CI– 042M
C.P. – PL 64
Protection des renseignements personnels

SFPQ

# AVIS

## PROJET DE LOI N° 64

Loi modernisant des dispositions législatives en matière de protection des renseignements personnels

**Septembre 2020**

**Recherche et rédaction**
Recherche et défense des services publics
Syndicat de la fonction publique et parapublique du Québec

# Table des matières

**Présentation du Syndicat de la fonction publique et parapublique du Québec ..... 4**

**Une réforme inaboutie ..... 5**

**DES AVANCÉES TIMIDES ..... 6**

**UNE OCCASION RATÉE ..... 7**

**FACILITER LES RELATIONS DE TRAVAIL ..... 9**

**L'UTILISATION DES RENSEIGNEMENTS PERSONNELS DES TRAVAILLEUSES ET DES TRAVAILLEURS ..... 10**

**Les centres d'appels** ..... 10

**Ministère des transports du Québec (MTQ)** ..... 11

**Application des nouvelles obligations proposées pour la Loi sur l'accès** ..... 12

**Conclusion ..... 13**

# PRÉSENTATION DU SYNDICAT DE LA FONCTION PUBLIQUE ET PARAPUBLIQUE DU QUÉBEC

Le Syndicat de la fonction publique et parapublique du Québec (SFPQ) est un syndicat indépendant regroupant environ 40 000 membres répartis dans plus de 35 accréditations québécoises. Quelque 30 000 d'entre eux sont issus de la fonction publique québécoise et réparti comme suit :

- près de 27 000 employés de bureau et techniciens
- environ 3 000 ouvriers travaillant au sein de divers ministères et organismes
- 10 000 autres membres proviennent du secteur parapublic

La mission du SFPQ à l'égard de tous ses membres consiste à défendre leurs conditions de travail et à défendre les intérêts économiques, politiques et sociaux nécessaires à l'amélioration de leurs conditions de vie. Cette mission s'élargit également à l'ensemble de la société québécoise, puisque le SFPQ soutient un projet de société axé sur la démocratie, le développement durable, le partage, l'équité, la solidarité et le progrès de la société. En cohérence avec ses valeurs, il promeut les services publics comme moyen démocratique de répondre aux besoins de la population.

# UNE RÉFORME INABOUTIE

Le projet de loi nº 64 intitulé *Loi modernisant des dispositions législatives en matière de protection des renseignements personnels* est une pièce législative qui était attendue depuis longtemps par toute la population après les incidents de fuite de données massives chez Desjardins et Capital One, entre autres. Toutefois, une réforme 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* était attendue depuis beaucoup plus longtemps. Ces fuites de données, aux conséquences importantes et concrètes pour bien des Québécoises et Québécois, n'ont servi qu'à mettre en évidence la vétusté et l'inefficacité des moutures actuelles de la Loi sur l'accès et de la Loi sur le privé.

De nombreux rapports et ont été produits dans les dix dernières années par la Commission sur l'accès à l'information (CAI)[1], le gouvernement, la société civile et des chercheurs. À la lecture de ce projet de loi, nous ne pouvons que constater que malgré des avancées timides, mais louables, plusieurs aspects primordiaux d'une réforme aboutie ont été laissés de côté. La loi sur l'accès doit certes protéger les renseignements personnels de tout le monde, mais elle doit également assurer une transparence de l'administration publique devant la population. Cette transparence était au cœur de l'esprit de la loi lorsqu'elle a été rédigée il y a 30 ans. Pourtant, comme le constatent les chercheures et les chercheurs, les journalistes et même la CAI, cette transparence des institutions publiques s'érode rapidement et est pour le moins inégale dans son application.

Inutile de rappeler que dans la dernière décennie, la confiance des citoyennes et citoyens envers leurs institutions s'est également érodée et que les solutions pour rebâtir le lien perdu passent nécessairement par plus de transparence et de démocratie. La dernière manifestation de ce bris de confiance est sans doute la résistance de plusieurs aux mesures sanitaires de base et l'adhésion à diverses théories du complot[2].

