



Commission d'accès
à l'information
du Québec

CSSS - 009M

C. P. PL 66

Loi visant à renforcer le suivi des
personnes faisant l'objet d'un verdict de
non-responsabilité criminelle

Projet de loi n° 66, Loi visant à renforcer le suivi des personnes faisant l'objet d'un verdict de non-responsabilité criminelle pour cause de troubles mentaux ou d'inaptitude à subir leur procès

Mémoire de la Commission d'accès à l'information
présenté à la Commission de la santé et des services
sociaux dans le cadre des consultations particulières

Québec, 10 septembre 2024

TABLE DES MATIÈRES

SOMMAIRE.....	1
1. L'article 76 de la LRSSS, un article de droit nouveau	3
2. Le paragraphe 3 de l'article 76 de la LRSSS doit être précisé et vise un objectif distinct des paragraphes 1 et 2	4
3. Une utilisation aux fins prévues au premier alinéa.....	8
CONCLUSION	10
RÉCAPITULATIF DES RECOMMANDATIONS.....	12

SOMMAIRE

À titre d'organisme chargé de promouvoir l'accès aux documents des organismes publics et la protection des renseignements personnels, la Commission d'accès à l'information (ci-après, la Commission) soumet le présent mémoire concernant le projet de loi n° 66 intitulé *Loi visant à renforcer le suivi des personnes faisant l'objet d'un verdict de non-responsabilité criminelle pour cause de troubles mentaux ou d'incapacité à subir leur procès* (ci-après, le projet de loi) présenté lors de la séance du 30 mai 2024 à l'Assemblée nationale du Québec. Ce projet de loi apporte des modifications à la *Loi sur les renseignements de santé et de services sociaux*¹ ainsi qu'à la *Loi sur le système correctionnel du Québec*².

Le projet de loi modifie notamment la LRSSS, par l'ajout d'un troisième paragraphe au premier alinéa de l'article 76 de cette loi. Ce nouveau paragraphe permet à un organisme du secteur de la santé et des services sociaux de communiquer un renseignement à un corps de police, à la demande de ce dernier, lorsqu'il souhaite intervenir auprès d'une personne faisant l'objet d'un verdict de non-responsabilité criminelle (ci-après, NRC) pour cause de troubles mentaux ou d'incapacité à subir son procès, et que le renseignement est nécessaire à la planification ou à l'exécution, par le corps de police, d'une intervention adaptée aux caractéristiques d'une personne ou de la situation. Il est donc ici question d'intervention policière et non d'intervention en matière de services de santé et de services sociaux.

Le projet de loi semble mettre en balance, d'une part, la sécurité des policiers et des personnes déclarées NRC et incapables à subir leur procès et, d'autre part, le droit à la vie privée de ces dernières. Or, les renseignements de santé et de services sociaux sont particulièrement sensibles; ils révèlent des traits de personnalité, le mode de vie ainsi que les habitudes de vie, les problèmes de santé physique ou mentale, les pensées les plus intimes d'une personne, etc. Pour reprendre les termes des auteurs Duplessis et Héту, « *nous sommes donc ici au cœur de la protection constitutionnelle des attentes légitimes en matière de protection de la vie privée* »³.

C'est en ayant ces enjeux à l'esprit que la Commission présente ce mémoire.

De manière préliminaire, la Commission souligne le dépôt du rapport de la coroner⁴ au sujet des incidents à l'origine du dépôt du présent projet de loi. La

¹ RLRQ, c. R-22.1, ci-après, la LRSSS.

² RLRQ, c. S-40.1.

³ Yvon Duplessis et Jean Héту, *L'accès à l'information et la protection des renseignements personnels. Santé et services sociaux*, Vol. 1, publications CCH Ltée, feuilles mobiles, à jour 24 mai 2005, paragr. 4174, p. 6163.

⁴ Enquête publique présidée par la coroner M^e Géhane Kamel.

Commission estime que ce rapport devrait aider à mieux cerner la problématique auquel le projet de loi souhaite remédier.

