



Commission
d'accès à l'information
du Québec

Le président

Québec
Bureau 2.36
525, boulevard René-Lévesque Est
Québec (Québec) G1R 5S9
Téléphone: 418 528-7741
Télécopieur: 418 529-3102

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

PAR COURRIEL

Québec, le 6 mars 2018

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

OBJET : Projet de loi n° 150 - Loi concernant principalement la mise en œuvre de certaines dispositions des discours sur le budget du 17 mars 2016 et du 28 mars 2017

Monsieur le Secrétaire,

La Commission d'accès à l'information (la Commission) a pris connaissance du projet de Loi concernant principalement la mise en œuvre de certaines dispositions des discours sur le budget du 17 mars 2016 et du 28 mars 2017 (le projet de loi).

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 analyse du projet de loi, la Commission émet les observations qui suivent.

Utilisation de registres publics à des fins commerciales

La Commission constate l'intention du gouvernement, par le biais de l'article 67 du projet de loi qui modifie l'article 3018 du Code civil, de permettre à l'Officier de la publicité foncière d'utiliser à des fins commerciales les registres et autres documents qu'il conserve.

Par ailleurs, l'article 72 du projet de loi modifie l'article 12 de la *Loi sur le ministère des Ressources naturelles et de la Faune*¹ en ajoutant aux fonctions et pouvoirs

¹ RLRQ, c. M-25.2.

COMMISSION DES FINANCES PUBLIQUES

Déposé le : 15 Mai 2018

No. : CFP-164

Secrétaire :

du ministre le fait de « diffuser, sur demande et à titre onéreux, de l'information foncière ».

De même, l'article 71 du projet de loi modifie l'article 263 de la *Loi sur la fiscalité municipale*² afin de permettre à un ministre ou à un organisme du gouvernement d'obtenir une copie ou un extrait de tout rôle d'évaluation foncière ou de toute donnée contenue au système d'information géographique. Cette disposition prévoit également comment le ministre ou l'organisme pourra utiliser ces informations, notamment en vue de les rendre disponibles au public ou de les commercialiser, et ce, sous réserve du respect de la vie privée.

La Commission comprend de ces dispositions que l'objectif est de permettre à l'État d'utiliser à des fins commerciales des renseignements à caractère public que les citoyens lui ont confiés, tout en respectant leur droit à la vie privée. Or, la Commission ne croit pas que cette réserve concernant le respect de la vie privée suffise pour permettre de conserver l'équilibre actuel entre le caractère public de ces renseignements et le respect de la vie privée des citoyens.

Des renseignements à caractère public pour une fin précise

Le législateur québécois a accordé un caractère public à certaines catégories de renseignements en contrepartie d'une finalité précise³.

Jusqu'à maintenant, il était admis que l'utilisation des renseignements contenus dans les registres publics devait correspondre aux seules fins pour lesquelles ils avaient été recueillis⁴. Par exemple, la publicité du rôle d'évaluation d'une municipalité vise à permettre à tout citoyen de connaître, à des fins de comparaison, la valeur des propriétés selon l'évaluation foncière. Ainsi, dans l'état actuel de la législation, l'utilisation du rôle d'évaluation foncière doit être limitée à cette fin.

² RLRQ, c. F-2.1.

³ Voir notamment, SECRÉTARIAT À L'ACCÈS À L'INFORMATION ET À LA RÉFORME DES INSTITUTIONS DÉMOCRATIQUES, *Orientations gouvernementales pour un gouvernement plus transparent, dans le respect du droit à la vie privée et la protection des renseignements personnels*, 2015, en ligne : <http://www.institutions-democratiques.gouv.qc.ca/transparence/documents/doc-orientations-gouv.pdf>, p. 94.

⁴ C'est aussi l'interprétation qui a été donnée par la Commission à l'expression « fins illégitimes » contenue à l'article 55 al. 2 de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels (RLRQ, c. A-2.1 ; Loi sur l'accès) qui prévoit : « *un organisme public qui détient un fichier de tels renseignements [à caractère public] peut en refuser l'accès, en tout ou en partie, ou n'en permettre que la consultation sur place si le responsable a des motifs raisonnables de croire que les renseignements seront utilisés à des fins illégitimes* ». Voir entre autres : R.D. c. Racine (*Municipalité de*), 2011 QCCA 148; R. O. c. Montréal (*ville de*) (arrondissement Côte-des-Neiges-Notre-Dame-de-Grâce), 2014 QCCA 185.

