obtenir une autorisation judiciaire parce que l'objectif prédominant de l'avis de communication est de recueillir des renseignements en vue de déterminer la responsabilité pénale des personnes dont les renseignements sont sollicités et de les accuser d'avoir contrevenu à la LCAP. Pour appuyer cette position, Hydro-Québec a rappelé le jugement de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *R. c. Jarvis* (Jarvis)⁴. Selon Hydro-Québec, dans ce jugement, la Cour a estimé qu'une autorisation est nécessaire lorsque l'objectif prédominant d'un examen est d'établir la responsabilité pénale de la personne faisant l'objet de l'examen. Toutefois, Hydro-Québec n'a pas expliqué en détail pourquoi elle estime que les procédures engagées dans le cadre de la LCAP sont de nature pénale ou comment Jarvis s'applique dans les présentes circonstances.
12. La personne désignée a indiqué que le jugement dans Jarvis ne s'applique pas ni ne devrait s'appliquer dans le cas présent parce que l'avis de communication n'a pas été émis dans le cadre d'une enquête criminelle.
13. Le Conseil conclut, pour les raisons qui suivent, qu'une autorisation judiciaire préalable n'était pas nécessaire pour demander les renseignements énoncés dans l'avis de communication.

⁴ [R. c. Jarvis, \[2002\] 3 RCS 757](#), paragraphe 88

14. Dans la décision de Conformité et Enquêtes 2017-367⁵, le Conseil a analysé en détail la nature de ses procédures tenues en vertu de la LCAP et a conclu que la *Loi* est de nature administrative et réglementaire, et non criminelle ou pénale. L'objectif prédominant de ces procédures, y compris celles liées aux avis de communication, n'est pas la détermination de la responsabilité pénale – c'est-à-dire la détermination à savoir si une infraction a été commise⁶. La *Loi* a plutôt pour objet de promouvoir l'efficacité et la capacité d'adaptation de l'économie canadienne par la réglementation des pratiques commerciales qui découragent l'exercice des activités commerciales par voie électronique (voir l'article 3). La *Loi* stipule expressément que les violations de ses articles 6 à 9 ne sont pas des infractions (voir l'article 30). Elle stipule également que l'imposition de sanctions administratives pécuniaires par le Conseil vise non pas à punir, mais plutôt à favoriser son respect [voir le paragraphe 20(2)].
15. Le Conseil fait remarquer que, contrairement à certaines autres lois⁷, aucune disposition de la LCAP n'exige qu'une personne désignée obtienne une autorisation judiciaire avant d'émettre un avis de communication.
16. Compte tenu de ce qui précède, le Conseil conclut que la personne désignée n'avait pas besoin d'une autorisation judiciaire préalable afin de pouvoir exiger d'Hydro-Québec des renseignements personnels non publics ou des renseignements confidentiels.

L'avis de communication et ses exigences sont-ils autorisés en vertu du paragraphe 17(2) de la *Loi*?

17. Le paragraphe 17(1) de la *Loi* accorde aux personnes désignées un large pouvoir pour obliger une personne à communiquer ou à établir des documents qui sont en sa possession ou sous sa responsabilité. Ce pouvoir est limité par le paragraphe 17(2) de la *Loi*, qui prévoit que la demande de communication ou de préparation de documents ne doit être faite qu'à l'une ou l'autre des fins suivantes :
- a) vérifier le respect de la *Loi*;
 - b) décider si une contravention à l'un des articles 6 à 9 a été commise;
 - c) faciliter une enquête, instance ou poursuite relative à une contravention à une loi d'un État étranger visant des comportements essentiellement semblables à ceux interdits par l'un des articles 6 à 9.
18. Hydro-Québec a argué que certains des renseignements demandés dans l'avis de communication n'ont aucun lien rationnel avec les objectifs de la LCAP. Plus précisément, Hydro-Québec a fait valoir que l'historique de crédit des titulaires de comptes d'intérêt n'est pas pertinent pour déterminer si des messages électroniques commerciaux (MEC) non sollicités ont été envoyés.

