

Modifications au régime de protection des renseignements personnels

Par M^e Yves D. Dussault, avocat, de la Direction des affaires juridiques
et législatives du ministère de la Justice et qui œuvre au Secrétariat
à la réforme des institutions démocratiques et à l'accès à l'information
du ministère du Conseil exécutif.

Texte
présenté lors du Colloque du Barreau du Québec intitulé
« **Vie privée et protection des renseignements personnels** »
le 23 novembre 2006, à l'Hôtel Classique, à Québec

REMERCIEMENTS

L'auteur tient à remercier ses collègues M^{mes} Hélène Boilard, Lucille Dion, Martine Thibault et Valérie Valluy et de MM. André Fortier, Robert Parent et Yves Patry du Secrétariat à la réforme des institutions démocratiques et à l'accès à l'information du ministère du Conseil exécutif qui ont collaboré, chacun à sa façon, à l'élaboration de ce texte.

TABLE DES MATIÈRES

Remplacement de l'expression « renseignements nominatifs »	1
Renseignements personnels à caractère public	2
Droit d'accès de la personne concernée	6
Mesures concernant les personnes handicapées	6
Accès au dossier d'un mineur décédé	7
Droit d'accès aux renseignements concernant plusieurs personnes à la fois	7
Renseignements de nature médicale	9
Accès ou rectification d'un renseignement moins formel dans le cadre d'un service	9
Collecte des renseignements personnels	10
Devoir d'information lors de la collecte	11
Utilisation des renseignements personnels	12
Utilisation à des fins compatibles	13
Communication de renseignements personnels	14
Remplacement de « requis » par « nécessaire »	14
Rapport de même nature	14
Règle de collecte transformée en règle de communication	15
Communication nécessaire à l'application d'une loi	16
Communication dans le cadre d'un mandat ou d'un contrat	17
Communication administrative	17
Comparaison de fichiers	18
Éléments à prendre en considération	18
Communication à l'extérieur du Québec	19
Mesures de sécurité	20
Règlement sur la protection des renseignements personnels	21
Conclusion	23

MODIFICATIONS AU RÉGIME DE PROTECTION DES RENSEIGNEMENTS PERSONNELS

La *Loi modifiant la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels et d'autres dispositions législatives*, a été adoptée le 13 juin 2006. Autrefois appelée le projet de loi n° 86, il s'agit maintenant du chapitre 22 des lois du Québec de 2006. Sanctionnée le 14 juin 2006, la nouvelle loi résulte de la révision de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*¹ (Loi sur l'accès) et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé*² (Loi sur le secteur privé) amorcée en 2002 par la Commission d'accès à l'information (CAI) dans son quatrième rapport quinquennal.

Rappelons que les deux derniers projets de loi issus de la révision quinquennale de 1997, le projet de loi n° 451 et le projet de loi n° 122, sont morts au feuillet. La nouvelle loi constitue donc la réponse du législateur à de nombreuses consultations et réflexions qui avaient cours depuis plus de 15 ans. Les modifications à la Loi sur l'accès issues de la première révision dataient de 1990. En somme, le chapitre 22 des lois du Québec de 2006 donne suite à trois rapports quinquennaux de la CAI³ et à quatre consultations publiques lancées par l'Assemblée nationale⁴.

Le texte qui suit présente les principales modifications apportées par le législateur au régime de protection des renseignements personnels prévu par la Loi sur l'accès.

Remplacement de l'expression « renseignements nominatifs »

Même si le titre de la Loi sur l'accès fait référence à la protection des renseignements personnels, c'est l'expression « renseignements nominatifs » qui était utilisée dans le texte de cette loi. L'expression « renseignements personnels » a été substituée à celle de « renseignements nominatifs ». Lors de l'étude détaillée du projet de loi⁵, on a expliqué en commission parlementaire que, selon la définition du dictionnaire, le mot « nominatif » comporte nécessairement le nom d'une personne, alors que la définition donnée par la loi était beaucoup plus large. On y lisait ceci : « Sont nominatifs les renseignements qui concernent une personne physique et qui permettent de

1. L.R.Q., chapitre A-2.1.

2. L.R.Q., chapitre P-39.1.

3. Suivant l'article 179 de la Loi sur l'accès et l'article 88 de la *Loi sur le secteur privé*, la CAI a le mandat de présenter au gouvernement, tous les cinq ans, un rapport portant sur l'application de la Loi sur l'accès et de la Loi dans le secteur privé ainsi que sur ce qu'elle a expérimenté et a vécu durant cette période. Le mécanisme de révision quinquennale vise « à trouver les modifications et adaptations de la législation pour tenir compte des circonstances nouvelles, des obstacles et des problèmes éprouvés durant la période sous examen ». P.-A. COMEAU et M. COUTURE, « Accès à l'information et renseignements personnels : le précédent québécois », *Administration publique du Canada*, vol. 46, n° 3, automne 2003, p. 364-389 et p. 368.