De plus, l'utilisation accrue de l'intelligence artificielle, de l'infonuagique, du chiffrement, de la collecte de données biométriques et de la surveillance compte parmi les défis technologiques majeurs à relever pour à la fois préserver l'intégrité des renseignements personnels et la transparence des administrations publiques. Ces enjeux méritent une réflexion collective beaucoup plus large que ce qui est proposé dans le cadre du projet

[1] Notamment, dans ses rapports quinquennaux.

[2] https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1733460/theories-du-complot-canada-comparaison-autres-pays-covid19

de loi 64, comme l'a démontré le débat sur la l'application Alerte COVID du gouvernement fédéral. C'est pourquoi le SFPQ se serait attendu au dépôt d'un livre blanc qui aurait détaillé la vision du gouvernement en matière de technologie et d'accès l'information avant le dépôt de ce projet de loi. Cela aurait peut-être aidé à saisir si cette modernisation des Loi sur l'accès et Loi sur le privé s'inscrit dans un projet de réforme plus large, mais nécessaire. Lorsqu'un gouvernement se dote d'un ministre délégué à la Transformation numérique gouvernementale, les attentes en la matière sont élevées.

Le SFPQ déplore aussi l'absence de mesures qui auraient permis de régulariser une problématique de relations de travail liée à l'application de la Loi sur l'accès. Actuellement, les syndicats ont beaucoup de difficultés à avoir accès à toute la preuve dans les cas de griefs où l'employeur « gouvernement » est en mesure d'invoquer la Loi sur l'accès pour ne pas fournir différentes analyses ou rapport en tout ou en partie. Ces refus empêchent la partie syndicale de se préparer adéquatement avant les audiences et l'obligent à demander de couteux délais afin d'analyser les documents de la partie patronale lorsqu'elle les dépose séance tenante plutôt qu'à l'avance. Alors ministre de la Justice, Mme LeBel, avait pourtant eu une oreille attentive à cet enjeu peu après son élection en 2018.

Finalement, nous continuons de nous inquiéter par rapport à l'utilisation de données personnelles concernant des personnes employées recueillies par certains ministères et organismes. Plutôt que de servir uniquement aux fins pour lesquelles elles ont été cueillies, ces données servent aussi à évaluer ou imposer des sanctions disciplinaires. Malheureusement, le projet de loi ne règle pas cette situation et expose même davantage le personnel à une utilisation indue de leurs données.

## Des avancées timides

Malgré des lacunes importantes, le projet de loi 64 propose quelques avancées intéressantes, particulièrement en ce qui a trait à la protection des renseignements personnels dans le secteur privé où des amendes pourront désormais être imposées aux entreprises ou individus qui gèreraient ou se serviraient de données personnelles de manière illégale.

De même, la création d'un poste de gestionnaire des renseignements personnels dans les organisations publiques et du rôle de responsable de la protection des renseignements personnels est un pas dans la bonne direction afin de responsabiliser toutes les organisations à l'importance de traiter les données personnelles avec énormément de rigueur.

Dorénavant, le projet de loi propose aussi qu'il faille le consentement explicite des personnes pour que leurs données puissent être utilisées. Toutefois, des spécialistes questionnent l'utilisation du consentement comme mesure de responsabilisation des entreprises puisqu'il n'est pas certain que les individus possèdent tous les outils et connaissances afin de donner un consentement éclairé à l'utilisation de leurs données. Il sera donc primordial que les amendes prévues au projet de loi soient réellement imposées.

Ces avancées, aussi timides soient-elles, devront tout de même être appliquées rigoureusement si la volonté du gouvernement est réellement d'améliorer la protection des renseignements et l'accès à l'information. Pour ce faire, il faudra absolument que la CAI ait les moyens de ses ambitions et devra recevoir le financement nécessaire pour bien réaliser sa mission.