Dans le cadre du présent mémoire, la Commission tient à soulever certains enjeux en matière de protection des renseignements de santé et de services sociaux qui découlent de l'ajout de ce nouveau paragraphe au premier alinéa de l'article 76 de la LRSSS. Ainsi, ce mémoire s'attardera uniquement sur l'article 1 du projet de loi. La Commission est d'avis que cet article est trop large et que les communications en vertu de ce nouveau paragraphe doivent être encadrées de façon plus restreinte afin que seuls les renseignements nécessaires à assurer la sécurité des personnes soient communiqués.

À cet égard, la Commission recommande d'ajouter un critère au nouveau paragraphe afin de guider les intervenants du secteur de la santé et des services sociaux dans le choix des renseignements à communiquer. Par exemple, la communication pourrait uniquement viser à assurer la sécurité publique ou éviter un risque de préjudice sérieux pour toutes les personnes impliquées dans une intervention policière.

De plus, la Commission estime qu'il devrait être possible d'intervenir par voie réglementaire afin de restreindre l'accès à certains renseignements de santé et de services sociaux.

Enfin, la Commission souligne également que la limite d'utilisation prévue par le deuxième alinéa de l'article 76 de la LRSSS, bien que nécessaire, ne semble pas suffisante. Il y aurait lieu de profiter du projet de loi afin de bonifier le deuxième alinéa pour y ajouter une interdiction de communication.

1. L'ARTICLE 76 DE LA LRSSS, UN ARTICLE DE DROIT NOUVEAU

De prime à bord, rappelons que l'article 76 de la LRSSS est un article de droit nouveau, introduit par le projet de loi n°3 *Loi sur les renseignements de santé et de services sociaux et modifiant diverses dispositions législatives*⁵ entré en vigueur le 1^{er} juillet dernier. Avant l'entrée en vigueur de cette disposition, la communication de renseignements relatifs à la santé d'une personne à un corps de police sans ordonnance d'un tribunal n'était envisageable que pour prévenir des actes de violence⁶. L'article 74 de la LRSSS prévoit d'ailleurs spécifiquement la possibilité pour un organisme du secteur de la santé et des services sociaux de communiquer des renseignements de santé et de services sociaux dans les cas où il existe un motif raisonnable de croire à un risque sérieux de mort ou de blessures graves à toutes personnes susceptibles de porter secours aux personnes concernées.

La Commission souligne que même dans les lois d'application générale en matière de renseignements personnels, la communication d'un renseignement personnel à un corps de police sans ordonnance d'un tribunal n'est possible que dans des situations très limitées et encadrées, c'est-à-dire lorsque le renseignement est nécessaire aux fins d'une poursuite pour une infraction⁷ ou lorsque la vie, la santé ou la sécurité d'une personne est en jeu⁸.

C'est dans ce contexte que l'article 76 de la LRSSS a été introduit, afin de permettre à un organisme du secteur de la santé et des services sociaux de communiquer des renseignements de santé et de services sociaux à un corps de police dans deux cas de figure dans lesquels l'organisme est impliqué : à sa demande, pour lui apporter de l'aide ou du soutien dans le cadre des services de santé ou de services sociaux qu'il fournit à une personne (art. 76 al.1 [1°] LRSSS), et dans le cadre d'une concertation ou d'un partenariat entre l'organisme et le corps policier dans le cadre de pratiques mixtes d'interventions psychosociales et policières (art. 76 al.1 [2°] LRSSS)⁹.

En ce sens, l'objectif de cette nouvelle disposition est de permettre à un organisme du secteur de la santé et des services sociaux, lorsqu'il demande l'accompagnement d'un corps de police ou lorsqu'une intervention en concertation est

⁵ L.Q., 2023, chapitre 5.

⁶ Article 19.0.1 de la Loi sur les services de santé et les services sociaux (RLRQ, chapitre S-4.2), abrogé par la Loi sur les renseignements de santé et de services sociaux et modifiant diverses dispositions législatives (2023, chapitre 5). Voir également le paragraphe 5 de l'article 20 et l'article 21 du *Code de déontologie des médecins* (RLRQ, chapitre M-9, r. 17).

⁷ Paragraphe 3 du deuxième alinéa de l'article 59 et article 60 de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels (RLRQ, chapitre A-2.1, ci-après « Loi sur l'accès »).

⁸ Article 41.1 et paragraphe 4 de l'article 59 de la Loi sur l'accès.

