PROTECTEUR DU CITOYEN

Écoute · Rigueur · Respect

CI– 048M
C.P. – PL 64
Protection des renseignements personnels

PAR COURRIEL

Québec, le 29 septembre 2020

Monsieur André Bachand
Président de la Commission des institutions
Hôtel du Parlement
1045, rue des Parlementaires
RC, Bureau RC-53
Québec (Québec) G1A 1A4

Objet : Projet de loi nº 64 – *Loi modernisant des dispositions législatives en matière de protection des renseignements personnels*

Monsieur le Président,

Dans le cadre de son mandat, le Protecteur du citoyen prend connaissance de l'ensemble des projets de loi et de règlement présentés à l'Assemblée nationale ou publiés à la *Gazette officielle du Québec*. Lorsqu'il l'estime nécessaire, il intervient en vertu de l'article 27.3 de sa loi constitutive, qui lui confère le pouvoir d'appeler l'attention d'un dirigeant d'organisme ou du gouvernement sur les réformes législatives, réglementaires et administratives qu'il juge conformes à l'intérêt général.

Conformément à ce mandat, j'ai pris connaissance du projet de loi nº 64*, Loi modernisant des dispositions législatives en matière de protection des renseignements personnels*, présenté le 12 juin 2020 par la ministre responsable des Institutions démocratiques, de la Réforme électorale et de l'Accès à l'information.

Compte tenu des risques associés à la protection des renseignements personnels et l'omniprésence d'outils technologiques, la présente réforme était certes nécessaire. Aussi, je souscris aux objectifs poursuivis de favoriser la transparence à l'égard de l'utilisation des renseignements personnels et de renforcer les règles de confidentialité et celles liées au consentement de la personne à l'égard de l'utilisation de ses renseignements.

800, place D'Youville, 19e étage
Québec (Québec) G1R 3P4

Téléphone : 418 643-2688
Sans frais : 1 800 463-5070
Télécopieur : 1 866 902-7130

protecteur@protecteurducitoyen.qc.ca
protecteurducitoyen.qc.ca

Le Protecteur du citoyen a examiné le projet de loi sous l'angle des rapports entre les citoyens et l'administration publique. Mes commentaires concernent les sujets suivants :

- Modification des fonctions et des pouvoirs de la Commission d'accès à l'information;
- Communication de renseignements à un tiers;
- Décisions exclusivement fondées sur un traitement automatisé des renseignements personnels;
- Communication de renseignements relatifs à une personne décédée;
- Pouvoir d'enquête du Protecteur du citoyen.

1. Modification des fonctions et des pouvoirs de la Commission d'accès à l'information

Le projet de loi nº 64 (PL 64) prévoit une nouvelle obligation pour les organismes publics et les personnes exploitant une entreprise, soit celle d'aviser avec diligence la Commission d'accès à l'information (CAI) d'un incident de confidentialité impliquant un renseignement personnel lorsqu'il y a un risque de préjudice sérieux pour la ou les personnes concernées[1]. Pour ce faire, des critères d'évaluation sont prévus. De plus, dans le cadre d'une entente entre un organisme public et un tiers à des fins d'étude, de recherche ou de production de statistiques, il doit être convenu que la CAI sera avisée, notamment, d'un incident susceptible de porter atteinte à la confidentialité des renseignements[2]. À la réception de tels avis, la section de surveillance de la CAI pourrait ordonner l'application de toutes mesures visant à protéger les droits des personnes concernées[3].

Compte tenu de l'accroissement des pouvoirs de la section de surveillance de la CAI, il est logique de croire que cela puisse contribuer à l'augmentation de ses activités. Or, depuis plusieurs années, la CAI accuse des délais importants relatifs à la conduite des enquêtes de cette section. Des plaintes reçues par le Protecteur du citoyen illustrent ce problème. Dans son rapport annuel de gestion 2018-2019, la CAI énonce que le délai moyen d'un dossier est de 602 jours à compter du dépôt d'une plainte relative à la protection des renseignements personnels[4].