De même, afin d'éviter la fraude électorale et d'assurer la transparence du processus démocratique qui mène au choix des élus, la Loi électorale prévoit également le caractère public de certains renseignements⁵. La Loi garantit à ceux qui fournissent des renseignements personnels qu'ils ne seront utilisés qu'à des fins précises qui y sont identifiées. Comme l'indiquait la Cour d'appel :

« [62] La protection de renseignements personnels de nature privée communiqués volontairement à l'État n'a de sens que si les renseignements ne servent qu'à la fin à laquelle ils peuvent légalement être demandés et à rien d'autre. C'est pourquoi la Loi électorale restreint l'accès à la liste à un petit nombre de personnes, lesquelles doivent s'engager à ne l'utiliser qu'à des fins précisées (art. 40.38.3 et 40.41 Loi électorale).

[63] De même, il s'ensuit que toute autre utilisation doit être interdite faute du consentement des personnes qui ont fourni lesdits renseignements personnels. C'est ce que fait la Loi électorale en édictant des interdictions et des sanctions pénales.⁶ »

limiter ainsi l'utilisation qui peut être faite des renseignements personnels à caractère public permet d'assurer l'équilibre entre certaines utilisations jugées essentielles de ceux-ci et le respect de la vie privée des citoyens.

De plus, des modalités d'accès à ces renseignements à caractère public ont aussi été prévues dans la loi afin de minimiser les risques d'atteinte à la vie privée des personnes concernées. Par exemple, l'article 3018 al. 2 du Code civil empêche les recherches par noms ou la communication de listes de noms associés à certains renseignements. L'article 24 de la *Loi concernant le cadre juridique des technologies de l'information*⁷ reprend ce principe de manière plus générale dans un contexte numérique :

« 24. L'utilisation de fonctions de recherche extensive dans un document technologique qui contient des renseignements personnels et qui, pour une finalité particulière, est rendu public doit être restreinte à cette finalité. Pour ce faire, la personne responsable de l'accès à ce document doit voir à ce que soient mis en place les moyens technologiques appropriés. [...] »

Ceci étant dit, la Commission constate que le projet de loi à l'étude vient ébranler le système mis en place par le législateur afin d'assurer un équilibre entre le respect de la vie privée des personnes concernées et l'objectif de la publicité des

⁵ Voir la *Loi électorale*, RLRQ, c. E-3.3, art. 40.41 et 40.42.

⁶ 9179-3588 *Québec inc. (Institut Drouin) c. Drouin*, 2013 QCCA 2146.

⁷ RLRQ, c. C-1.1.

registres⁸, en ouvrant la porte à des usages secondaires commerciaux auxquels les citoyens n'ont pas consenti.

Le commerce, par l'État, de renseignements fournis par les citoyens

De l'avis de la Commission, cette nouvelle approche visant la commercialisation de certaines données transmises à l'État par des citoyens qui n'ont d'autres choix et sans leur consentement, soulève plusieurs questions se rapportant directement aux droits des citoyens québécois quant à la protection de leurs renseignements personnels et de leur vie privée. D'ailleurs, dans son Rapport quinquennal de 1997, la Commission soulevait déjà des préoccupations au regard de cette appropriation par l'État des renseignements personnels de ses citoyens dans un but mercantile⁹.

Auparavant, en 1991, un groupe de travail sur la commercialisation des banques de données des organismes publics avait été mis sur pied par le ministre des Communications du Québec. Notamment, ce groupe de travail recommandait d'adopter une mesure législative introduisant le principe de finalité de manière à protéger tous les renseignements personnels à caractère public ou non¹⁰. Dans l'esprit de ce comité, il ne pouvait être question de diffuser commercialement une banque de données sans que les renseignements qui concernent un individu soient protégés, qu'ils soient ou non à caractère public. Il recommandait également que les renseignements à caractère public perdent ce caractère dès qu'ils sont utilisés pour une finalité qui n'est pas conciliable avec celle pour laquelle ils ont été recueillis¹¹.