**Recommandation #1 :** Augmenter le budget de fonctionnement de la Commission de l'accès à l'information

## Une occasion ratée

La position du Québec comme dernier de classe en matière d'accessibilité à l'information a été démontrée à plusieurs reprises, tant dans les médias que dans le rapport de la CAI. C'est donc d'une véritable réforme culturelle dont nous aurions eu besoin pour remettre l'esprit de la loi, c'est-à-dire les principes sous-jacents à la Loi sur l'accès, de l'avant.

En effet, encore trop souvent, des organismes publics voient l'accès à l'information comme un privilège que l'on fait à la population, aux chercheurs, aux journalistes ou aux groupes de la société civile. Nous tenons d'ailleurs à spécifier ici que les différences entre les organisations sont marquantes et notoires. À ce chapitre, nous expérimentons hebdomadairement ces disparités et l'avions démontré dans notre mémoire sur le dernier rapport quinquennal de la CAI[3]. Nous soulignons d'ailleurs la pertinence de l'article 30 du projet de loi qui obligera la divulgation des informations, dans les cas où la demande est jugée recevable, dans un format de données couramment utilisé. Ceci facilitera le travail des demandeurs.

Du côté de la protection des renseignements personnels, le second pilier de la Loi sur l'accès, le projet de loi 64 laisse aussi une impression de réforme inachevée, particulièrement en ce qui a trait à l'impact des nouvelles technologies. Plusieurs articles proposent pourtant des avancées intéressantes en cette matière, mais des questions

[3] Syndicat de la fonction publique et parapublique du Québec, *Avis sur le 6ème rapport de la Commission d'accès à l'information du Québec,* Juin 2017, pp. 6-9.

subsistent aussi. C'est pour cette raison qu'il aurait été primordial qu'un livre blanc précède le projet de loi, lequel aurait permis au gouvernement d'expliquer en détail à la population sa vision de l'avenir quant aux nouvelles technologies et à la protection des renseignements personnels. Peut-être que les intentions du gouvernement auraient ainsi été plus claires.

Par exemple, l'article 28 prévoit maintenant que l'anonymisation des données plutôt que leur destruction peut être acceptable. La volonté de conserver des données précieuses pouvant donner accès à beaucoup de connaissances, surtout grâce à l'intelligence artificielle, est tout à fait compréhensible. En revanche, plusieurs experts se questionnent sur la possibilité réelle de complètement anonymiser des données. L'intelligence artificielle à un potentiel énorme en matière d'identification grâce aux croisements de diverses bases de données. Comment le ministère ou la CAI sera-t-il en mesure de faire appliquer l'interdiction d'identifier des données ayant été anonymisées?

Un autre exemple peut être tiré de l'article 20 du projet de loi où la Loi sur l'accès prévoira dorénavant un processus pour les M/O qui rendent des décisions fondées sur un traitement automatisé de données. Les citoyens devront être informés des renseignements et des paramètres généraux ayant mené à la décision. Il devrait toutefois y avoir également un processus prévu pour qu'une personne puisse faire appel de la décision rendue. Les processus de décisions fondées sur le traitement automatisé de données ne sont pas exempts de problèmes, notamment en ce qui a trait aux biais de nos sociétés qui sont reproduits dans les décisions d'une intelligence artificielle[4].

Il ne faut également surtout pas oublier que le gouvernement a annoncé son intention de doter tous les Québécoises et Québécois d'une identité numérique d'ici 2025[5]. Le Québec serait le seul État au monde à utiliser la technologie des chaînes de blocs pour stocker l'information nécessaire afin de doter tous les citoyens d'une clef d'identification numérique donnant accès à l'ensemble des services publics. Au cœur de ces données, nous retrouverions les données biométriques de chaque personne ayant une identité numérique. La nature extrêmement sensible de la cueillette, de la conservation et de l'utilisation possible de ces données n'est plus à démontrer. Il n'est pas non plus évident que le projet de loi assure la protection totale de ces données.