4. Pour un historique plus détaillé, voir Jacques SAINT-LAURENT, « Le rôle de la Commission d'accès à l'information au lendemain d'une modernisation attendue du régime québécois d'accès à l'information – Service de la formation continue du Barreau du Québec », *Le droit à l'information : Le droit de savoir!*, Montréal, Éditions Yvon Blais, 2006, vol. 251, p. 108.

5. *Journal des débats* [<http://www.assnat.qc.ca/fra/37Legislature2/DEBATS/journal/cc/060322.htm>].

l'identifier⁶ ». L'utilisation de l'expression « renseignements personnels » correspond davantage aux types de renseignements visés par la Loi sur l'accès et, de surcroît, s'harmonise avec la Loi sur le secteur privé dans laquelle ce terme est employé. Le remplacement de l'adjectif « nominatif » par l'adjectif « personnel » a été fait dans l'ensemble du corpus législatif.

Par contre, on a conservé l'expression « liste nominative » dans la Loi sur le secteur privé pour désigner les listes constituées à des fins de prospection commerciale ou philanthropique. Dans ce cas, l'utilisation du mot « nominatif » est tout à fait appropriée, puisque l'article 22 de cette loi fait référence à une liste de noms.

Renseignements personnels à caractère public

Le qualificatif « nominatif » devant être rayé de la Loi sur l'accès, la définition de « renseignements personnels à caractère public » a été revue. Maintenant, au lieu d'énoncer que les renseignements personnels à caractère public ne sont pas « nominatifs », on indique plutôt qu'ils ne sont pas soumis aux règles de protection des renseignements personnels prévues par le chapitre III de la Loi sur l'accès. Il s'agit des règles en matière de collecte, d'utilisation, de communication ou de conservation des renseignements personnels⁷. Il n'y a pas là un grand changement dans le texte mais d'une reformulation de celui-ci; le résultat est le même. En effet, cela n'apporte aucun changement fondamental par rapport à l'ancien texte, puisque les règles de protection des renseignements personnels ne s'adressaient qu'aux renseignements nominatifs.

L'ajout de l'alinéa apporté à l'article 55 constitue, en revanche, une importante modification. Elle permet au responsable de l'organisme gouvernemental visé de refuser à un demandeur l'accès à un fichier de renseignements personnels à caractère public, s'il a des raisons de croire que ces renseignements seront utilisés à des fins illégitimes. Le demandeur pourra toutefois se tourner vers la CAI pour faire réviser cette décision. Autrefois, c'est à la CAI qu'il fallait s'adresser pour empêcher un tel accès en vertu des pouvoirs qui lui sont conférés⁸.

En effet, lorsque le responsable d'un organisme était saisi d'une demande d'accès à un fichier de renseignements personnels à caractère public et que les motifs de la demande lui paraissent illégitimes, il devait s'adresser à la Commission d'accès pour obtenir l'autorisation d'en refuser l'accès. Si la CAI estimait que la demande n'était effectivement « pas conforme à l'objet des dispositions de la loi » suivant l'ancien article 126 al. 2, elle autorisait le responsable à ne pas tenir compte de la demande. Cette situation avait pour effet de judiciaireiser très rapidement le traitement de ce type de demande. Le changement proposé permettra au responsable de refuser la demande en « première ligne », le cas échéant, et le demandeur pourra exiger une révision de cette décision auprès de la CAI.

6. Article 54 de la Loi sur l'accès.

7. Article 55 de la Loi sur l'accès.

8. Voir, à ce sujet, la jurisprudence de la CAI sous l'article 126 de la Loi sur l'accès qui a été remplacé par l'article 137.1.

D'un côté, les auteurs Doray et Charrette estiment fragiles les bases juridiques de l'article 126 sur lesquelles la CAI s'est appuyée pour refuser la communication des renseignements à caractère public ou interdire leur utilisation⁹. De l'autre, dans son rapport quinquennal de 1997, la CAI recommandait une modification à l'article 55, afin de limiter la diffusion de banques de données qui contiennent des renseignements à caractère public.

Il fallait donc imposer une certaine limite pour éviter les abus quant à l'utilisation des renseignements à caractère public. Bien que les qualificatifs « légitime » et « illégitime » soient couramment employés par le législateur, il s'agit d'une disposition de principe qui oblige à la réflexion notamment sur le caractère légitime ou illégitime de l'utilisation des renseignements personnels.