Les incidents de confidentialité impliquant des renseignements personnels peuvent avoir des répercussions majeures pour les citoyens, particulièrement lorsque l'organisme public ou la personne qui exploite une entreprise évalue qu'il pourrait y avoir un risque de préjudice sérieux. Je m'interroge sur l'impact qu'aura l'ajout de tels pouvoirs d'intervention eu égard à la capacité déjà limitée de la CAI de traiter avec diligence les plaintes des citoyens en matière de protection des renseignements personnels. Cet aspect mériterait une attention particulière afin que les décisions de la Commission puissent avoir une portée en temps utile.

2. Communication de renseignement à un tiers

La LAI prévoit actuellement que la CAI « peut, sur demande écrite, accorder à une personne ou à un organisme l'autorisation de recevoir à des fins d'étude, de recherche ou de statistique,

---

[1] Articles 14 et 95 du projet de loi, qui introduisent respectivement l'article 63.7 de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels* (RLRQ, c. A-2.1, ci-après LAI) et l'article 3.5 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé* (RLRQ, c. P-39.1, ci-après LPRPSP).

[2] Article 23 du projet de loi, qui introduit l'article 67.2.3 dans la LAI. L'article 110, qui introduit l'article 21.0.2 à la LPRPSP, est au même effet.

[3] Article 44 du projet de loi, qui introduit l'article 127.2 de la LAI. L'article 144, qui introduit l'article 81.3 à la LPRPSP, est au même effet.

[4] COMMISSION D'ACCÈS À L'INFORMATION, *Rapport annuel de gestion 2018-2019*, p. 25.

communication de renseignements personnels (…) sans le consentement des personnes concernées »[5]. Il doit être démontré que les fins recherchées ne pourront être atteintes que si les renseignements sont communiqués sous une forme nominative. Or, le projet de loi prévoit l'abrogation de l'article 125[6] et introduit l'article 67.2.1[7].

Le nouveau libellé semble conforme aux recommandations exprimées par la CAI dans son rapport quinquennal de 2016[8]. Il y a certes une volonté de simplifier les obligations administratives des chercheurs quant aux étapes préalables à l'obtention de données provenant d'un organisme public. L'autorisation de la CAI ne sera plus nécessaire, mais uniquement celle de l'organisme et, selon le cas, des comités d'éthique. Je suggère néanmoins de clarifier à l'article 67.2.1 al. 2 le fait que le comité sur l'accès à l'information et sur la protection des renseignements personnels de l'organisme doit être consulté dès le début du projet. Une telle obligation est prévue à l'article 63.5[9] pour les projets de système d'information ou de prestation électronique de services.

En conséquence, le Protecteur du citoyen recommande :

R-1 Que l'article 23 du projet de loi nº 64 soit modifié par l'ajout *in fine* à l'article 67.2.1 de l'alinéa suivant :

« Aux fins de cette évaluation, l'organisme public doit consulter, dès le début du projet, son comité sur l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels. »

Par ailleurs, à l'instar de la loi actuelle, le projet de loi n'exclut pas la possibilité pour un organisme public de communiquer des renseignements à toute personne qui exploite une entreprise dans le cadre d'une entente répondant à l'un des créneaux énoncés (recherche, étude et/ou production de statistiques). Bien que le nouvel article 67.2.1 prévoie plusieurs critères d'évaluation préalable à la communication de renseignements personnels, je suggère que soit modifié le troisième paragraphe du second alinéa de cet article, de manière à ce que l'intérêt public soit pris en compte. Cette notion d'intérêt public servirait de rempart à la transmission de renseignements personnels à des fins uniquement commerciales et lucratives. Si telle est l'intention du législateur, cet ajout apporterait davantage de clarté au texte de loi. Cette notion est d'ailleurs prévue ailleurs au projet de loi à l'article 70.3[10].

En conséquence, le Protecteur du citoyen recommande :

R-2 Que l'article 23 du projet de loi nº 64 soit modifié par l'ajout au 3e paragraphe du 2e alinéa de l'article 67.2.1, après « l'emporte » de « , eu égard à l'intérêt public, ».