⁹ Art. 76 al.1 [1°] et [2°] de la LRSSS; Assemblée nationale, *journal des débats*, 43^e lég., 1^{re} sess., vol. 47 n°13, 23 février 2023.

réalisée, de lui communiquer des renseignements de santé et de services sociaux, autrement confidentiels, afin de planifier et d'exécuter une intervention adaptée aux caractéristiques d'une personne ou de la situation¹⁰. La communication de ces renseignements peut viser autant à assurer la sécurité des intervenants que d'assurer une intervention sécuritaire et adaptée pour la personne visée. Dans les deux cas de figure, la communication se fait dans le cadre d'une collaboration impliquant le corps de police et l'organisme du secteur de la santé et des services sociaux, alors que les deux organismes agissent dans le cadre de leurs fonctions respectives. Un soin de santé ou de services sociaux est nécessairement dispensé à une personne dans l'un ou l'autre de ces cas.

La Commission estime qu'il faut donc analyser l'élargissement de la portée de l'article 76 de la LRSSS de façon minutieuse en gardant à l'esprit la législation antérieure, l'objectif initial lors de l'introduction de cette disposition à la LRSSS et la pondération des droits en jeu.

Maintenant qu'elle a rappelé l'objectif des deux premiers paragraphes du premier alinéa de l'article 76 de la LRSSS, la Commission abordera les enjeux qui découlent de l'ajout du troisième paragraphe. Enfin, la Commission s'attardera sur le deuxième alinéa de l'article 76 de la LRSSS.

2. LE PARAGRAPHE 3 DE L'ARTICLE 76 DE LA LRSSS DOIT ÊTRE PRÉCISÉ ET VISE UN OBJECTIF DISTINCT DES PARAGRAPHES 1 ET 2

Lors de l'adoption du principe du projet de loi, le ministre François Bonnardel souligne que ce projet est le fruit d'un travail qui a été amorcé à la suite de deux tragédies, le décès de la sergente Maureen Breau et de trois citoyens tués par des personnes déclarées NRC¹¹.

Le ministre précise plus loin les renseignements recherchés concernant une personne déclarée NRC ou inapte à subir son procès dans le cadre d'une communication à un corps de police :

« Le nerf de la guerre, je l'ai souvent dit, c'est l'information qu'on est capables d'avoir en amont, avant de répondre à un appel 9-1-1 ou autre, et de connaître la personne, en tout cas, le plus possible, le comportement de la personne de l'autre côté de la porte. Un des premiers points intéressants, c'est la modification de la loi sur les renseignements sur la santé et les services sociaux.

¹⁰ Assemblée nationale, *journal des débats*, 43^e lég., 1^{re} sess., vol. 47 n°13, 23 février 2023.

¹¹ Assemblée nationale, *journal des débats*, 43^e lég., 1^{re} sess., vol. 47 n°137, 6 juin 2024.

Ça veut dire quoi, concrètement? C'est qu'avant, le policier qui souhaitait obtenir de l'information, parce que, bon, il y a un appel 9-1-1 au 14 rue Limoges, il y a un dénommé Bonnardel de l'autre côté de la porte, le policier ne pouvait pas avoir cette information, il ne pouvait pas appeler son intervenant de la santé et dire : Bien, la personne qui serait de l'autre côté, c'est un dénommé X, avez-vous des informations que vous pourriez me donner, pas mal plus comportementales que de connaître la médication ou est-ce que le monsieur est bipolaire ou non? Le but, ce n'est pas de lever le secret professionnel, mais c'est d'aller chercher, donc, des informations, comme je le mentionnais, comportementales face à quelqu'un qui pourrait agir d'une façon X face à quelqu'un qui porte... qui porte l'uniforme. Donc, ça, c'est un des premiers points... un des points importants pour nous. »¹²

[Nos soulignements]

Il ressort des propos du ministre que l'objectif de cette modification législative serait de permettre à un corps de police d'obtenir des renseignements sur le comportement d'une personne déclarée NRC ou inapte à subir son procès afin d'exécuter ou de planifier une intervention qui risque de mettre en péril la sécurité des personnes.

Comme mentionné précédemment, les communications de renseignements prévues par les paragraphes 1 et 2 de l'article 76 de la LRSSS ont toujours lieu dans le cadre de la dispensation de services de santé ou de services sociaux.