Plus récemment, en 2015, dans son document *Orientations gouvernementales pour un gouvernement plus transparent, dans le respect du droit à la vie privée*

⁸ La Commission précisait dans son Rapport quinquennal 2016 que « Le principe de diffusion et d'utilisation sans restriction sous-jacent à l'objectif des données ouvertes et aux modalités d'accès et d'utilisation qui sont prévues sur le site de [Données Québec] semblent difficilement conciliables avec les restrictions imposées par la législation voulant limiter l'accessibilité et la réutilisation de renseignements personnels à caractère public aux seules fins pour lesquelles ces renseignements sont déclarés publics. » 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, p. 155, (Rapport quinquennal 2016).

⁹ COMMISSION D'ACCÈS À L'INFORMATION, *Vie privée et transparence administrative au tournant du siècle, Rapport sur la mise en œuvre 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*, juin 1997, p. 47-52 (Rapport quinquennal 1997).

¹⁰ GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, Groupe de travail sur la commercialisation des banques de données des organismes publics, *Rapport au ministre des Communications du Québec*, 1^{er} février 1991, p. 11.

¹¹ *Id.*, p. 8.

et de la protection des renseignements personnels¹², le présent gouvernement reconnaissait que :

« Le Québec, à l'instar d'autres États qui étudient ces questions, doit, avant de prendre la décision, de rendre accessibles ou de diffuser des données anonymes ou des renseignements personnels à caractère public dans un format qui en permet la réutilisation, repérer les risques et les jauger, tout en prenant en considération les bénéfices pour la collectivité d'un plus grand accès à ces données.¹³ »

Le gouvernement soulignait que « le traitement massif des données personnelles, qu'elles aient un caractère public ou qu'elles soient anonymisées, présente des risques d'atteinte à la vie privée¹⁴ ». Il reconnaissait également que « la diffusion de données anonymes dans un format qui en permet la réutilisation pose des risques de nouvelle identification découlant d'un traitement massif des données par toute personne ou entreprise qui les utilise.¹⁵ ».

Bien que dans ce document l'accent ait été mis sur le format ouvert des données, les enjeux en matière de protection de la vie privée sont les mêmes au regard de ce que le gouvernement projette de faire au moyen du présent projet de loi. En effet, le format des données n'est qu'un aspect technique devant être considéré dans le cadre de ce questionnement.

Reconnaissant les questions que cela soulève, le gouvernement affirmait dans ce document avoir mis sur pied un groupe de travail dont le mandat est de mener une réflexion sur les enjeux sociaux, juridiques et technologiques que pose la diffusion des renseignements personnels à caractère public dans un format ouvert et de proposer des avenues et des solutions aux autorités ministérielles.

Ce groupe de travail, qui devait être formé de représentants du Secrétariat du Conseil du trésor, du Secrétariat à l'accès à l'information et à la réforme des institutions démocratiques, du ministère de la Justice et de la Commission d'accès à l'information (à titre d'observatrice) n'a pas encore commencé ses travaux, à notre connaissance. Il aurait été pertinent, voire essentiel, qu'une réflexion soit menée par ce comité avant le dépôt du présent projet de loi.

Pour toutes ces raisons, la Commission est d'avis que la volonté de permettre l'utilisation des renseignements personnels à caractère public à des fins commerciales devrait faire l'objet d'une réflexion plus poussée et d'un débat

¹² SECRÉTARIAT À L'ACCÈS À L'INFORMATION ET À LA RÉFORME DES INSTITUTIONS DÉMOCRATIQUES, *préc.*, note 3.

¹³ *Id.*, p. 96.

¹⁴ *Id.*, p. 92.

¹⁵ *Id.*, p. 92.

public dans le cadre duquel les citoyens pourraient faire valoir leur point de vue sur cette question qui les concerne en premier lieu.

Protéger la vie privée

Ceci étant dit, si l'intention des parlementaires est néanmoins d'aller de l'avant avec les présentes modifications législatives, la Commission souligne qu'il importe de prendre des précautions supplémentaires pour protéger la vie privée des citoyens et d'encadrer davantage cette nouvelle utilisation des renseignements afin d'éviter des conséquences irréversibles en ces matières.

Ainsi, bien que les modifications de l'article 3018 du Code civil et celles à l'article 263 de la *Loi sur la fiscalité municipale* prévoient que l'utilisation des registres à des fins commerciales doit se faire dans le respect de la vie privée, objectif avec lequel la Commission ne peut qu'être en accord, elle estime que cette obligation n'est pas suffisante.

