



Commission
d'accès à l'information
du Québec

Bureau de Québec
Bureau 1 10
575, rue Saint-Amable
Québec (Québec) G1R 2G4
Téléphone: 418 528-7741
Télécopieur: 418 529-3102

Bureau de Montréal
Bureau 18 200
500, boulevard René-Lévesque Ouest
Montréal (Québec) H2Z 1W7
Téléphone: 514 873-4196
Télécopieur: 514 844-6170

Sans frais 1 888 528-7741 cai communications@cai.gouv.qc.ca www.cai.gouv.qc.ca

Le président

PAR COURRIEL

Québec, le 2 février 2018

Monsieur Maxime Perreault, secrétaire
cfp@assnat.qc.ca
Commission des finances publiques
Assemblée nationale
Édifice Pamphile-Le May
1035, rue des Parlementaires
3e étage, Bureau 3.15
Québec (Québec) G1A 1A3

COMMISSION DES FINANCES PUBLIQUES

Déposé le : 2018-02-20

N° : CFP-133

Secrétaire : M. Perreault

OBJET : Projet de loi no 141 - Loi visant principalement à améliorer l'encadrement du secteur financier, la protection des dépôts d'argent et le régime de fonctionnement des institutions financières

Monsieur le Secrétaire,

La Commission d'accès à l'information (la Commission) a pris connaissance du projet de Loi visant principalement à améliorer l'encadrement du secteur financier, la protection des dépôts d'argent et le régime de fonctionnement des institutions financières (le projet de loi). Ce projet de loi entend réformer les lois régissant le secteur financier.

La protection des renseignements personnels et l'accès à l'information sont au cœur des préoccupations de la Commission et seules les dispositions législatives ayant un impact en ces matières font l'objet de commentaires. Après l'analyse du projet de loi, la Commission émet les observations qui suivent.

Commentaire général

La Commission rappelle que la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*¹ est une loi prépondérante et quasi constitutionnelle. Ce choix du législateur démontre l'importance des principes d'accès à l'information et de protection des renseignements personnels dans notre société.

¹ RLRQ, c. A-2.1, Loi sur l'accès.

Toutefois, au fil des années plusieurs dispositions dérogeant à ces principes ont été adoptées, érodant progressivement le caractère prépondérant de cette loi, comme la Commission en fait état dans son rapport quinquennal 2016, intitulé *Rétablir l'équilibre*².

La Commission précisait dans son rapport que le pouvoir de dérogation doit être exercé avec parcimonie :

« La Commission est d'avis que toute exception aux droits fondamentaux garantis par la Charte, par la Loi sur l'accès ou par la Loi sur le privé doit reposer sur des considérations relevant de l'intérêt public. Le législateur devrait déroger à ces lois uniquement lorsque le respect des droits qu'elles procurent constitue un obstacle incontournable à l'atteinte d'objectifs suffisamment importants. De plus, une disposition dérogatoire devrait porter sur une ou des dispositions précises nécessaires pour que l'objectif soit atteint plutôt que de viser l'intégralité d'une de ces lois. »

Dans ce rapport, la Commission a recommandé au législateur de revoir l'ensemble des dérogations aux lois en matière d'accès à l'information et de protection des renseignements personnels afin d'évaluer leur nécessité. Le projet de loi n° 141 offre l'opportunité au législateur de questionner la pertinence de certaines dérogations prévues aux lois régissant le secteur financier afin de déterminer si ces exceptions doivent être maintenues, modifiées ou abrogées.

La Commission attire donc l'attention des parlementaires sur la présence de plusieurs dispositions dérogatoires à la Loi sur l'accès dans le projet de loi.