Or, le troisième paragraphe du premier alinéa de l'article 76 de la LRSSS proposé à l'article 1 du projet de loi vise des interventions initiées par un corps de police, et ce, sans aucune participation d'un organisme du secteur de la santé et des services sociaux lors de cette intervention. Les renseignements ainsi communiqués doivent être nécessaires à l'exercice des fonctions du corps de police, en dehors du cadre de la dispensation de services de santé ou de services sociaux par l'organisme du secteur de la santé et des services sociaux.

À la lumière de ces considérations, la Commission juge opportun de rappeler que la communication d'un renseignement de santé et de services sociaux à un tiers constitue nécessairement une brèche au secret professionnel et à la confidentialité de ces renseignements et, de ce fait, cette communication doit être encadrée par un critère précis afin de la limiter à certaines situations.

¹² Assemblée nationale, journal des débats, 43e lég., 1re sess., vol. 47 n°137, 6 juin 2024.

Pour la Commission, le fait qu'une personne soit déclarée NRC pour cause de troubles mentaux ou inapte à subir son procès ne constitue pas à lui seul une raison suffisante pour passer outre le respect à la vie privée de ces catégories de personnes.

Ainsi, la Commission considère que le critère prévu au premier alinéa de l'article 76 de la LRSSS « *nécessaire à la planification ou à l'exécution d'une intervention adaptée aux caractéristiques d'une personne ou de la situation* » est trop large et discrétionnaire. Dans sa formulation actuelle, ce critère pourrait être interprété de manière à considérer ces communications comme nécessaires à la planification ou à l'exécution de toute intervention policière dans tous les cas visant une personne déclarée NRC ou inapte à subir son procès. Le contexte dans lequel ces communications seront demandées par les corps de police fait également craindre à la Commission que l'évaluation de la nécessité du renseignement par l'organisme, pour une intervention policière dans laquelle il n'est pas impliqué, soit périlleuse et puisse mener à des atteintes importantes à la vie privée des personnes concernées.

D'ailleurs, ce manque de clarté quant au critère permettant la communication d'un renseignement par un organisme du secteur de la santé et des services sociaux dans le cadre d'une intervention à l'initiative d'un corps de police soulève d'autant plus de préoccupations que le libellé de l'article 76 al. 1 de la LRSSS ne permet pas de savoir quels renseignements de santé et de services sociaux pourront être transmis aux corps de police.

La Commission est d'avis que seuls les renseignements de santé et de services sociaux nécessaires à assurer la sécurité des personnes dans le cadre de l'intervention policière devraient être communiqués à un corps de police en vertu de l'article 76 al. 1 [3°] de la LRSSS proposé par le projet de loi.

La Commission recommande d'ajouter un critère applicable à l'article 76 al. 1 [3°] de la LRSSS proposé par le projet de loi en fonction, par exemple, d'un risque pour la sécurité publique ou d'un risque de préjudice sérieux dans le cadre de l'intervention policière, ce qui serait, selon ce que comprend la Commission des propos précités du ministre Bonnardel, l'objectif poursuivi par l'ajout de ce troisième paragraphe.

En outre, consciente qu'une telle disposition nécessite une certaine souplesse, la Commission estime qu'il serait néanmoins prudent de prévoir à la LRSSS la possibilité d'intervenir par voie réglementaire afin de restreindre l'accessibilité à certains renseignements de santé et de services sociaux des personnes visées par de telles interventions. À titre d'exemple, l'article 42 de la LRSSS permet au gouvernement de restreindre l'accès à certains renseignements de santé et de services sociaux à des intervenants du secteur de la santé et des services sociaux par voie réglementaire. Ainsi,

à défaut de prévoir expressément quels renseignements peuvent être communiqués, il serait possible d'identifier des renseignements dont la communication serait interdite si cela s'avérait nécessaire.

À ce propos, la Commission souligne que les organismes du secteur de la santé et des services sociaux auront l'obligation, lorsque l'article 103 de la LRSSS entrera en vigueur, de journaliser l'accès aux renseignements de santé et de services sociaux effectué en vertu de l'article 76 de la LRSSS. Cette journalisation doit permettre d'identifier le membre du personnel ou le professionnel de l'organisme qui accède aux renseignements ainsi que les communications effectuées de ces renseignements. Les personnes qui accéderont à cette journalisation seront donc en mesure d'identifier précisément quel renseignement a été communiqué, qui l'a utilisé, communiqué ou reçu. L'évaluation de la justesse et de l'étendue de ces communications pourra donc être faite par la personne concernée ou ses représentants légaux.