[5] Article 125 de la LAI.
[6] Article 42 du projet de loi.
[7] Article 23 du projet de loi.
[8] Voir COMMISSION D'ACCÈS À L'INFORMATION, *Rétablir l'équilibre – Rapport quinquennal 2016*. Les nouvelles dispositions introduites par l'article 23 du PL 64 (67.2.1, 67.2.2 et 67.2.3 de la LAI) rejoignent les commentaires et recommandations énoncés (p.113-116).
[9] Article 14 du projet de loi.
[10] Article 27 du projet de loi.

3. Décisions exclusivement fondées sur un traitement automatisé des renseignements personnels

L'article 20 du PL 64 prévoit l'introduction à la LAI d'un nouvel article art. 65.2 portant sur l'utilisation, par un organisme public, de renseignements personnels afin de rendre une décision exclusivement fondée sur un traitement automatisé de ceux-ci. Une disposition semblable est également prévue dans la LPRPSP[11]. Le PL 64 impose d'informer la personne de l'utilisation d'une telle méthode au moment de la décision ou avant de rendre celle-ci. Au surplus, si la personne le demande, l'organisme doit l'informer des renseignements personnels utilisés pour rendre une décision, des raisons et des principaux facteurs et paramètres ayant mené à la décision et de son droit de faire rectifier les informations utilisées.

Déjà, des décisions exclusivement fondées sur un traitement automatisé sont rendues par certains ministères et organismes. Cette pratique pourrait éventuellement être de plus en plus courante. L'un des objectifs du PL 64 à ce propos est de favoriser la transparence du processus décisionnel à l'égard des citoyens. À cet égard, il est primordial que ces décisions respectent l'équité procédurale.

Tel qu'actuellement prévu par le projet de loi, ces décisions pourraient être rendues sans que l'organisme soit tenu d'indiquer d'emblée le détail des renseignements personnels pris en compte. De plus, cela privera le citoyen d'informations lui permettant de comprendre les motifs sur lesquels s'est basée la décision de l'organisme et compromettra par conséquent son droit à faire réviser cette décision.

Pour ces raisons, je recommande de retirer la demande du citoyen comme condition préalable à l'obligation de l'informer des renseignements personnels utilisés.

En conséquence, le Protecteur du citoyen recommande :

R-3 Que l'article 65.2 al. 2 de la LAI, introduit par l'article 20 du projet de loi nº 64, soit modifié par la suppression de « à la demande de la personne concernée ».

4. Communication de renseignements relatifs à une personne décédée

L'article 31 du PL 64 introduit à la LAI l'article 88.0.1 concernant la communication à un conjoint ou à un proche parent de renseignements détenus par un organisme public au sujet d'une personne décédée. L'article 121 du PL 64 prévoit l'insertion d'une disposition équivalente dans la LPRPSP.

Actuellement, en vertu de l'article 88.1 de la LAI, il n'est pas possible d'obtenir des renseignements personnels concernant un tiers, sauf si la communication met en cause les intérêts ou les droits d'un liquidateur, d'un bénéficiaire, d'un héritier ou d'un successible. Plusieurs décisions de la CAI traitent de l'application restrictive de cet article. L'ajout de l'article 88.0.1 laisserait désormais une discrétion à l'organisme public afin de permettre l'accès à certains renseignements si cela est « susceptible d'aider le requérant dans son processus de deuil et que la personne décédée n'a pas consigné par écrit son refus d'accorder ce droit d'accès »[12].

[11] Article 102 du projet de loi, en ce qu'il introduit l'article 12.1 LPRPSP.
[12] Article 88.0.1 de la LAI, introduit par l'article 31 du projet de loi.

Je salue cette avancée pour les familles et proches endeuillés. Toutefois, je constate par ailleurs que l'article 88.0.1 de la LAI n'est pas applicable aux informations contenues au dossier médical de l'usager puisque la *Loi sur les services de santé et les services sociaux* (LSSSS)[13] contient des dispositions qui lui sont propres à l'égard de l'accès à l'information.

Ainsi, afin de donner son plein effet à la volonté du législateur d'aider les citoyens dans leur processus de deuil, je propose d'intégrer une disposition similaire à la LSSSS.

