

PAR COURRIEL

Québec, le 6 février 2023

Monsieur Jean-François Simard
Président de la Commission des finances publiques
Hôtel du Parlement
RC, bureau RC.39
1045, rue des Parlementaires
Québec (Québec) G1A 1A4

Objet : Projet de loi n° 3 –*Loi sur les renseignements de santé et de services sociaux et modifiant diverses dispositions législatives*

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.

C'est dans cette optique que j'ai pris connaissance du projet de loi n° 3, *Loi sur les renseignements de santé et de services sociaux et modifiant diverses dispositions législatives*, présenté par le ministre de la Cybersécurité et du Numérique, M. Éric Caire, le 7 décembre 2022.

Dans un premier temps, je tiens à saluer la volonté d'implanter un nouveau modèle de gestion des renseignements en matière de santé et de services sociaux. En effet, dans le cadre de ses enquêtes, le Protecteur du citoyen a constaté que le manque de données utiles est un problème récurrent dans le réseau de la santé et des services sociaux, et ce, tant sur le plan de la planification que de la gestion et de la dispensation des services.

Le Protecteur du citoyen observe aussi un manque de fluidité dans la circulation des renseignements de santé et de services sociaux des usagers, que ce soit entre les établissements ou entre les différentes missions d'un même établissement. Pour les usagers, cela se traduit souvent par des difficultés d'accès aux services dont ils ont besoin.

Devant ces constats, j'ai espoir que le projet de loi n° 3 puisse faire partie des moyens permettant d'améliorer la qualité des services offerts à la population. Pour ce faire, il sera cependant primordial d'atteindre le juste équilibre entre partage des renseignements et respect de la vie privée.

Confiant toutefois que d'autres intervenants qualifiés en la matière aborderaient ces enjeux, j'ai circonscrit mon analyse aux aspects du projet de loi qui concernent de façon plus précise l'action du Protecteur du citoyen et le respect de l'intention du législateur sur des questions qui lui sont chères. Je souhaite donc, en cohérence avec la mission du Protecteur du citoyen et avec les lois qui lui attribuent ses fonctions¹, vous faire part de modifications susceptibles d'améliorer le projet de loi. Plus précisément, mes commentaires porteront sur les sujets suivants :

- La communication de renseignements de santé et de services sociaux relatifs à une personne décédée ou à un enfant autochtone disparu;
- La cohérence des textes de loi faisant référence aux renseignements de santé et de services sociaux;
- La préservation du droit d'accès du Protecteur du citoyen au dossier de plainte de l'utilisateur maintenu par l'établissement;
- L'accessibilité du dossier de plainte de l'utilisateur maintenu par le Protecteur du citoyen.

1. Communication au conjoint ou au proche parent d'une personne décédée de renseignements de santé et de services sociaux la concernant

Les articles 27 à 30 du projet de loi n° 3 prévoient les règles concernant les droits d'accès aux renseignements de santé et de services sociaux par des personnes liées à une personne décédée.

Plus particulièrement, l'article 28 du projet de loi n° 3 prévoit que le conjoint, l'ascendant direct ou le descendant direct d'une personne décédée a le droit d'être informé de l'existence d'un renseignement relatif à la cause du décès et d'y avoir accès. L'article 29, quant à lui, prévoit que « [l]es personnes liées génétiquement à une personne décédée ont le droit d'être informées de l'existence d'un renseignement la concernant détenu par un organisme et d'y avoir accès, à condition que cela soit nécessaire à la vérification de l'existence d'une maladie génétique ou d'une maladie à caractère familial. »

Si ces deux dispositions sont pertinentes, elles ne sont pas suffisantes. En omettant de tenir compte de l'importance que peut revêtir un renseignement de santé et de services sociaux pour le proche d'une personne décédée qui se trouve en processus de deuil, le projet de loi n° 3 fait fi d'une intention déjà clairement exprimée par le législateur.

En effet, l'article 31 de la *Loi modernisant des dispositions législatives en matière de protection des renseignements personnels*² (projet de loi n° 64), adoptée en 2021, par l'inclusion des notions de proche parent et d'aide au processus de deuil de la personne qui

¹ *Loi sur le Protecteur du citoyen*, RLRQ, c. P-32; *Loi sur le protecteur des usagers en matière de santé et des services sociaux*, RLRQ, c. P-31.1; *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics*, RLRQ, c. D-11.1.