Enfin, la Commission croit que le libellé plus large choisi par le législateur pour le premier alinéa de l'article 76 de la LRSSS, c'est-à-dire les termes « *nécessaire à la planification ou à l'exécution d'une intervention adaptée aux caractéristiques d'une personne ou de la situation* », convient uniquement au contexte où l'organisme du secteur de la santé et des services sociaux est impliqué et dispense des soins à la personne déclarée NRC ou inapte à subir son procès. Lorsque des policiers agissent seuls dans le cadre de leurs fonctions policières, uniquement les renseignements de santé et de services sociaux nécessaires pour assurer la sécurité des personnes impliquées dans l'intervention devraient être communiqués. Pour ces raisons, et afin de faciliter la compréhension et l'application de sa nouvelle règle de communication, la Commission invite également le ministre à évaluer la possibilité d'en faire un article distinct de l'actuel article 76 de la LRSSS.

Dans ce contexte, la Commission formule les recommandations suivantes :

Recommandation 1 : Préciser le critère permettant la communication d'un renseignement de santé et de services sociaux à un corps de police en fonction, par exemple, d'un risque pour la sécurité publique ou d'un risque de préjudice sérieux dans le cadre de l'intervention policière;

Recommandation 2 : Prévoir un pouvoir réglementaire permettant de restreindre, au besoin, les renseignements de santé et de services sociaux qui peuvent être communiqués à un corps de police.

3. UNE UTILISATION AUX FINS PRÉVUES AU PREMIER ALINÉA

Le deuxième alinéa de l'article 76 de la LRSSS prévoit qu'un renseignement communiqué conformément à l'un des paragraphes du premier alinéa ne peut être utilisé qu'aux fins prévues à cet alinéa. La Commission estime que cette restriction est nécessaire, mais qu'elle est insuffisante.

Comme mentionné plus haut, la Commission rappelle que l'article 76 de la LRSSS est un article de droit nouveau. Lors des travaux parlementaires en lien avec ce projet de loi, le ministre Éric Caire s'exprimait ainsi lorsque questionné sur le dernier alinéa de ce même article :

« Afin de garantir que les renseignements qu'ils pourraient ainsi obtenir, les corps policiers, ne pourraient pas servir à alimenter des poursuites contre la personne ayant bénéficié d'une telle intervention, le dernier alinéa précise que les renseignements communiqués en vertu de cet article ne peuvent pas être utilisés à d'autres fins que celles pour lesquelles ils ont été communiqués. Voilà. »¹³

[nos soulignements]

L'intention du législateur était donc clairement à l'effet d'interdire au corps de police, soumis pour sa part à la Loi sur l'accès et non à la LRSSS, d'utiliser les renseignements de santé et de services sociaux à des fins autres que l'intervention faite à la demande de l'organisme du secteur de la santé et des services sociaux ou en collaboration avec celui-ci, par exemple une enquête policière menant à des poursuites.

De l'avis de la Commission, la règle contenue au dernier alinéa de l'article 76 de la LRSSS et qui concerne les utilisations qui peuvent être faites des renseignements par le corps de police est une règle de protection des renseignements personnels plus sévère et plus récente que celles prévues à la Loi sur l'accès, et ainsi elle s'applique sans qu'il ne soit nécessaire de prévoir de dérogation expresse à la Loi sur l'accès. En d'autres mots, un corps de police (organisme public) qui reçoit communication de renseignements de santé et de services sociaux pour l'application de l'article 76 de la LRSSS ne peut pas invoquer les dispositions de la Loi sur l'accès pour justifier une utilisation de ces derniers à une autre fin que l'intervention faite à la demande ou en collaboration avec l'organisme du secteur de la santé et des services sociaux.

Mais qu'en est-il des communications des renseignements de santé et de services sociaux que pourrait faire le corps de police?

¹³ Journal des débats, jeudi 23 février 2023 - Vol. 47 N° 13, Étude détaillée du projet de loi n° 3, Loi sur les renseignements de santé et de services sociaux et modifiant diverses dispositions législatives.

