



PROJET DE LOI N° 3

*Loi sur les renseignements de santé et de services sociaux
et modifiant diverses dispositions législatives*

**Mémoire présenté par la Sûreté du Québec
à la Commission des finances publiques**

Le 9 février 2023



PRÉAMBULE¹

La Sûreté du Québec (Sûreté) tient en premier lieu à remercier la Commission des finances publiques de lui donner l'occasion de partager ses réflexions concernant le projet de loi n° 3 intitulé *Loi sur les renseignements de santé et de services sociaux et modifiant diverses dispositions législatives*.

Tout en préservant le lien de confiance primordial entre la population et les intervenants des organismes du secteur de la santé et des services sociaux, ce projet de loi offre une réponse claire du législateur aux problématiques liées au partage d'informations en temps opportun entre ces organismes et les corps de police, notamment lors de situations d'urgence.

La Sûreté y voit également une suite aux différents rapports et plans d'action² ayant démontré les difficultés opérationnelles qui découlent de l'interprétation et de l'application des dispositions législatives relatives au partage d'informations en cette matière entre les corps de police et les organismes du secteur de la santé et des services sociaux.

De ce fait, la Sûreté accueille favorablement les articles de ce projet de loi portant sur les communications nécessaires à des fins de sécurité publique ou de poursuites pour une infraction.

¹ Dans cette publication, le genre masculin est utilisé, sans discrimination, uniquement dans le but d'alléger le texte.

² *Rapport annuel du Comité d'examen des décès liés à la violence conjugale du Bureau du coroner* (décembre 2020), recommandation 24; *Rapport du Comité consultatif sur la réalité policière (CCRP)*, recommandation 7; *Rapports du coroner sur les causes et les circonstances des décès de Martin Carpentier, de Romy et Norah Carpentier*; *Plan d'action gouvernemental 2021-2026* découlant du rapport de la Commission spéciale sur l'exploitation sexuelle des mineurs, action 14 portée par le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS); *Plan d'action interministériel en santé mentale 2022-2026*, actions 2.1 et 2.4.



Table des matières

PRÉAMBULE.....	2
PRÉSENTATION DE LA SÛRETÉ DU QUÉBEC	4
COMMENTAIRES SUR LE PROJET DE LOI N° 3	5
CONCLUSION	12



PRÉSENTATION DE LA SÛRETÉ DU QUÉBEC

D'entrée de jeu, il importe de rappeler le statut unique de la Sûreté à titre de corps de police national qui agit sous l'autorité du ministre de la Sécurité publique. Elle a pour mission le maintien de la paix et l'ordre public, la préservation de la vie, de la sécurité et des droits fondamentaux des personnes et la protection de leurs biens. Elle soutient aussi la communauté policière, coordonne des opérations policières d'envergure, contribue à l'intégrité des institutions étatiques et assure la sécurité des réseaux de transport qui relèvent du Québec. La *Loi sur la police* prévoit six niveaux de services policiers, et la Sûreté est la seule organisation policière à fournir les services de niveau 6.

Ce niveau lui confère des services qui lui sont exclusifs, notamment les enquêtes et le renseignement visant les crimes touchant les revenus de l'État, sa sécurité ou son intégrité, les enquêtes et le renseignement en matière de sécurité de l'État, les infractions criminelles commises par un réseau ayant des ramifications à l'extérieur du Québec, la cybersurveillance, la coordination et l'enregistrement de renseignements au Registre national des délinquants sexuels, le Système d'analyse des liens de la violence associée aux crimes, le profilage criminel, la coordination de la lutte contre le crime organisé, la protection de l'Assemblée nationale et des personnalités internationales, le maintien et le rétablissement de l'ordre lors de désordres d'envergure provinciale et la coordination des enquêtes sur les crimes sériels.

Elle participe à la Structure de gestion policière contre le terrorisme (SGPCT), à certaines missions de paix, au réseau des coordonnateurs transfrontaliers et au réseau FRANCOPOL, et se charge des relations extérieures, notamment lors de demandes d'entraide judiciaire internationale. De plus, elle a développé certaines expertises particulières, notamment dans les missions de recherche et sauvetage, tel que le sauvetage hélicoptéré ou le sauvetage sur glace.

En outre, elle assure les services du niveau supérieur à celui requis d'un corps de police municipal (CPM) et assure un rôle supplétif lorsqu'un CPM (ou autochtone) n'est pas en mesure de fournir l'un des services du niveau auquel il est tenu en vertu des articles 70 et 71 de la *Loi sur la police*.