Commentaires particuliers

Accès et rectification des dossiers de plainte

Le projet de loi introduit plusieurs dispositions³ qui prévoient, avec les adaptations nécessaires et selon la loi en cause, ce qui suit :

« Malgré les articles 9 et **83 de la Loi sur l'accès** aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels, l'Autorité [des marchés financiers] ne peut communiquer un dossier de plainte sans l'autorisation de l'assureur qui le lui a transmis ». (Notre emphase)

D'abord, la Commission soumet aux parlementaires que l'adoption de dérogations à l'article 83 de la Loi sur l'accès aurait pour conséquence d'empêcher une personne d'obtenir les renseignements personnels la concernant directement auprès de l'Autorité des marchés financiers (l'Autorité). L'objectif même de la Loi sur l'accès à ce chapitre est de reconnaître le droit de toute personne de demander l'accès aux renseignements qui la concernent en s'adressant à tout organisme qui les détient, peu importe qu'il en soit l'auteur ou non. Le législateur voulait ainsi offrir aux citoyens une procédure simple pour

² COMMISSION D'ACCÈS À L'INFORMATION DU QUÉBEC, *Rétablir l'équilibre, Rapport sur l'application de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels et de la Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé*, Québec, Septembre 2016, pages 4 et suivantes.

³ Voir les articles 57 de la *Loi sur les assureurs*, 131.6 de la *Loi sur les coopératives de services financiers*, RLRQ, c. C-67.3, 28.18 de la *Loi sur les institutions de dépôts et la protection des dépôts*, 40 de la *Loi sur les sociétés de fiducie et les sociétés d'épargne*, 103.6 de la *Loi sur la distribution de produits et services financiers*, RLRQ, c. D-9.2, 77.3 de la *Loi sur le courtage immobilier*, RLRQ, c. C-73.2 et 168.1.7 de la *Loi sur les valeurs mobilières*, RLRQ, c. V-1.1.

avoir accès à leurs renseignements personnels. La Commission ne voit pas en quoi la situation de l'Autorité justifie ces dérogations.

Au surplus, ces dérogations font en sorte d'empêcher une personne d'exercer son droit, prévu à la Loi sur l'accès, de demander la rectification de ses renseignements personnels détenus par un organisme public advenant qu'ils soient inexacts, incomplets ou équivoques. Dans la mesure où l'Autorité peut utiliser les renseignements personnels qu'elle détient au sujet d'une personne, notamment afin de prendre une décision la concernant, il est primordial de s'assurer que ceux-ci sont exacts et le droit de rectification fait partie des mesures le permettant. La Commission ne voit pas ce qui justifie la dérogation à ce principe qui a pour conséquence de diminuer les droits reconnus par la Loi sur l'accès.

Confidentialité des documents utilisés dans le cadre de la médiation

En ce qui concerne les dérogations à l'article 9⁴ de la Loi sur l'accès dans le contexte d'un processus de médiation ou de conciliation, la Commission comprend qu'elles visent à empêcher une personne d'avoir accès à des documents utilisés dans le cadre de ces processus. Des dispositions similaires sont prévues dans de nombreuses lois. À titre d'exemple, l'article 56 de la Loi sur les assureurs introduit par le projet de loi⁵ prévoit que :

« 56. À moins que les parties n'y consentent, rien de ce qui a été dit ou écrit au cours d'une séance de conciliation ou de médiation n'est recevable en preuve devant un tribunal judiciaire ou devant une personne ou un organisme de l'ordre administratif lorsqu'il exerce des fonctions juridictionnelles.

Le conciliateur et le médiateur ne peuvent être contraints de divulguer ce qui leur a été révélé ou ce dont ils ont eu connaissance dans l'exercice de leurs fonctions, ni de produire un document confectionné ou obtenu dans cet exercice devant un tribunal judiciaire ou devant une personne ou un organisme de l'ordre administratif lorsqu'il exerce des fonctions juridictionnelles.

Malgré l'article 9 de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels (chapitre A-2.1), nul n'a droit d'accès à un document contenu dans le dossier de conciliation ou de médiation. » (Notre emphase)

La Commission ne remet pas en question la confidentialité de ces processus, mais recommande au législateur qu'une disposition générale à cet effet soit insérée dans la Loi sur l'accès. Cette solution empêcherait que des dérogations à la Loi sur l'accès ne soient prévues dans de nombreuses lois en plus d'éviter d'éventuels problèmes de cohérence.