Ainsi, le SFPQ réclame un exercice de consultation beaucoup plus large où tous les acteurs qui le désirent pourraient participer afin de promouvoir un réel débat de société tant sur la transparence de nos institutions que sur la protection des renseignements

[4] https://hbr.org/2019/10/what-do-we-do-about-the-biases-in-ai

[5] https://www.journaldequebec.com/2020/06/17/des-milliards-de-dollars-pour-un-projet-unique

devant les nouvelles technologies. Le gouvernement devrait ensuite être en mesure de présenter sa vision devant ses défis importants.

**Recommandation #2 :** Organiser des consultations publiques larges sur la Loi sur l'accès afin de permettre au gouvernement d'asseoir sa vision dans un livre blanc.

**Recommandation #3 :** Modifier l'article 20 pour y inclure un processus d'appel pour les personnes voulant contester une décision fondée sur un traitement automatisé de données.

## Faciliter les relations de travail

Au printemps 2017, la Commission des institutions recevait les commentaires du public sur le 6e rapport de la CAI du Québec. À cette occasion, le SFPQ avait longuement discuté avec les parlementaires de la recommandation 19 de la CAI :

> *Clarifier et uniformiser les régimes d'accessibilité aux rapports d'enquête de harcèlement en milieu de travail, y compris en ce qui concerne la compétence de la Commission de rendre des décisions à ce sujet.*

En effet, les ministères et organismes publics qui sont assujettis à *La Loi* se trouvent également à agir comme employeur, auquel cas, *La Loi* a pour effet de limiter l'accès des syndicats représentant le personnel de ces organisations aux éléments de preuve qui sont présents dans les rapports d'enquête. Cet élément est très bien documenté dans le 6e rapport de la CAI (p. 67 à 72).

Nous nous butons également à la Loi sur l'accès lors d'une demande d'accès au dossier du Service des ressources humaines pour un employé d'un ministère ou organisme qui a déposé un grief ou une plainte. Le premier constat que nous avons fait est presque tautologique, mais tout de même important : nous ne sommes jamais en mesure de savoir si nous avons reçu tout le dossier de l'employé ou si des éléments ne nous ont pas été transmis et, dans un tel cas, la raison de ce refus. Il devient alors bien ardu pour le syndicat de s'acquitter de ses obligations de juste représentation prévues au Code du travail puisque nous ne savons pas…ce que nous ne savons pas. Ce faisant, l'absence de transmission de la preuve au syndicat limite notre capacité de remplir correctement notre devoir de représentation des personnes salariées de notre syndicat et constitue un effet indésirable et préjudiciable à l'endroit des travailleuses et travailleurs du secteur public.

En outre, cette situation est couteuse pour les contribuables et pour les membres du syndicat. En effet, lors d'une audience, il n'aura donc fréquemment pas été possible pour la partie syndicale de consulter au préalable l'ensemble de la preuve que la partie patronale déposera. Dans ces cas, la partie syndicale a légitimement besoin de prendre le temps nécessaire pour consulter et analyser ces nouvelles pièces. Ce temps entraîne nécessairement de frais supplémentaires pour toutes les parties. Il pourrait même arriver que dans ce contexte, la partie syndicale doive demander un ajournement de la journée d'audience, les besoins d'analyse étant trop importants. L'arbitre de grief sera payé pour la journée entière, sans compter les frais des procureurs, témoins, déplacements, etc.

Nous croyons donc qu'une exception à La Loi devrait être ajoutée pour prévoir les cas de relations de travail dans le secteur public.