En conséquence, le Protecteur du citoyen recommande :

R-4 Que le projet de loi nº 64 modifie la *Loi sur les services de santé et les services sociaux* (RLRQ, c. S-4.2) par l'insertion, après l'article 23, du suivant : « 23.1. Un établissement peut communiquer au conjoint ou à un proche parent d'un usager décédé un renseignement personnel qu'il détient concernant cette personne, si la connaissance de ce renseignement est susceptible d'aider le requérant dans son processus de deuil et que la personne décédée n'a pas consigné par écrit son refus d'accorder ce droit d'accès ».

5. Pouvoir d'enquête du Protecteur du citoyen

L'article 67 du PL 64 introduit à l'article 171 de la LAI un nouvel alinéa prévoyant que cet article ne s'appliquerait pas aux communications de renseignements personnels entre les organismes et le gestionnaire de renseignement personnel.

Le paragraphe 3 de l'article 171 permet au Protecteur du citoyen d'exiger la communication de renseignements dans le cadre de ses enquêtes sans devoir se soumettre au régime de demande d'accès. L'ajout projeté aurait comme conséquence de priver le Protecteur du citoyen d'un accès direct aux renseignements ou informations nécessaires à l'exercice de ses fonctions en ce qui a trait aux communications de renseignements personnels effectuées au ou par le gestionnaire de renseignements personnels.

Pour illustrer ceci, pensons à un citoyen qui porte plainte au sujet d'une décision rendue par un organisme dans le cadre d'une décision exclusivement fondée sur un traitement automatisé. Le citoyen considère que la décision rendue se fonde sur des informations inexactes ou erronées. Si les renseignements communiqués à l'organisme pour le traitement de la demande proviennent du gestionnaire de renseignements personnels, cela signifie que, selon la modification proposée, le Protecteur du citoyen ne pourrait exiger la communication des renseignements communiqués par le gestionnaire de renseignements personnels à l'organisme. Dans le cadre de l'enquête, il serait alors difficile, voire impossible, d'obtenir ces renseignements afin de pouvoir remonter la chaîne de communication et déceler si une erreur a été commise. Cette restriction limite indûment le pouvoir d'enquête du Protecteur du citoyen.

De plus, au-delà du Protecteur du citoyen, ce même paragraphe restreint également la communication de renseignements pour toute personne ou tout organisme « ayant le pouvoir de contraindre à leur communication ». Cela vise donc tout organisme ayant un pouvoir de contrainte, incluant notamment la CAI, chargée de l'application de la LAI. Ainsi, toutes les communications effectuées dans le cadre du régime de gestionnaire de renseignements personnels seraient désormais à l'abri du regard des organismes d'enquête et de surveillance. Je ne crois pas que ce soit là l'effet recherché par le législateur.

[13] *Loi sur les services de santé et les services sociaux*, RLRQ, c. S-4.2.

Par conséquent, je recommande que l'article 67 du PL 64 ne s'applique pas au paragraphe 3 de l'article 171.

En conséquence, le Protecteur du citoyen recommande :

R-5 Que l'article 67 du projet de loi nº 64 soit modifié afin de se lire comme suit :

« L'article 171 de cette loi est modifié par l'ajout, à la fin, de l'alinéa suivant : « Les paragraphes 1º, 2º et 2.1º du premier alinéa ne s'appliquent pas aux communications de renseignements personnels effectuées en vertu des dispositions de la section II.1 du chapitre III ». »

En conclusion, le Protecteur du citoyen accueille favorablement la réforme proposée, mais est d'avis que certains amendements sont requis afin d'en assurer le succès. Je suivrai donc avec intérêt l'étude de ce projet de loi.

Je vous prie de recevoir, Monsieur le Président, l'assurance de ma considération distinguée.

La protectrice du citoyen,



Marie Rinfret

c. c. M. Simon Jolin-Barrette, ministre responsable de l'Accès à l'information et de la Protection des renseignements personnels, leader parlementaire du gouvernement
M. André Fortin, leader parlementaire de l'opposition officielle
M. Gabriel Nadeau-Dubois, leader parlementaire du deuxième groupe d'opposition
M. Martin Ouellet, leader parlementaire du troisième groupe d'opposition
Mme Diane Poitras, présidente de la Commission d'accès à l'information
M. Martin-Philippe Côté, secrétaire général associé à l'accès à l'information et à la réforme des institutions démocratiques
Mme Louisette Cameron, secrétaire de la Commission des institutions