En effet, à l'époque où les lois déclarant certains renseignements publics ont été adoptées, l'accessibilité de ces renseignements et leur utilisation étaient limitées par leur support, le plus souvent papier, et leur mode de consultation, sur place ou par photocopie¹⁶. Toutefois, il est maintenant acquis qu'avec les moyens technologiques disponibles aujourd'hui, le couplage d'informations peut permettre l'identification d'individus, même sans donnée d'identification directe¹⁷. Tel que le mentionnait la Commission dans son Rapport quinquennal 2016, « *la diffusion ou l'utilisation de ces renseignements, jumelés à d'autres informations et utilisés dans un autre contexte que celui pour lequel ils sont rendus publics, peut avoir des répercussions sur les individus qu'ils concernent.* »¹⁸.

Face aux possibilités technologiques en constant développement et dans le contexte où de multiples banques de données contenant des renseignements personnels sont déjà publiques, il apparaît évident qu'il est loin d'être suffisant de retirer le nom des individus pour que l'utilisation de leurs autres renseignements contenus dans des registres publics se fasse sans risque de porter atteinte à leur vie privée.

Par conséquent, la Commission suggère qu'il soit précisé aux articles 3018 du Code civil et 263 de la *Loi sur la fiscalité municipale*, que l'utilisation des registres à des fins commerciales ne doit pas permettre d'identifier un individu, que ce soit

¹⁶ COMMISSION D'ACCÈS À L'INFORMATION DU QUÉBEC, *préc.*, note 8, p. 152.

¹⁷ *Id.*, p. 152 : « *les progrès technologiques et la sophistication des techniques visant la réidentification de données ou leur couplage avec d'autres informations augmentent considérablement ces risques (à l'égard de la protection de la vie privée)* ».

¹⁸ *Id.*

au moyen des seuls renseignements le concernant contenus au registre ou en combinaison avec d'autres sources¹⁹ ou autrement porter atteinte au droit à la vie privée. Cette précision est incontournable afin d'assurer la protection de la vie privée des citoyens québécois, objectif qui semble poursuivi par le gouvernement en l'espèce.

Dans un autre ordre d'idées, la Commission constate que l'obligation relative au respect de la vie privée ne s'adresse qu'à l'Officier, à un ministre ou à un organisme du gouvernement. Qu'en est-il des tiers qui achèteront ces données? Comment s'assurer du respect de la vie privée des personnes concernées par ces tiers? À cet égard, la Commission rappelait dans son Rapport quinquennal 2016 que la *Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé*²⁰ prévoit que les dispositions en matière de protection des renseignements personnels ne s'appliquent pas à ceux ayant un caractère public.

En effet, « *cette loi n'impose pas de limites aux renseignements à caractère public que les entreprises peuvent recueillir ni à l'utilisation qu'elles peuvent en faire ou à leur communication.*²¹ ». Par conséquent, si le gouvernement diffuse largement des renseignements à caractère public, des entreprises pourraient les recueillir, les utiliser et les communiquer à des fins commerciales ou autres, sans avoir à respecter les fins pour lesquelles ces renseignements sont rendus publics et sans avoir aucune obligation en matière de protection des renseignements personnels²². Ces entreprises pourraient également tenter de réidentifier les personnes concernées par les renseignements commercialisés par l'État.

Cette question devrait également faire l'objet d'une réflexion en profondeur et des solutions devraient être mises en place afin d'empêcher que des tiers puissent faire indirectement ce que les lois interdisent explicitement de faire à l'Officier, un ministre ou un organisme, annulant ainsi la volonté de protéger la vie privée des citoyens. L'utilisation de ces renseignements par des tiers devrait être limitée et clairement précisée dans les lois ou lors de l'achat des données²³ et des sanctions devraient être prévues en cas de contravention à ces règles.

¹⁹ *Gordon c. Canada (Santé)*, 2008 FC 258.

²⁰ RLRQ, c. P-39.1.

²¹ COMMISSION D'ACCÈS À L'INFORMATION DU QUÉBEC, *préc.*, note 8, p. 154.