**Recommandation #4 :** Modifier l'article 2 du projet de loi qui modifie l'article 41.2 de la Loi sur l'accès afin de :

1) Ajouter dans le premier alinéa, suite à « aux articles 23, 24, 28, 28.1, 29 », «, 31, 32, 37, 38 et 39 ».
2) Insérer le paragraphe 3.1 avec le libellé suivant : « aux représentants d'une organisation syndicale, dans le cadre des relations de travail patronales-syndicales de l'organisme public, dans le contexte de toute procédure judiciaire; »

# L'utilisation des renseignements personnels des travailleuses et des travailleurs

Depuis quelques années, le SFPQ a remarqué que certains ministères détournent des informations colligées à des fins de sécurité et de surveillance générale pour faire de la surveillance des travailleuses et des travailleurs. Deux cas sont particulièrement frappants : les évaluations de rendement des préposés aux renseignements dans les Centres d'appels de divers M/O et l'usage des caméras de surveillance du réseau routier pour suivre un travailleur ou une travailleuse du ministère des Transports qui circule dans un véhicule ministériel, lequel est généralement muni d'un GPS.

## LES CENTRES D'APPELS

Une recherche du SFPQ publiée en 2016 a clairement démontré que l'évaluation du rendement des préposés aux renseignements des divers centres d'appels -répartis dans une vingtaine de M/O- est directement liée aux performances d'adhésion et de conformité qui sont minutées par la plate-forme technologique dans presque tous les M/O.

*Adhésion et conformité*[6]

*Dans les centres d'appels, le personnel est évalué sur sa performance (nombre et durée des appels), mais également sur son degré « d'adhésion » (ou « d'adhérence ») et de « conformité » à l'horaire et au temps de téléphonie établi par le système de planification centralisé. L'adhérence renvoie au respect de l'horaire planifié (ex. : prendre sa pause entre 10 h et 10 h 15 précisément) et la conformité renvoie aux « heures productives ».*

*Par exemple, au CCC du MTESS, le « taux de conformité » (soit le temps « en service client » sur le temps total de travail) visé est de 95%. Pour respecter cette cible, le personnel dispose d'un maximum de 21 minutes par jour de marge de manœuvre pour aller se chercher un café ou aller aux toilettes à l'extérieur de leur pause officielle, remplir les formulaires de temps de travail ou prendre un répit après un appel difficile.*

*Quant au « taux d'adhésion » visé, il est de 92% au CCC du MTESS, de 95% au MELS et à la CSST. Si une agente doit décaler sa pause ou son heure de dîner de quelques minutes pour compléter un appel (ce qui arrive fréquemment), cela influence son taux d'adhésion à la baisse. Un agent qui souhaite accumuler 15 minutes de crédit-horaire en réduisant à 45 minutes sa période de dîner fait également baisser son taux d'adhésion. Ces écarts peuvent affecter négativement leur rapport de rendement.*

Or, l'évaluation du rendement de la personne n'est pas le but premier de ces « indicateurs de performance » ministérielle. Il faut savoir que l'évaluation du rendement est le facteur déterminant à l'obtention d'une permanence pour une personne au statut occasionnel travaillant comme préposée aux renseignements. C'est là que le bât blesse et que nous croyons que les informations colligées sont utilisées de manière inappropriée, contrevenant à l'esprit de la Loi sur l'accès. D'ailleurs, cela crée une disparité dans le traitement des employés de la fonction publique qui œuvrent dans de tels centres et ceux œuvrant dans des directions où la technologie ne permet pas de mesurer le rendement des fonctionnaires à la seconde près.