Au 31 décembre 2022, la Sûreté desservait 1 041 municipalités réparties dans 87 municipalités régionales de comté (MRC), soit un territoire comptant plus de 2,6 millions de citoyens et couvrant près de 1,2 million de km². À cette même date, la Sûreté comptait 8 109 effectifs en place, soit 5 500 policiers, 332 officiers, 72 cadres civils de même que 2 205 employés civils réguliers et occasionnels répartis entre le Grand quartier général situé à Montréal, les quartiers généraux en district et en région ainsi que les 118 postes. Finalement, elle assure la desserte autoroutière exclusive sur 109 855 km.



COMMENTAIRES SUR LE PROJET DE LOI N° 3

Loi sur les renseignements de santé et de services sociaux et modifiant diverses dispositions législatives

Article 67

Un organisme peut communiquer un renseignement qu'il détient en vue de protéger une personne ou un groupe de personnes identifiable lorsqu'il existe un motif raisonnable de croire qu'un risque sérieux de mort ou de blessures graves, lié notamment à une disparition ou à un acte de violence, dont une tentative de suicide, menace cette personne ou ce groupe et que la nature de la menace inspire un sentiment d'urgence.

Les renseignements peuvent alors être communiqués à la ou aux personnes exposées à ce risque, à leur représentant ou à toute personne susceptible de leur porter secours. Seuls les renseignements nécessaires aux fins poursuivies par la communication peuvent leur être communiqués.

Un organisme ne peut être poursuivi en justice pour avoir communiqué de bonne foi un renseignement en application du présent article. Il en va de même de toute personne qui, au nom de l'organisme, participe de bonne foi à une telle communication, même indirectement.

Pour l'application du premier alinéa, on entend par « blessures graves » toute blessure physique ou psychologique qui nuit d'une manière importante à l'intégrité physique, à la santé ou au bien-être d'une personne ou d'un groupe de personnes identifiable.

La Sûreté est favorable aux modifications proposées aux dispositions portant sur la communication de renseignements dans un contexte d'urgence tant dans la *Loi sur les renseignements de santé et de services sociaux* que dans les lois contenant des dispositions similaires³.

Le nouveau libellé proposé vient préciser que la portée de l'article n'est pas restreinte uniquement à la communication à des fins de prévention d'un acte de violence, mais que c'est davantage l'appréciation du risque sérieux de mort ou de blessures graves qui prévaut. La Sûreté est donc d'avis que ces modifications permettraient une meilleure compréhension et application de ces dispositions sur le terrain.

Que ce soit, par exemple, à des fins de localisation d'une personne disparue ou, encore, d'évaluation du niveau de risque que représente une personne, les renseignements

³ On réfère ici aux modifications de concordance prévues notamment dans le *Code des professions*; la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*; la *Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé*; la *Loi sur le Barreau*; la *Loi sur le Notariat*; la *Loi sur l'administration fiscale*; la *Loi sur les services de santé et les services sociaux pour les autochtones Cris* et la *Loi sur la protection de la jeunesse*.



communiqués en vertu de ces dispositions sont essentiels à l'adoption, par les corps de police, de stratégies d'intervention adaptées au contexte d'urgence d'une situation donnée.

Rappelons qu'actuellement, le corpus législatif prévoit généralement que la communication de renseignements personnels, sans le consentement de la personne concernée, est permise « en vue de prévenir un acte de violence, dont un suicide, lorsqu'il existe des motifs raisonnables de croire qu'un risque sérieux de mort ou de blessures graves menace une personne ou un groupe de personnes identifiable et que la nature de la menace inspire un sentiment d'urgence ».

Comme le souligne le Comité consultatif sur la réalité policière (CCRP) dans son rapport déposé en mai 2021⁴, non seulement ces dispositions sont méconnues des professionnels, mais leur interprétation varie aussi beaucoup. En effet, l'expérience tend à démontrer que c'est entre autres l'interprétation des notions « d'acte de violence » et de « sentiment d'urgence » qui amène une disparité dans l'application de ces dispositions, particulièrement lorsqu'il est question de disparitions.

Dans ces circonstances, les impacts associés aux délais pour communiquer les renseignements nécessaires à la recherche de la personne disparue ou au refus de les partager sont considérables. En augmentant le temps qui s'écoule depuis le signalement de sa disparition, cela contribue à accroître les risques pour la vie et la sécurité de cette personne. Cela peut également entraîner la mobilisation d'un nombre important de ressources policières pour effectuer les recherches, alors que ce n'est pas nécessaire (fausses interventions). C'est le cas, par exemple, lorsqu'il y a refus de confirmer la présence d'une personne portée disparue dans un établissement de santé alors qu'elle s'y trouve.