⁵ La décision de Conformité et Enquêtes CRTC 2017-367, de même que la décision de Conformité et Enquêtes CRTC 2017-368, ont été confirmées par la Cour d'appel fédérale dans *3510395 Canada Inc. c. Canada (Procureur Général)* 2020 CAF 103.

⁶ Voir les paragraphes 195 à 207 de la décision de Conformité et Enquêtes 2017-367.

⁷ Voir, par exemple, le paragraphe 231.2(3) de la *Loi de l'impôt sur le revenu*.

19. La personne désignée a répondu que tous les renseignements demandés dans l’avis de communication sont pertinents pour l’enquête et a expliqué comment chacun des éléments demandés dans l’avis de communication est directement lié aux fins autorisées par les alinéas 17(2)a) et 17(2)b) de la *Loi*. La personne désignée a soutenu que les renseignements passés et actuels relatifs aux comptes et aux titulaires de comptes, ainsi que les documents relatifs au processus qu’Hydro-Québec a utilisé pour valider l’historique de crédit des titulaires de comptes d’intérêt, aideraient à identifier des transactions financières pertinentes pour l’enquête en cours et à identifier des personnes qui pourraient être impliquées dans une violation des articles 6 ou 9 de la *Loi* ou responsables d’une telle violation.
20. Le Conseil conclut, pour les raisons qui suivent, que l’avis de communication remis à Hydro-Québec par la personne désignée était autorisé aux fins du paragraphe 17(2) de la *Loi*.
21. Le Conseil estime que les observations d’Hydro-Québec sur cette question révèlent une incompréhension potentielle de la nature et des buts de l’article 17 de la *Loi* et de même que des circonstances de l’émission de l’avis de communication. Hydro-Québec semble supposer que la personne désignée a émis l’avis de communication uniquement pour recueillir des renseignements permettant de déterminer si les titulaires de comptes d’intérêt ont envoyé des MEC sans le consentement des destinataires. Le Conseil estime que la personne désignée a plutôt émis l’avis de communication pour obtenir des renseignements susceptibles de contribuer à une enquête en cours sur des violations potentielles de l’un des articles 6 à 9 de la *Loi* par les titulaires de comptes d’intérêt, mais pas nécessairement seulement par eux.
22. Selon le Conseil, les renseignements demandés dans l’avis de communication, y compris les documents relatifs au processus utilisé par le demandeur pour valider l’historique de crédit des titulaires de comptes d’intérêt, peuvent aider la personne désignée à corroborer les renseignements déjà obtenus au cours de l’enquête. Ces renseignements pourraient aider la personne désignée à déterminer si l’ensemble ou certaines des 10 adresses de service figurant dans l’avis de communication correspondent à des lieux où des éléments de preuve pourraient être trouvés relativement à des violations potentielles des articles 6 à 9 de la *Loi*. Ces renseignements pourraient également aider la personne désignée à découvrir de nouvelles adresses non encore connues par le personnel d’enquête du Conseil où de tels éléments de preuve pourraient être trouvés.
23. Si la personne désignée détermine que des MEC non conformes à la *Loi* ont été envoyés, les renseignements demandés dans l’avis de communication l’aideront à suivre la piste de l’argent et, par conséquent, à déterminer quelles personnes ont envoyé, ont fait envoyer ou ont permis d’envoyer ces messages, en violation de l’article 6 de la *Loi*. Ces renseignements pourraient également aider la personne désignée à déterminer si une personne a fait accomplir, même indirectement, aidé ou encouragé que soit accompli un tel acte interdit, en violation de l’article 9 de la *Loi*. Comme le Conseil l’a indiqué dans ses précédentes décisions de révision d’avis de communication, les renseignements financiers peuvent aider le personnel d’enquête à tirer de telles conclusions⁸.
24. La question de savoir si les fonds associés à des activités contraires à la *Loi* restent chez les titulaires de comptes d’intérêt ou s’ils sont transférés à d’autres tiers peut permettre de

⁸ Voir la [lettre](#) du Conseil adressée à 3510395 Canada Inc, *exerçant ses activités* sous le nom de Compu.Finder, 28 novembre 2014, et la [lettre](#) du Conseil adressée à la Banque Royale du Canada, 4 avril 2016.