## MINISTÈRE DES TRANSPORTS DU QUÉBEC (MTQ)

Depuis l'apparition de GPS sur pratiquement tout l'ensemble des véhicules gouvernementaux, dont les camions des patrouilleurs routiers du MTQ, nous avons vu

[6] Syndicat de la fonction publique et parapublique du Québec, *Les centres d'appels dans la fonction publique et parapublique du Québec : Mutations du travail et de la prestation de services à l'heure de la nouvelle gestion publique*, Québec, Avril 2016, p. 33.

apparaître des relevés GPS ou encore des suivis vidéo (grâce aux vidéos de surveillance du réseau routier) d'un camion particulier dans le cas de dossier disciplinaire envers des employés. Par exemple, les patrouilleurs du MTQ doivent rester sur certaines routes (autoroutes, routes principales). Or, le GPS de leur véhicule révèle en tout temps le lieu précis où ils se trouvent. Certains membres ont eu des mesures disciplinaires sur la base de cette information colligée par le MTQ dans un but différent, c'est-à-dire savoir si les patrouilleurs sont près ou loin des incidents signalés sur la route.

Encore une fois, cela contrevient à l'esprit de la loi qui veut que l'information ne puisse être utilisée que ce pour quoi elle est cueillie. L'iniquité avec les autres travailleurs de la fonction publique qui utilise leur propre voiture est encore une fois présente.

Mais la question qu'on doit se poser maintenant, avec l'invasion de la technologie dans différentes sphères du monde du travail c'est comment adapter le droit à la vie privée dans un contexte où les possibilités technologiques de surveillance évoluent de jour en jour?

## APPLICATION DES NOUVELLES OBLIGATIONS PROPOSÉES POUR LA LOI SUR L'ACCÈS

L'article 18 du projet de loi définit le profilage rendu possible par l'usage des technologies. Il permet entre autres à une organisation assujettie à la Loi sur l'accès de colliger des informations afin d'évaluer le rendement au travail de son personnel à condition d'informer chaque individu des moyens utilisés.

Cet article prévoit également, au paragraphe 2 du nouvel article 65.0.1, que l'organisation doit aussi informer son personnel des mesures permettant de désactiver, le cas échéant, les fonctions permettant la cueillette d'informations permettant son évaluation. Dans quelle mesure et de quelle manière est-ce que les personnes employées de l'administration publique pourront-elles se soustraire de cette cueillette?

De plus, sachant le caractère sensible des rapports d'évaluation de performance afin d'accéder à un poste permanent, comment un nouvel employé pourra-t-il refuser que ses données soient collectées? Est-ce qu'un nouvel employé pourra refuser que ses informations soient cueillies sans crainte de représailles, particulièrement pendant sa période de probation?

Le projet de loi n'est pas suffisamment précis sur toute la question du profilage et de l'évaluation du rendement au travail. Il ne garantit pas que les informations recueillies par un employeur assujetti à la Loi sur l'accès soient utilisées uniquement pour les fins initialement désirées, conformément à l'esprit de la Loi.

**Recommandation #5 :** Supprimer l'article 18 du projet de loi et inclure cette question dans le large débat public que nous souhaitons.

# CONCLUSION

Le projet de loi 64 laisse sur leur faim les partisans d'une réforme majeure de la Loi sur l'accès et de la Loi sur le privé. Il y a, comme nous l'avons mentionné, des avancées intéressantes et nécessaires, mais ce n'est pas le fruit d'un exercice de réflexion approfondie qui éclaire la population par rapport aux enjeux technologiques ou la rassure quant à la volonté de transparence des institutions publiques.

Il s'agit plutôt d'une réforme qui semble avoir été réalisée dans l'urgence, comme si les failles des Loi sur l'accès et Loi sur le privé n'étaient pas connues depuis longtemps et qu'un vrai chantier de réforme n'était pas déjà entamé avant les incidents de fuites de données majeures.

Devant l'absence d'un débat public substantiel qui produit une réforme inachevée, le SFPQ réclame que le gouvernement organise de larges consultations sur le sujet afin qu'il propose une réforme plus substantielle, à la hauteur des attentes de tous les acteurs de la société civile, du milieu académique et même de la Commission sur l'accès à l'information.

Ce débat devrait porter sur les deux piliers d'une Loi sur l'accès forte : l'accès aux données et la transparence ainsi que la protection des renseignements personnels, incluant ceux des travailleuses et des travailleurs du secteur public.