La nécessité de clarifier les balises prévoyant la communication de renseignements dans un contexte d'urgence et les implications associées à une mauvaise interprétation de celles-ci ont également été mises en lumière dans les rapports d'investigation du coroner à la suite des décès de Romy, Norah et Martin Carpentier. L'ajout de la notion de « disparitions » permettrait donc de donner suite aux recommandations du CCRP et du Bureau du coroner en dissipant tout doute quant à l'application possible de cette disposition dans ces circonstances.

Enfin, l'ajout d'une immunité contre les poursuites en justice contribuerait certainement à une application efficiente de cette disposition, en limitant les craintes des intervenants du secteur de la santé et des services sociaux lorsqu'ils communiquent, de bonne foi, certains renseignements dans un contexte d'urgence.

Conséquemment, la Sûreté est d'avis que les modifications proposées seraient de nature à favoriser l'atteinte des objectifs visés par une telle disposition soit d'assurer la sécurité de toute personne exposée à un risque sérieux de mort ou de blessures graves.

⁴ *Rapport final du Comité consultatif sur la réalité policière*, Comité consultatif sur la réalité policière, Gouvernement du Québec, mai 2021, 490 p.



Article 68

Un organisme peut communiquer un renseignement qu'il détient au Directeur des poursuites criminelles et pénales ou à une personne ou à un groupement qui, en vertu de la loi, est chargé de prévenir, de détecter ou de réprimer le crime ou les infractions aux lois lorsque le renseignement est nécessaire aux fins d'une poursuite pour une infraction à une loi applicable au Québec.

La Sûreté accueille favorablement la disposition proposée qui recentre la règle de confidentialité des renseignements contenus notamment dans le dossier de l'utilisateur sur l'objectif de protéger celle des renseignements médicaux qui le concernent ainsi que sa vie privée. Elle permet ainsi de mieux prévenir et réprimer les infractions commises à l'endroit des organismes du secteur de la santé et des services sociaux, de leurs intervenants dans le cadre de leurs fonctions, ainsi que des lois et règlements afférents.

À l'heure actuelle, l'article 19 de la *Loi sur les services de santé et les services sociaux* (RLRQ, chapitre S-4.2) (« LSSS ») prévoit une règle de confidentialité absolue rattachée à la notion de dossier de l'utilisateur qui ne souffre d'exceptions que celles énumérées à cet article ainsi qu'aux articles suivants. Or, aucune de celles-ci ne vise les infractions susmentionnées, de sorte que cette protection excède les garanties offertes par les chartes des droits ainsi que le secret professionnel médical.

Tel que l'énonce le Collège des médecins dans son *Aide-mémoire sur la communication de renseignements sans le consentement du patient*⁵ : « Tout acte de violence physique, de vol, de destruction de biens, de menaces verbales, commis par un usager à l'intérieur du CH pendant la période où il reçoit des soins et services n'a aucun lien avec le secret professionnel ». Cette distinction est donc clairement établie au niveau du secret professionnel, mais ne se reflète pas dans la LSSS.

Ainsi, un intervenant victime de voies de fait par un usager dans le cadre de ses fonctions n'est pas autorisé par la LSSS à communiquer les renseignements nécessaires à la police. La problématique est similaire si un usager brise volontairement du matériel coûteux dans un établissement de santé et services sociaux ou encore obtient frauduleusement des services de l'un de ces établissements.

⁵ <http://www.cmq.org/pdf/tableaux/tableau-obligations-police-mds.pdf?t=1659531441013>



Soulignons que selon des données recueillies par le Comité permanent de la santé de la Chambre des communes, les travailleurs de la santé ont quatre fois plus de risque de subir de la violence au travail que les travailleurs des autres professions et que ce phénomène serait en croissance⁶. Les travaux du Comité ont donné lieu à des amendements au Code criminel en décembre 2021⁷, au niveau des peines notamment (al.718.2a)(iii.2)), afin de mieux traduire la gravité de ces comportements et les dissuader. Les renseignements nécessaires aux fins de la plainte doivent être communiqués en vue de la résolution de ces crimes.

Notons par ailleurs que dans le cas de la Régie de l'assurance maladie du Québec (RAMQ), le paragraphe 1° du deuxième alinéa de l'article 65 de la *Loi sur l'assurance maladie* (RLRQ, chapitre A-29) permet le partage d'informations dans des circonstances semblables à celles de l'article 68 du projet de loi, permettant ainsi une lutte efficace à la fraude contre l'État.