Les registres publics

L'article 509⁶ de la *Loi sur les assureurs* prévoit que l'Autorité tient un registre de renseignements relatifs aux sanctions administratives pécuniaires. Le paragraphe 9 de

⁴ Voir les articles 56 de la *Loi sur les assureurs* (56 du projet de loi), 93 du projet de loi qui introduit l'article 131.5 de la *Loi sur les coopératives de services financiers*, 323 du projet de loi qui introduit l'article 28.17 de la *Loi sur les institutions de dépôts et la protection des dépôts*, 360 du projet de loi qui édicte l'article 39 de la *Loi sur les sociétés de fiducie et les sociétés d'épargne*, 495 du projet de loi qui introduit l'article 103.5 de la *Loi sur la distribution de produits et services financiers*, 615 qui introduit l'article 77.2 de la *Loi sur le courtage immobilier* et 633 du projet de loi qui introduit l'article 168.1.6 de la *Loi sur les valeurs mobilières*.

⁵ Voir la page 28 du projet de loi.

⁶ Lire l'article 509 à la page 126 du projet de loi.

cet article stipule que le registre doit contenir « *tout autre renseignement que l'Autorité estime d'intérêt public* ».

La Commission ne peut qu'être d'accord avec le principe de transparence des registres publics. Toutefois, puisque ce registre pourrait contenir des renseignements personnels que l'Autorité estime « d'intérêt public », la Commission souligne qu'il est important que cette dernière mène une réflexion préalable à la publication de tels renseignements quant à leur impact possible sur la protection des renseignements personnels et la vie privée des personnes concernées, le cas échéant.

Au surplus, l'Autorité devrait procéder à une réflexion globale sur l'impact de la diffusion de renseignements personnels étant donné les nouveaux moyens technologiques qui permettent de collecter, traiter, utiliser et conserver des données. La diffusion de données, ouvertes ou non, par le biais de registres publics ou de banques de données sur Internet, peut permettre, entre autres, le recoupement de données, la réidentification de personnes et le profilage, autant de situations qui soulèvent des enjeux en matière de protection des renseignements personnels et de vie privée⁷.

Cette recommandation est également pertinente au regard des différents registres publics tenus par l'Autorité et prescrits dans les différentes lois⁸ du secteur financier qui habilite l'Autorité à ajouter dans un registre public tout autre renseignement qu'elle juge utile au public.

Nécessité de la collecte de renseignements personnels

Plusieurs articles⁹ du projet de loi prescrivent que l'Autorité peut requérir d'un assujéti qu'il lui fournisse les documents et renseignements qu'elle juge « utiles » aux fins de l'application de la présente loi ou qu'il lui donne autrement accès à ceux-ci. À cet égard, la Commission rappelle que l'Autorité, à titre d'organisme public assujéti à la Loi sur l'accès, est tenue de respecter le critère de nécessité prévu à cette loi qui s'applique à la collecte de renseignements personnels.

Entente de communication de renseignements personnels

Le projet de loi transfère la surveillance et le contrôle du courtage hypothécaire à l'Autorité. L'article 459 du projet de loi prévoit une mesure transitoire afin de permettre la communication de renseignements personnels entre l'Autorité et l'Organisme d'autoréglementation du courtage immobilier du Québec, soit par un partage ou un transfert.

Après l'étude de cet article, la Commission comprend qu'il ne s'agit pas d'une entente permanente, mais d'une mesure transitoire permettant à l'Autorité d'exercer ses nouvelles fonctions. La Commission est d'avis que cet article devrait être plus spécifique concernant le partage ou le transfert de renseignements personnels et la période pendant laquelle un tel transfert ou partage peut être réalisé.

⁷ COMMISSION D'ACCÈS À L'INFORMATION DU QUÉBEC, préc., note 14, pages 141 et suivantes.

⁸ À titre d'exemple, l'article 176 de la *Loi sur les assureurs*, l'article 326 du projet de loi qui introduit l'article 32.9 de la *Loi sur les institutions de dépôts et la protection des dépôts* et l'article 360 du projet de loi qui introduit l'article 153 de la *Loi sur les sociétés de fiducie et les sociétés d'épargne*.

⁹ Voir l'article 138 de la *Loi sur les assureurs*, l'article 323 du projet de loi qui introduit l'article 28.79 de la *Loi sur les institutions de dépôts et la protection des dépôts*, l'article 360 qui introduit l'article 117 de la *Loi sur les sociétés de fiducie et les sociétés d'épargne*.