déterminer si et dans quelle mesure les titulaires de comptes et d'autres personnes ont bénéficié d'activités contraires aux articles 6 ou 9 de la *Loi* et, par association, peuvent avoir été impliqués dans de telles activités ou en être responsables. Le Conseil estime donc que l'historique de crédit des titulaires de comptes d'intérêt peut aider à déterminer s'ils ont été impliqués dans des activités qui contreviennent aux articles 6 ou 9 de la *Loi*. Ces renseignements peuvent également aider à déterminer si d'autres personnes qui pourraient être impliquées dans des activités contraires à la *Loi* ou responsables de telles activités, et à établir ou clarifier les liens entre les titulaires de comptes d'intérêt et des tiers associés à ces activités.

25. Compte tenu des points susmentionnés, le Conseil estime que l'avis de communication et ses exigences sont autorisés par le paragraphe 17(2) de la *Loi*. Le Conseil fait cependant remarquer que les renseignements demandés au point 2, partie 1 de l'avis de communication, tel qu'il est formulé, concernent les documents relatifs au processus qu'Hydro-Québec a utilisé pour valider l'identité ou l'historique de crédit des titulaires de comptes d'intérêt, plutôt que le contenu de l'historique de crédit des titulaires de comptes.

La *Loi sur l'accès* interdit-elle à Hydro-Québec de divulguer les renseignements demandés dans l'avis de communication?

26. Hydro-Québec a soutenu que plusieurs renseignements demandés dans l'avis de communication sont des renseignements personnels confidentiels protégés par la *Loi sur l'accès*.
27. Hydro-Québec a signalé que, conformément à l'article 53 de la *Loi sur l'accès*⁹, elle doit refuser de divulguer des renseignements personnels non publics sans le consentement de la personne concernée par ces renseignements, à moins que l'une des exceptions prévues aux paragraphes 59(1) à (9) de la *Loi sur l'accès* ne s'applique.
28. Hydro-Québec a fait valoir que les exceptions prévues aux paragraphes 59(1) à (3) ne s'appliquent pas aux circonstances du présent cas et que, par conséquent, elle ne peut pas divulguer les renseignements personnels confidentiels demandés dans l'avis de communication. Toutefois, Hydro-Québec n'a pas expliqué pourquoi les autres exceptions prévues à l'article 59 ne s'appliquent pas.
29. La personne désignée a répondu que les exigences en matière d'information contenues dans l'avis de communication sont compatibles avec la *Loi sur l'accès*, parce que l'exception à l'article 53 prévue au paragraphe 59(8) et à l'article 67 de la *Loi sur l'accès* s'applique à l'avis de communication émis à Hydro-Québec. Cette exception permet aux organismes publics de communiquer des renseignements personnels à une personne ou à un organisme sans le consentement des personnes concernées si cette communication est nécessaire à l'application d'une loi au Québec.

⁹ Le paragraphe 53(1) de la *Loi sur l'accès* stipule que les renseignements personnels sont confidentiels, sauf si la personne concernée par ces renseignements consent à leur divulgation.