Il est important de rappeler que l'article 68 proposé, à l'instar de dispositions du même type dans la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels* (RLRQ, chapitre A-2.1)⁸, la *Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé* (RLRQ, chapitre P-39.1)⁹ ou encore la *Loi sur l'assurance maladie* précitée, ne confère pas un pouvoir de perquisition ou de saisie à la police. Cet article donne aux détenteurs du renseignement la discrétion (« peut ») de partager ce renseignement si les conditions de la loi sont satisfaites. Il ne détermine donc en aucune façon si les conditions d'application de l'article 8 de la *Charte canadienne des droits et libertés* sont remplies¹⁰.

Les infractions commises à l'endroit des organismes, des intervenants dans le cadre de leurs fonctions ou des lois qui concernent ces organismes doivent faire l'objet d'un signalement pour que la police les apprenne, et comporter suffisamment de faits circonstanciels pour que celle-ci applique la loi à leur égard. Il s'agit de communications à l'initiative de la partie qui dispose des renseignements.

Ceux-ci sont transmis sans que la police ait obtenu une autorisation judiciaire lorsque cela répond aux exigences établies par les tribunaux en regard du droit à la vie privée protégé par les chartes des droits. Il en va de même, comme mentionné précédemment, pour la détermination de l'existence du secret professionnel médical en regard d'un renseignement donné. L'article 68 proposé impose de plus aux organismes de déterminer si la communication dudit renseignement est nécessaire aux fins d'une poursuite pour une infraction à une loi applicable au Québec, et uniquement dans la mesure de ce qui est nécessaire.

⁶ Le Comité permanent de la santé de la Chambre des communes a étudié la violence subie par les travailleurs de la santé dans les hôpitaux, dans les établissements de soins de longue durée et dans le cadre des soins à domicile, dans son rapport *Violence subie par les travailleurs de la santé au Canada* (juin 2019)
<https://www.noscommunes.ca/Content/Committee/421/HESA/Reports/RP10589455/hesarp29/hesarp29-f.pdf>

⁷ *Loi modifiant le Code criminel et le Code canadien du travail*, L.C. 2021, ch. C-3 :
<https://www.parl.ca/DocumentViewer/fr/44-1/projet-loi/C-3/sanction-royal>

⁸ Articles 59, 2^e alinéa, 3^e paragraphe ou 67.

⁹ Article 18, 1^{er} alinéa, 3^e paragraphe.

¹⁰ *R. v. Orlandis-Habsburgo*, 2017 ONCA 649, pars. 120 à 125.



Sur le plan du droit à la vie privée, il s'agit de déterminer d'abord si l'utilisateur bénéficie d'une attente raisonnable en matière de vie privée pour bénéficier de la protection de l'article 8 de la Charte, ce qui comporte une composante subjective et objective. Cela se détermine en regard de l'ensemble des circonstances dans un cas donné. Cette protection est donc à géométrie variable.

Il n'est pas besoin d'une longue démonstration pour conclure qu'un usager qui frappe ou menace un intervenant ne peut raisonnablement s'attendre à ce que la victime ne porte pas plainte à la police relativement à la commission de cette infraction à son endroit, ni ne fournisse les renseignements nécessaires à la poursuite de celle-ci. Il en va de même d'un usager qui vole ou endommage la propriété de l'organisme, ou même de celui qui en attaque volontairement un autre devant des intervenants qui pourraient en témoigner.

Par ailleurs, dans le cas de représentations frauduleuses, d'usage de faux, etc., en rapport avec les conditions pour obtenir un service de santé, des services sociaux ou des attestations, il s'agit d'un secteur fortement réglementé, et les attentes raisonnables en matière de vie privée dans les renseignements fournis pour ce faire sont relativement faibles à l'égard de l'organisme. En cas de contravention, cet usager ne peut raisonnablement s'attendre à ce que l'organisme ne porte pas plainte à la police ni ne fournisse ce qui est nécessaire à une enquête criminelle à son sujet. Dans son *Guide sur la communication de renseignements pour contrer la fraude envers l'État* (2011)¹¹, le Secrétariat à la réforme des institutions démocratiques et à l'accès à l'information énonce bien les fondements constitutionnels de telles communications par des organismes publics¹².

Dans l'une ou l'autre des situations, la protection de l'art. 8 de la Charte ne s'applique pas à l'égard des renseignements nécessaires, non plus que le secret professionnel médical, de sorte que la police n'a pas à obtenir d'autorisation judiciaire afin de recueillir ceux-ci aux fins d'une enquête criminelle, ce qui permet les dénonciations de ces infractions par les intervenants, ainsi que des enquêtes efficaces à leur sujet.