² *Loi modernisant des dispositions législatives en matière de protection des renseignements personnels*, 2021, c. 25 (Projet de loi n° 64).

demande accès aux renseignements personnels d'une personne décédée, met en évidence l'importance que reconnaît le législateur au processus de deuil ainsi que sa volonté de soutenir les personnes qui y sont engagées. Cet article a mené à l'insertion de l'article 88.0.1 dans la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*³ (Loi sur l'accès).

Afin de donner son plein effet à la volonté du législateur d'aider les personnes endeuillées dans leur processus de deuil, ma prédécesseure, M^{me} Marie Rinfret, avait, dans le cadre des consultations sur le projet de loi n° 64, formulé une recommandation⁴ pour que ces notions soient également intégrées à la *Loi sur les services de santé et les services sociaux*⁵ (LSSSS).

Cette recommandation n'a alors pas été retenue, mais elle demeure pertinente. En effet, l'impossibilité d'accéder aux renseignements de santé et de services sociaux d'un proche décédé est un enjeu dont le Protecteur du citoyen est fréquemment témoin dans le cadre de ses enquêtes. J'estime que la *Loi sur les renseignements de santé et de services sociaux* projetée devrait prévoir un droit d'accès en ce sens.

En conséquence, le Protecteur du citoyen recommande :

R-1 Que le projet de loi n° 3 soit modifié par l'ajout d'une disposition prévoyant que le conjoint ou un proche parent d'une personne décédée a le droit d'être informé de l'existence d'un renseignement la concernant détenu par un organisme et d'y avoir accès, si la connaissance de ce renseignement est susceptible de l'aider dans son processus de deuil, à moins que la personne décédée n'ait refusé l'accès à ce renseignement.

2. Communication de renseignements de santé et de services sociaux aux familles d'enfants autochtones disparus ou décédés à la suite d'une admission en établissement

J'aimerais également porter à votre attention la mention de la *Loi autorisant la communication de renseignements personnels aux familles d'enfants autochtones disparus ou décédés à la suite d'une admission en établissement*⁶ (Loi sur les enfants autochtones disparus ou décédés), que l'article 196 du projet de loi n° 3 propose de modifier en abrogeant le premier alinéa de son article 10. Je comprends les raisons de cette abrogation, sachant que cet alinéa renvoie à des dispositions de la LSSSS que le projet de loi n° 3 propose d'abroger.

³ RLRQ, c. A-2.1. L'article 88.0.1 énonce : « Un organisme public peut communiquer au conjoint ou à un proche parent d'une personne décédée 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. » Cette disposition entrera en vigueur le 22 septembre 2023.

⁴ [Lettre du 29 septembre 2020](#) de la protectrice du citoyen, M^{me} Marie Rinfret, à M. André Bachand, président de la Commission des institutions, dans le cadre des consultations particulières sur le projet de loi n° 64, *Loi modernisant des dispositions législatives en matière de protection des renseignements personnels*.

⁵ RLRQ, c. S-4.2.

⁶ RLRQ, c. C-37.4.

J'ai confiance que cette abrogation sera compensée par les dispositions de l'article 65 du projet de loi, et qu'elle n'entravera en rien la communication de renseignements à une personne ou à un groupement qui, conformément aux autres dispositions de la Loi sur les enfants autochtones disparus ou décédés, doit pouvoir y accéder. La préservation de ce droit d'accès revêt à mes yeux une grande importance, et le Protecteur du citoyen sera attentif à l'application de la Loi à cet égard.

3. Cohérence des textes de loi faisant référence aux renseignements de santé et de services sociaux

Le premier alinéa de l'article 11 du projet de loi n° 3 prévoit que la *Loi sur les renseignements de santé et de services sociaux et modifiant diverses dispositions législatives* n'ait pas pour effet de restreindre la communication d'un renseignement détenu par un organisme dans certaines circonstances précises, notamment lorsqu'il est exigé par le Protecteur du citoyen. Je souhaite grandement qu'ait été incluse cette disposition, qui va dans le même sens que l'article 14 de la *Loi sur le Protecteur des usagers en matière de santé et de services sociaux* (LPU). Il y aurait toutefois lieu d'arrimer le texte de l'article 14 de la LPU avec celui du projet de loi n° 3. Je m'explique.