Dérogation à la Loi sur l'accès et protection accordée à la personne qui effectue une dénonciation

La Commission prend acte de l'article 571 du projet de loi qui introduit l'article 17.0.1 de la *Loi sur l'encadrement du secteur financier*. Cet article se lit comme suit :

« **17.0.1.** Toute personne qui souhaite faire une dénonciation communique à l'Autorité tout renseignement qui, selon cette personne, peut démontrer qu'un manquement à une loi visée à l'article 7 a été commis ou est sur le point de l'être ou qu'il lui a été demandé de commettre un tel manquement.

La personne qui effectue la dénonciation d'un tel manquement peut le faire malgré la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels (chapitre A-2.1), la Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé (chapitre P-39.1), toute autre restriction de communication prévue par d'autres lois du Québec, toute disposition d'un contrat ou toute obligation de loyauté ou de confidentialité pouvant la lier, notamment à l'égard de son employeur ou de son client.

Toutefois, la levée du secret professionnel autorisée par le présent article ne s'applique pas au secret professionnel liant l'avocat ou le notaire à son client. »

D'emblée, la Commission souligne qu'il ne lui appartient pas de commenter l'objectif poursuivi par l'article 571 du projet de loi. Toutefois, elle ne croit pas qu'il soit nécessaire de déroger à la Loi sur l'accès pour atteindre l'objectif recherché.

En effet, cet article suggère que les obligations prévues à la Loi sur l'accès et à la *Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé*¹⁰ et impliquant la confidentialité de certains documents sont applicables aux employés, ce qui n'est pas le cas.

Seul un organisme public ou une entreprise privée peut, dans le contexte d'une demande d'accès à l'information, soulever les restrictions prévues à la Loi sur l'accès et à la Loi sur le privé. Il n'est donc pas nécessaire que le projet de loi écarte l'application de ces lois pour permettre les communications souhaitées, en l'occurrence des dénonciations.

Pour atteindre l'objectif souhaité, la Commission soumet qu'il serait suffisant de préciser qu'un dénonciateur ne peut faire l'objet de poursuites en vertu de la Loi sur l'accès et de la Loi sur le privé.

Dérogation à la Loi sur l'accès et traitement des demandes d'accès et de rectification

En ce qui concerne l'article 579 du projet de loi qui introduit l'article 36.1 de la *Loi sur l'encadrement du secteur financier*, celui-ci prescrit ce qui suit :

« **36.1.** Malgré l'article 8 de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels (chapitre A-2.1), le président-directeur général de l'Autorité peut déléguer, à un membre du personnel de direction de l'agence autorisée en vertu de l'article 178 de la Loi sur l'assurance automobile (chapitre A-25), les fonctions de la personne

¹⁰ RLRQ, c. P-39.1, Loi sur le privé.

responsable de l'accès aux documents ou de la protection des renseignements personnels attribuées par la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels concernant l'exercice des droits d'accès et de rectification relatifs aux renseignements visés à l'article 177 de la Loi sur l'assurance automobile, mais uniquement en ce qui a trait à l'expérience en conduite automobile des personnes assurées. ».

Cette disposition a pour but de régler une problématique vécue par l'Autorité relativement au traitement des demandes d'accès et de rectification concernant des renseignements détenus dans le Fichier central des sinistres automobiles (le Fichier). En effet, depuis 1990, comme le prévoit la *Loi sur l'assurance automobile*, le Groupement des assureurs automobiles (GAA) est mandataire de l'Autorité quant à la gestion du Fichier, ce qui inclut le traitement des demandes d'accès et de rectification. L'Autorité ne fait que surveiller le respect de l'application de la *Loi sur l'assurance automobile* et la conformité du GAA aux orientations qu'elle lui donne.

L'Autorité a exprimé à quelques reprises son inconfort à répondre à une demande d'accès ou de rectification d'un renseignement personnel contenu dans le Fichier géré par le GAA, C'est pourquoi elle demande au GAA de traiter ce type de demandes.