En effet, la Commission considère qu'une fois communiqués au corps de police, les renseignements de santé et de services sociaux sont assujettis à la Loi sur l'accès et, par conséquent, la communication de ces renseignements à des tiers est soumise aux règles prévues à cette loi. Cet enjeu est d'autant plus important que les renseignements concernés sont susceptibles d'être communiqués à des corps de police d'autres provinces ou même d'autres pays.

Dans ce contexte, la Commission recommande de modifier le deuxième alinéa de l'article 76 de la LRSSS afin d'ajouter à la règle de protection qui concerne l'utilisation des renseignements celle voulant que les renseignements ne puissent être communiqués à des tiers par le corps de police, et ce, sans égard à la volonté d'ajouter un troisième paragraphe au premier alinéa de cet article.

Dans ce contexte, la Commission recommande ce qui suit :

Recommandation 3 : Ajouter au deuxième alinéa de l'article 76 de la LRSSS l'interdiction de communication des renseignements à un tiers.

CONCLUSION

La communication de renseignements relatifs à l'état de santé d'une personne est déjà permise lorsqu'elle est nécessaire pour prévenir un acte de violence (article 74 LRSSS). Une telle communication est notamment autorisée afin d'assurer la sécurité de la personne visée, d'une éventuelle victime ou des personnes susceptibles d'intervenir pour prévenir l'acte de violence en question.

L'adoption d'une législation visant à assurer la protection des corps de police et du public lors d'une intervention auprès de personnes déclarées NRC pour cause de troubles mentaux ou d'incapacité à subir son procès en permettant la communication de certains renseignements de santé et de services sociaux constitue un choix de société que l'on peut considérer légitime.

Toutefois, la Commission invite les parlementaires à garder à l'esprit que les dossiers médicaux contiennent les renseignements personnels sensibles suscitant le plus haut degré d'atteinte en matière de vie privée chez les personnes concernées, y compris pour une personne déclarée NRC pour cause de troubles mentaux ou incapable de subir son procès.

C'est pourquoi la Commission est d'avis, notamment au regard des risques de stigmatisation de ces catégories de personnes et de la sensibilité des renseignements de santé et de services sociaux concernés, qu'il est nécessaire qu'une telle législation s'assure de limiter et d'encadrer adéquatement la communication de ces renseignements. La Commission croit que dans sa forme actuelle, l'article 1 du projet de loi ne protège pas suffisamment le droit à la vie privée des personnes concernées.

Puisque l'objectif du législateur est d'assurer la sécurité de toutes les personnes impliquées dans une intervention policière, la communication des renseignements relatifs à la santé ou aux services sociaux d'une personne déclarée NRC pour cause de troubles mentaux ou d'incapacité à subir son procès doit se limiter à ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif. Pour ces raisons, la Commission recommande d'ajouter un critère supplémentaire dans les cas d'application du paragraphe ajouté par le projet de loi à l'article 76 de la LRSSS et d'octroyer un pouvoir réglementaire permettant d'interdire, au besoin, la communication de certains renseignements de santé et de services sociaux.

Finalement, afin de s'assurer que les renseignements de santé et de services sociaux qui auraient été communiqués au corps de police ne puissent être communiqués par celui-ci à un tiers, et donc utilisés à une autre fin que pour planifier et exécuter une intervention policière adaptée aux caractéristiques d'une personne ou de la situation, la

Commission recommande de bonifier le deuxième alinéa de l'article 76 de la LRSSS en interdisant toute communication vers un tiers des renseignements reçus par le corps de police.

RÉCAPITULATIF DES RECOMMANDATIONS

Recommandation 1 : Préciser le critère permettant la communication d'un renseignement de santé et de services sociaux à un corps de police en fonction, par exemple, d'un risque pour la sécurité publique ou d'un risque de préjudice sérieux dans le cadre de l'intervention policière;

Recommandation 2 : Prévoir un pouvoir réglementaire permettant de restreindre, au besoin, les renseignements de santé et de services sociaux qui peuvent être communiqués à un corps de police;

Recommandation 3 : Ajouter au deuxième alinéa de l'article 76 de la LRSSS l'interdiction de communication des renseignements à un tiers.