L'article 14 de la LPU prévoit actuellement que le plaignant, toute personne et tout établissement doivent fournir au Protecteur du citoyen tous les renseignements ou documents qu'il exige pour l'examen de la plainte, y compris ceux contenus dans le dossier de l'utilisateur, et ce, malgré l'article 19 de la LSSSS.

Le projet de loi n° 3 propose, à l'article 209, de modifier l'article 14 de la LPU. Or, cette modification ne toucherait que la référence à l'article 19 de la LSSSS, article que le projet de loi n° 3 propose d'abroger. Ainsi, la référence au « dossier de l'utilisateur » demeure présente dans la LPU, alors que cette formulation est remplacée dans le projet de loi n° 3 en faveur de l'expression « renseignements de santé et de services sociaux ». Sans que ces notions soient étrangères, je suis d'avis que le nouveau vocable introduit par le projet de loi n° 3 doit également être intégré à la LPU, et ce, pour plus de cohérence entre les deux textes de loi.

En conséquence, le Protecteur du citoyen recommande :

R-2 Que l'article 209 du projet de loi n° 3 soit remplacé par le suivant :

- « L'article 14 de la Loi sur le Protecteur des usagers en matière de santé et de services sociaux (chapitre P-31.1) est modifié :
- par la suppression de « , malgré l'article 19 de cette loi, »; et
- par le remplacement de « de renseignements ou de documents contenus dans le dossier de l'utilisateur » par « de renseignements de santé et de services sociaux ou de documents contenant ces renseignements ».

4. Préservation du droit d'accès du Protecteur du citoyen au dossier de plainte de l'utilisateur maintenu par l'établissement

Lorsqu'il exerce les fonctions de Protecteur des usagers, le Protecteur du citoyen agit généralement en deuxième recours, après le commissaire aux plaintes et à la qualité des services. À cette fin, il doit obtenir de l'établissement les renseignements contenus dans le dossier de la plainte traitée en premier recours.

Dans la LSSSS, l'accès au dossier de plainte d'un usager maintenu par un établissement est régi par l'article 76.9, dont le libellé est modifié par l'article 226 du projet de loi n° 3. Le Protecteur du citoyen n'est pas nommé dans cet article comme personne pouvant accéder au dossier de plainte. Toutefois, son accès y est garanti par l'article 12 de la LPU qui prévoit que l'établissement visé par une plainte dont le Protecteur du citoyen est saisi a l'obligation de lui transmettre une copie du dossier complet de la plainte de l'utilisateur.

J'estime néanmoins que le droit d'accès du Protecteur du citoyen au dossier de plainte de l'utilisateur gagnerait à être également énoncé à même la LSSSS, à l'instar de ce que prévoit l'article 11 du projet de loi n° 3 en ce qui concerne les renseignements de santé et de services sociaux.

L'application de l'article 76.9 de la LSSSS ne doit pas interférer avec le régime particulier d'accès au dossier de plainte de l'utilisateur par le Protecteur du citoyen. Pour préserver cet accès, je suis d'avis que l'article 76.9 de la LSSSS devrait comporter une précision affirmant qu'il n'a pas pour effet de restreindre la communication d'un dossier de plainte d'un usager s'il est exigé par le Protecteur du citoyen.

En conséquence, le Protecteur du citoyen recommande :

R-3 Que l'article 226 du projet de loi n° 3, qui remplace l'article 76.9 de la *Loi sur les services de santé et les services sociaux*, soit modifié pour y prévoir l'ajout, à la fin, de l'alinéa suivant : « Le présent article n'a pas pour effet de restreindre la communication d'un dossier de plainte d'un usager s'il est exigé par le Protecteur du citoyen. »

5. Accessibilité du dossier de plainte de l'utilisateur maintenu par le Protecteur du citoyen

Les règles d'accessibilité au dossier de plainte de l'utilisateur, maintenu par le Protecteur du citoyen dans son rôle de Protecteur des usagers, sont actuellement prévues à l'article 37 de la LPU. Ces règles renvoient au régime d'accès prévu à la LSSSS, qui diffère de celui applicable aux renseignements ou documents détenus par le Protecteur du citoyen dans l'exercice de ses fonctions. Selon moi, il n'y a pas lieu d'appliquer les règles de la LSSSS — prévues pour les dossiers de plainte maintenus par les établissements — aux dossiers de plainte maintenus par le Protecteur du citoyen. Or, l'article 210 du projet de loi n° 3 propose de modifier l'article 37 de la LPU de façon que « l'article 76.9 de la [LSSSS] s'applique, avec les adaptations nécessaires, à tout dossier de plainte d'un usager maintenu par le Protecteur des usagers dans l'exercice des fonctions qui lui sont confiées par la présente loi. »