La Commission rappelle que l'Autorité a la détention juridique du Fichier et en est responsable conformément aux règles prévues à la *Loi sur l'assurance automobile*. Par conséquent, l'Autorité est imputable des obligations prévues à la Loi sur l'accès relativement aux documents et aux renseignements personnels qu'elle détient à cet effet et, de l'avis de la Commission, elle devrait le demeurer. Le traitement des demandes d'accès par le GAA est donc irrégulier et constitue une contravention à la Loi sur l'accès que le projet de loi tente de corriger.

Pour remédier à cette situation, la Commission considère qu'une dérogation à l'article 8 de la Loi sur l'accès n'est pas le bon véhicule législatif pour déléguer la responsabilité du traitement des demandes d'accès et de rectification concernant des renseignements détenus dans le Fichier géré par un tiers, le GAA. Le fait de conclure une entente de service avec un tiers pour la gestion du traitement des demandes d'accès et de rectification s'apparente davantage au mécanisme prévu à l'article 172 de la Loi sur l'accès. En effet, cet article autorise un organisme public à conclure une entente avec un autre organisme public afin que ce dernier assume certaines obligations imposées par la Loi sur l'accès, sous réserve de l'approbation de la Commission. Or, puisque le GAA n'est pas un organisme public, une dérogation à l'article 172 de la Loi sur l'accès devrait être prévue.

Cette solution a l'avantage de ne pas créer d'ambiguïté, puisqu'il est clair que l'Autorité demeure responsable du Fichier tel que le prévoit la *Loi sur l'assurance automobile* et imputable de l'application de la Loi sur l'accès à l'égard du Fichier.

Protection du consommateur et obtention ou renouvellement d'une police d'assurance automobile

L'article 604 du projet de loi qui modifie l'article 179.1 de la *Loi sur l'assurance automobile* prévoit que l'Autorité peut communiquer à l'assureur des renseignements contenus au Fichier lorsqu'une personne manifeste son intention d'obtenir ou de renouveler une police d'assurance automobile.

La Commission constate une incohérence entre les articles 179.2 de l'actuelle loi et l'article 179.1 modifié par le projet de loi en ce que l'obligation d'informer l'assuré que des renseignements ont été recueillis de l'Autorité à son sujet n'est pas imposée à la même étape du processus d'obtention d'une police d'assurance. En effet, l'un des articles réfère à « l'intention d'obtenir ou de renouveler » une police d'assurance alors que l'autre concerne « l'émission ou le renouvellement » d'une telle police.

Au surplus, la Commission rappelle que les assureurs doivent informer les personnes concernées lorsqu'ils collectent leurs renseignements personnels et constituent un dossier à leur sujet.¹¹ L'information doit porter notamment sur l'objet du dossier et l'utilisation qui sera faite des renseignements personnels.

Obligation d'informer les personnes concernées

L'article 607 du projet de loi modifie l'article 27 de la *Loi sur les entreprises de services monétaires* et autorise l'Autorité, tous les trois ans, à demander à la Sûreté du Québec et au corps de police établi sur le territoire municipal local d'effectuer les vérifications qu'ils jugent nécessaires sur le titulaire d'un permis d'exploitation d'une entreprise de services monétaires.

La Commission ne s'oppose pas à une telle communication, mais elle soulignait dans son rapport quinquennal de 2016¹² qu'il est important, pour la personne visée par une vérification portant sur la délivrance d'un rapport d'habilitation sécuritaire, de connaître les renseignements personnels ayant servi à prendre une décision à son sujet, d'en vérifier l'exactitude et de pouvoir en exiger la rectification, le cas échéant. Une décision défavorable peut entraîner de graves atteintes aux droits à l'emploi, à la présomption d'innocence ou à la réputation, selon l'expérience de la Commission. Pour le législateur, il s'agit de s'assurer d'un équilibre entre la saine administration de la justice et de la sécurité publique et le droit des individus. Le projet de loi devrait donc prévoir une obligation d'informer la personne du contenu du rapport la concernant.

La Commission demeure disponible pour répondre à toute question que pourrait soulever le présent avis.

Veuillez agréer, Monsieur le Secrétaire, l'expression de nos sentiments les meilleurs.


Jean Chartier
Président

¹¹ Voir les articles 5 et 8 de la Loi sur le privé.

¹² COMMISSION D'ACCÈS À L'INFORMATION DU QUÉBEC, préc., note 14, page 60 et suivantes.