²² *Id.*

²³ *Id.*, p. 159. La Commission soulignait à cet effet que : « *Une des difficultés liées à la diffusion de fichiers de renseignements personnels anonymisés en format [ouvert] tient donc à l'objectif même de cette diffusion qui vise précisément leur diffusion à grande échelle et leur réutilisation par des tiers. Les licences accordées visent à ce que cet objectif de diffusion et de réutilisation soit atteint.* ». De même, elle précisait que « *si le gouvernement souhaite diffuser des banques de renseignements anonymisées, il pourrait prévoir des licences plus restrictives, encadrant davantage les conditions de réutilisation de ces données. Celles-ci pourraient interdire spécifiquement toute*

Ainsi, beaucoup de questions demeurent sans réponse pour le moment, le projet de loi ne précisant pas la nature des données qui seront commercialisées ni le format dans lequel elles seront accessibles, ce qui doit être considéré dans l'appréciation des risques²⁴ dans le cadre de tout projet de diffusion de données ouvertes, entre autres. Tous ces éléments, sans être vus comme un frein au développement de nouveaux projets, doivent faire partie de la réflexion les entourant. Un équilibre entre le droit à la vie privée des citoyens et les opportunités d'affaires doit être recherché.

En terminant, la Commission souligne qu'il serait pertinent et souhaitable, afin de minimiser les risques d'atteinte à la vie privée dans ce contexte, d'obliger les parties prenantes à procéder à une évaluation préalable des facteurs relatifs à la vie privée²⁵ avant que tout projet impliquant l'utilisation de données provenant de registres publics à des fins commerciales ne soit mis en œuvre. Les moyens technologiques actuels qui permettent 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 privée²⁶, doivent faire l'objet d'une réflexion sérieuse et préalable.

Dérogations à la Loi sur l'administration fiscale

La Commission rappelle que la *Loi sur l'administration fiscale*²⁷ est une loi prévoyant un régime de protection visant particulièrement les renseignements personnels contenus au dossier fiscal. Ce choix du législateur démontre l'importance des principes de protection des renseignements personnels dans notre société lorsque des renseignements sensibles sont en cause.

Toutefois, au fil des années, plusieurs dispositions dérogeant à ces principes ont été adoptées, érodant progressivement le caractère protecteur de cette loi.

tentative de réidentification d'une personne physique et prévoir la possibilité de suspendre le droit de réutilisation, de supprimer ou de demander le rapatriement du jeu de données, s'il se révèle qu'il présente un risque pour le respect de la vie privée ou s'il y a tentative de réidentification par un utilisateur. ». La Commission recommandait « *Dans la mesure où le gouvernement souhaite diffuser, dans un format anonymisé, des jeux de données contenant des informations au sujet d'individus, que les licences d'utilisation soient adaptées en conséquence, notamment en interdisant expressément toute réutilisation qui vise à réidentifier une personne et en prévoyant une clause de suspension du droit de réutilisation, ainsi que la suppression ou le rapatriement des banques de données compromises. ».*

²⁴ *Id.*, p. 150-165.

²⁵ Voir à cet égard : http://www.cai.gouv.qc.ca/documents/CAI_FI_efvp.pdf.

²⁶ COMMISSION D'ACCÈS À L'INFORMATION DU QUÉBEC, préc., note 8, pages 141 et suivantes.

²⁷ RLRQ, c. A-6.002.

L'article 144 du projet de loi prévoit des autorisations additionnelles de communiquer des renseignements provenant du dossier fiscal à plusieurs autres organismes, dont le ministre de la Famille, des Aînés et de la Condition féminine, le ministre du Tourisme et le Commissaire à l'éthique et à la déontologie. Ces communications de renseignements amoindrissent encore la protection plus grande accordée par le législateur au dossier fiscal.

La Commission précisait dans son Rapport quinquennal 2016 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. ²⁸ »

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° 150 offre l'opportunité au législateur de questionner la pertinence de certaines dérogations prévues à la *Loi sur l'administration fiscale* afin de déterminer si ces exceptions doivent être adoptées.

La Commission attire donc l'attention des parlementaires sur l'ajout de dérogations introduites dans la *Loi sur l'administration fiscale* par le biais du projet de loi.

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

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


Jean Chartier
Président

²⁸ COMMISSION D'ACCÈS À L'INFORMATION DU QUÉBEC, préc., note 8, pages 4 et suivantes.