La loi constitutive du Protecteur du citoyen prévoit déjà un régime de confidentialité et d'accès qui est propre à l'exercice de ses fonctions. Ce régime particulier énoncé dans la *Loi sur le Protecteur du citoyen*⁷ (LPC) prévoit d'abord, pour le protecteur du citoyen, ses vice-protecteurs et son personnel, l'obligation de déclarer sous serment qu'ils ne révéleront, sans y être dûment autorisés, aucun renseignement qu'ils auront obtenu dans l'exercice leurs fonctions⁸. Quiconque contrevient à cette obligation commet une infraction et est passible d'une amende⁹.

La LPC prévoit également, à l'article 34, que, « [...] malgré toute loi au contraire, nul ne peut être contraint de faire une déposition portant sur un renseignement qu'il a obtenu dans l'exercice de la fonction de Protecteur du citoyen, de vice-protecteur [...] ou d'employé du Protecteur du citoyen, ni de produire un document contenant un tel renseignement¹⁰ »; et que nul n'a droit d'accès à ces renseignements ou documents, et ce, malgré la Loi sur l'accès. Enfin, à l'article 24, la LPC prévoit que l'intervention du Protecteur du citoyen est conduite privément, une disposition qui va de pair avec l'article 34.

Les immunités de l'article 34 de la LPC existent également dans la LPU, plus particulièrement à l'article 35, dont le libellé peut toutefois porter à confusion. Cet article limite la non-contrainabilité du personnel du Protecteur du citoyen aux dépositions faites devant une instance judiciaire ou devant une personne ou un organisme exerçant des fonctions juridictionnelles. Bien que l'interprétation faite par les tribunaux des articles 35 de la LPU et 34 de la LPC ait toujours confirmé leur complémentarité et leur cohérence¹¹, il demeure que certaines différences de libellé entre ces deux articles ont pu — et peuvent toujours — laisser croire que le régime de confidentialité de la LPU est différent de celui de la LPC.

L'article 35 de la LPU devrait, à l'image de l'article 29 de la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics*¹², renvoyer expressément à l'article 34 de la LPC, et ce, afin d'assurer une cohérence dans l'application des différentes lois qui guident l'exercice de la fonction de Protecteur du citoyen. Cela est essentiel à la préservation de la confidentialité propre au régime législatif qui s'applique au Protecteur du citoyen pour l'ensemble de ses mandats. De plus, l'article 35 de la LPU devrait idéalement renvoyer lui aussi à l'article 24 de la LPC.

En somme, tant l'application de l'article 76.9 de la LSSSS au dossier de plainte maintenu par le Protecteur des usagers que les différences entre les articles 34 de la LPC et 35 de la LPU pavent la voie à de possibles incohérences dans l'application des règles de confidentialité.

J'estime que le Protecteur du citoyen doit bénéficier des mêmes protections et immunités dans l'exercice des fonctions propres à l'ensemble de ses mandats. En effet, « [l]a confidentialité de l'intervention de l'ombudsman est l'une des caractéristiques essentielles

⁷ RLRQ, c. P-32.

⁸ LPC, articles 5 et 11, et Annexe.

⁹ LPC, article 33.

¹⁰ LPC, article 34, alinéa 1.

¹¹ Voir notamment *Protecteur du citoyen c. N.L.*, 2020 QCCQ 7651, paragr. 95.

¹² RLRQ, c. D-11.1.

et intrinsèques de la fonction, qui le distingue d'autres personnes ou instances qui peuvent recevoir des plaintes¹³ ».

La confidentialité des informations obtenues par le Protecteur du citoyen dans l'exercice de ses fonctions lui permet de préserver son indépendance et d'assurer la collaboration des personnes concernées par l'enquête. Sans confidentialité, l'établissement d'une relation de confiance est compromis, voire impossible. Or, la confiance est une condition *sine qua non* au succès des relations qu'établit le Protecteur du citoyen avec la personne plaignante et avec le ministère, l'organisme ou l'établissement concerné.