30. Le Conseil estime, pour les raisons qui suivent, que la *Loi sur l'accès* n'interdit pas à Hydro-Québec de divulguer les renseignements demandés dans l'avis de communication.
31. Le Conseil estime que l'exception prévue aux paragraphes 59(8) et 67 de la *Loi sur l'accès* s'applique aux circonstances du présent cas. Le paragraphe 59(8) stipule qu'un organisme public peut communiquer des renseignements personnels sans le consentement de la personne concernée à une personne, un organisme ou une agence, conformément aux articles 61, 66, 67, 67.1, 67.2, 68 et 68.1. L'article 67 stipule qu'un organisme public peut, sans le consentement de la personne concernée, communiquer des renseignements personnels à toute personne ou à tout organisme si cette communication est nécessaire à l'application d'une loi au Québec, que cette loi prévoie expressément ou non la communication de ces renseignements.
32. Le Conseil, établi par la *Loi sur le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes*, constitue une personne ou un organisme au sens du paragraphe 59(8) et de l'article 67 de la *Loi sur l'accès*. Étant donné qu'Hydro-Québec est un organisme public et que la LCAP est une loi fédérale qui s'applique partout au Canada, le Conseil estime que cette exception permet à Hydro-Québec de divulguer les renseignements personnels demandés dans l'avis de communication sans le consentement des personnes dont les renseignements ont été sollicités.
33. Le Conseil a indiqué dans de précédentes décisions de révision d'avis de communication que dans toute instance de révision d'un avis de communication, il incombe à la personne qui soumet la demande de fournir suffisamment de détails, de preuves ou d'autres renseignements pour corroborer ses arguments et le redressement demandé¹⁰. Le Conseil estime qu'une demande produite au motif qu'un avis de communication entraînerait la divulgation de renseignements confidentiels doit indiquer au Conseil les raisons précises pour lesquelles le demandeur n'est pas autorisé à communiquer les renseignements demandés et doit faciliter la prise de décision du Conseil quant aux mesures à prendre pour corriger les lacunes présentées, le cas échéant. Cette obligation est clairement énoncée dans la partie 5 de l'avis de communication. Malgré cela, Hydro-Québec n'a pas précisé pourquoi l'exception à l'article 53 de la *Loi sur l'accès* prévue au paragraphe 59(8) et à l'article 67 de cette loi s'applique ou non aux circonstances du présent cas.
34. Compte tenu de ce qui précède, le Conseil estime que la *Loi sur l'accès* contient une exception qui s'applique à l'avis de communication émis à Hydro-Québec. Par conséquent, le Conseil estime la *Loi sur l'accès* n'interdit pas à Hydro-Québec de divulguer les renseignements demandés dans l'avis de communication.

Conclusions

35. Comme il est indiqué ci-dessus, le Conseil estime que :

- la personne désignée n'avait pas à obtenir une autorisation judiciaire préalable afin de pouvoir exiger des renseignements personnels non publics ou des renseignements confidentiels d'Hydro-Québec;

¹⁰ Voir, par exemple, la [lettre](#) du Conseil adressée à Sharon Rapanos, 14 août 2015.

- l'avis de communication et ses exigences sont autorisés en vertu du paragraphe 17(2) de la *Loi*;
- la *Loi sur l'accès* n'interdit pas à Hydro-Québec de divulguer les renseignements demandés dans l'avis de communication.

36. Par conséquent, le Conseil **rejette** la demande de révision d'avis de communication présentée par Hydro-Québec et confirme les exigences de communication énoncées dans l'avis de communication émis à Hydro-Québec le 2 octobre 2019.

37. Hydro-Québec doit fournir à Bryon Braymore les documents spécifiés dans l'avis de communication, dans le format et de la manière établis dans celui-ci. M. Braymore doit recevoir les documents au plus tard 15 jours après la date de signification de la présente décision, à 16 h (HAE)¹¹.

38. Par la présente, le Conseil informe Hydro-Québec de son droit d'interjeter appel de la présente décision devant la Cour d'appel fédérale dans un délai de 30 jours suivant la date de la présente décision. Un appel portant sur une question de fait est subordonné à l'autorisation de la Cour d'appel fédérale. La demande d'autorisation d'interjeter appel doit être présentée dans les 30 jours suivant la date de la présente décision (voir l'article 27 de la *Loi*).

Secrétaire général

Documents connexes

- *3510395 Canada Inc., exerçant ses activités sous le nom de Compu.Finder – Violations de la Loi canadienne anti-pourriel, Décision de Conformité et Enquêtes CRTC 2017-368, 19 octobre 2017*
- *3510395 Canada Inc., exerçant ses activités sous le nom de Compu.Finder – Contestation constitutionnelle de la Loi canadienne anti-pourriel, Décision de Conformité et Enquêtes CRTC 2017-367, 19 octobre 2017*

¹¹ Il s'agit de la date et l'heure du délai de réception effective par le destinataire, prouvés par tout moyen qui démontre avec certitude l'heure de réception (le fardeau de la preuve incombe à l'expéditeur).