¹¹ https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/conseil-executif/publications-adm/acces-information/protection_des_renseignements_personnels/guide-communication-renseignements.pdf?1589555386

¹² *Ibid.*, pp. 2 à 4. Voir aussi le jugement de la Cour du Québec dans *R. v. Rubin*, 2011 QCCQ 14896 : <https://www.canlii.org/en/qc/qccq/doc/2011/2011qccq14896/2011qccq14896.pdf>



Article 69

Un organisme peut communiquer un renseignement qu'il détient à un corps de police lorsqu'il est nécessaire à la planification ou à l'exécution d'une intervention adaptée aux caractéristiques d'une personne ou de la situation, dans l'un ou l'autre des cas suivants :

1° le corps de police intervient, à la demande de l'organisme, pour lui apporter de l'aide ou du soutien dans le cadre des services qu'il fournit à une personne;

2° l'organisme et le corps de police agissent en concertation ou en partenariat dans le cadre de pratiques mixtes d'interventions psychosociales et policières.

Un renseignement ainsi communiqué ne peut être utilisé qu'aux fins prévues au premier alinéa.

Conformément à la *Loi sur la police*, les corps de police ont pour mission non seulement de réprimer la criminalité, mais également de la prévenir ainsi que de maintenir l'ordre et la sécurité publique. L'accomplissement de cette mission ne peut être le seul fait des corps de police, elle requiert la concertation et le partenariat des acteurs clés des communautés, notamment des intervenants d'organismes du secteur de la santé et des services sociaux.

À cet égard, au cours des dernières années, plusieurs équipes mixtes d'intervention composées de policiers de la Sûreté et d'intervenants de Centres de santé et de services sociaux (CISSS) ont vu le jour. Les ententes qui régissent ces équipes mixtes d'intervention visent à bonifier les interventions auprès des clientèles aux prises avec des problématiques psychosociales et répondre à leurs besoins en matière de santé et de services sociaux, notamment en facilitant l'accès aux services. Ces ententes permettent également de répondre adéquatement aux besoins spécifiques de clientèles autochtones en leur offrant des services culturellement adaptés, grâce à la mise en commun des compétences des membres des équipes mixtes, notamment celle du Poste de police communautaire mixte autochtone (PPCMA) de Val-d'Or.

Le succès de telles initiatives repose en grande partie sur le partage de renseignements pertinents, en temps opportun, entre les différentes parties prenantes. La Sûreté est donc d'avis que cette nouvelle disposition devrait être accueillie très positivement par l'ensemble de la communauté policière puisque, jusqu'à présent, ces initiatives ne bénéficiaient d'aucune balise législative claire. Son application permettrait une offre de service optimale dans un contexte d'interventions policières de proximité et de prévention, adaptée aux besoins des clientèles desservies, en plus de permettre de mieux assurer leur sécurité, mais également celle des policiers et des intervenants communautaires lors de ces interventions.



D'autre part, lorsque les corps de police interviennent à la demande d'un organisme du secteur de la santé et des services sociaux, par exemple pour effectuer le transport d'un usager à des suivis médicaux en psychiatrie, l'obtention de certains renseignements est nécessaire afin d'évaluer le niveau de risque et d'adapter adéquatement l'intervention. La Sûreté appuie donc l'ajout de cette nouvelle disposition prévoyant spécifiquement le partage de renseignements dans ces conditions, laquelle offrirait les assises légales requises et contribuerait à assurer la sécurité de toutes les personnes impliquées lors de l'exécution de telles interventions.



CONCLUSION

En définitive, la Sûreté accueille positivement les articles du projet de loi portant sur les communications nécessaires à des fins de sécurité publique ou de poursuites pour une infraction qui permettraient d'assurer une meilleure sécurité à la population québécoise, particulièrement dans les situations d'urgence.

Par ailleurs, devant le phénomène croissant de la violence présent dans le secteur de la santé et des services sociaux, elle y voit une réponse du législateur visant à mieux protéger ces organismes et leurs intervenants dans le cadre de leurs fonctions.

La Sûreté est également d'avis que l'adoption de ce projet de loi aurait plusieurs effets positifs sur la collaboration et la concertation entre les différents intervenants des organismes du secteur de la santé et des services sociaux et des policiers, ce qui contribuerait à l'efficacité du travail des corps de police.

En conclusion, elle espère que les observations formulées dans le présent mémoire pourront contribuer de manière positive aux travaux parlementaires, et ce, au bénéfice de l'ensemble des citoyens.