Dans l'exercice de sa mission, le Protecteur du citoyen s'efforce quotidiennement de résoudre des problèmes vécus par les citoyens et les citoyennes et d'amorcer des changements avec, comme outils de prédilection, la discussion et la persuasion. Son pouvoir de persuasion s'appuie aussi sur son pouvoir d'enquête, indissociable du couvert de confidentialité qui lui est garanti. Ainsi, c'est la confidentialité de la démarche ainsi que celle des informations obtenues par le Protecteur du citoyen qui rendent son action possible¹⁴.

En conséquence, le Protecteur du citoyen recommande :

R-4 Que l'article 210 du projet de loi n° 3 soit modifié afin d'y prévoir l'abrogation de l'article 37 de la *Loi sur le Protecteur des usagers en matière de santé et de services sociaux*, plutôt que sa modification.

R-5 Que le projet de loi n° 3 soit modifié afin d'y inclure une disposition prévoyant le remplacement de l'actuel article 35 de la *Loi sur le Protecteur des usagers en matière de santé et de services sociaux* par le suivant : « Les articles 24 et 34 de la *Loi sur le Protecteur du citoyen* s'appliquent au Protecteur du citoyen, compte tenu des adaptations nécessaires, à l'égard des enquêtes, des interventions et des autres actes qu'il accomplit en vertu de la présente loi. »

* * * * *

En conclusion, j'aimerais réaffirmer mon appui à la volonté, mise de l'avant par le dépôt du projet de loi n° 3, d'implanter un nouveau modèle de gestion et de centralisation des renseignements de santé et de services sociaux pour mieux encadrer les pratiques en matière d'accès à de tels renseignements. Ces pratiques, dont le cadre est actuellement établi par le recoupement de plusieurs lois, sont susceptibles de bénéficier de l'établissement d'un cadre juridique spécifique tel que celui qui pourrait découler de l'adoption du projet de loi à l'étude. Également, je suis d'avis qu'une bonification de l'accessibilité des renseignements de santé et de services sociaux, pondérée par le respect

¹³ Jean-Claude PAQUET, *L'ombudsman au Québec : agir selon ce qui est légal, raisonnable, équitable*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2014, p. 69.

¹⁴ Gregory J. LEVINE, *Ombudsman Legislation in Canada: An Annotation and Appraisal*, Toronto, Carswell, 2012, p. 80. Sur la confidentialité des enquêtes qui est nécessaire pour assurer la collaboration des plaignants et des fonctionnaires, voir au même effet *Lavigne c. Canada (Commissariat aux langues officielles)*, [2002] 2 RCS 773, paragr. 42.

de la vie privée, est de nature à contribuer à l'amélioration de la qualité des services offerts à la population.

Malgré cela, j'estime important d'apporter certaines modifications au projet de loi n° 3. Les recommandations que je formule dans la présente lettre permettront de mieux répondre aux besoins des personnes endeuillées et de renforcer la confidentialité des recours offerts aux citoyens et aux citoyennes dans le cadre d'un processus de plainte.

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

Le protecteur du citoyen,



Marc-André Dowd

- c. c. M. Éric Caire, ministre de la Cybersécurité et du Numérique, parrain du projet de loi
 M. Christian Dubé, ministre de la Santé et des Services sociaux, responsable de l'application de la loi découlant de l'adoption du projet de loi
 M. Simon Jolin-Barrette, leader parlementaire du gouvernement
 M. Monsef Derraji, leader parlementaire de l'opposition officielle
 M. Alexandre Leduc, leader parlementaire du deuxième groupe d'opposition
 M. Paul St-Pierre Plamondon, chef du troisième groupe d'opposition
 M. Pierre E. Rodrigue, sous-ministre de la Cybersécurité et du Numérique
 M^{me} Dominique Savoie, sous-ministre de la Santé et des Services sociaux
 M^{me} Mériem Lahouiou, secrétaire de la Commission des finances publiques
 M^{me} Stéphanie Pinault-Reid, secrétaire de la Commission de la santé et des services sociaux
 M^{me} Sabine Mekki, secrétaire de la Commission des institutions