Si l'on tient compte, d'une part, de la vocation à circuler des renseignements à caractère public et, d'autre part, de toutes les possibilités relativement récentes – et parfois préoccupantes¹⁰ – de traitement et de circulation de ces renseignements qu'offrent les technologies de l'information et des communications, on comprend que le législateur a décidé d'établir d'abord un principe général et souple plutôt que de déterminer des règles précises pour tous les fichiers contenant de tels renseignements. Pour ce qui est de l'application de ce principe, on peut, par ailleurs, s'inspirer des règles établies dans des cas particuliers, comme dans celui du registre de la publicité des droits pour lequel

9. *Accès à l'information*, Montréal, Éditions Yvon Blais 2003, p. IV/137.1-6.

10. Par exemple, le recours aux techniques de profilage inquiète. Il s'agit du maillage ou de la mise en relation des informations disponibles sur un individu qui permet de créer son profil, c'est-à-dire d'établir sa caractéologie à des fins particulières, souvent commerciales, parfois criminelles et même électorales. À ce sujet, voir Daniel PIPES, « Un Appel en faveur du profilage intelligent », *New York Sun*, 30 décembre 2003 [http://fr.danielpipes.org/article/1392]. On y lit ce qui suit : « Les origines du profilage remontent aux années 1950, et précisément au moment où la police de la ville de New York, aux fins d'identifier l'auteur de plus de 30 attentats à la bombe, a demandé l'aide d'un psychiatre nommé James Brussel. Brussel a examiné les pièces à conviction et a conclu que l'auteur des attentats était un catholique originaire d'Europe de l'Est, âgé d'une quarantaine d'années, qui avait travaillé pour l'entreprise Edison, vivait dans le Connecticut, probablement avec des membres de sa famille, et avait de graves problèmes cardiaques. Ces détails, et quelques autres, se sont révélés si étrangement précis qu'ils ont conduit directement à George Metesky. La science du profilage était née. » Voir aussi la fiche d'information Protégez votre vie privée sur Internet [http://www.privcom.gc.ca/fs-fi/02_05_d_13_f.asp] dans laquelle il est dit ceci : « Le profilage est une tactique courante dans le domaine de la publicité et du marketing direct, où il est indispensable de rejoindre un certain type de consommateurs pour réussir. Les annonceurs et les spécialistes du marketing font tout pour personnaliser leurs messages électroniques et mesurer le taux de réponse aux campagnes de marketing direct. Si vous cliquez sur un lien fourni dans un message, cette manœuvre peut être enregistrée et associée à votre profil. Certains "nondeurs" peuvent même inclure de faux liens de non-participation dans leurs messages : il suffit de cliquer sur un lien quelconque pour confirmer que votre adresse électronique est "active" et qu'elle correspond au profil de quelqu'un qui répond aux messages de marketing direct. Tout mode de réponse mesurable peut être associé à votre profil. Ce profil vaut de l'or. Il peut être vendu des dizaines de fois à travers le monde, à votre insu et sans votre consentement, ce qui donne lieu à d'autres pourriels et à un grave problème de protection de la vie privée. » Voir, enfin, Associated press « Gin ou vodka? Ford ou BMW? », *La Voix de l'Est*, Actualités, samedi 28 octobre 2006, p. 34 : « Estimant que les habitudes de consommation des électeurs en disent long sur leur manière de voter, de nombreux candidats aux élections de mi-mandat, dont le gouverneur de Californie Arnold Schwarzenegger, utilisent ces informations personnelles pour identifier des sympathisants potentiels. (...) On considère par exemple qu'un Américain propriétaire qui conduit une Volvo, lit le *New Yorker* et fait ses emplettes dans un magasin Whole Foods Market est susceptible de voter démocrate. En revanche, un conducteur de camionnette possédant un permis de chasse ou de pêche et lisant le magazine *Time* penche probablement à droite. (...) Le concept reprend les techniques utilisées depuis longtemps par les entreprises pour trouver de nouveaux clients. Grâce à des données obtenues en toute légalité, l'équipe de Bush avait pu en 2004 connaître les lieux de vacances favoris des électeurs, leur orientation religieuse, leur musique, leurs magazines préférés et la marque de leur voiture. Peu d'Américains imaginent le nombre d'informations auquel il est possible d'accéder légalement, moyennant finance, sur leur mode de vie. Des entreprises collectent et revendent les données achetées à des sociétés de carte de crédit, des compagnies aériennes et des commerces au détail. »

on interdit par exemple, tel qu'il appert de l'article 3018 du Code civil du Québec¹¹, la constitution, à partir du registre, d'une liste des biens qu'une personne possède.

Cette restriction de l'article 55 s'ajoute à celle de l'article 24 de la *Loi concernant le cadre juridique des technologies de l'information* qui limite, quant à elle, l'utilisation de fonctions de recherche extensive dans un document technologique qui contient des renseignements personnels à caractère public¹².

Le projet de loi tel qu'il a été présenté écartait même les demandes faites à des fins commerciales ou de sollicitation. Le projet de loi tel qu'il a été adopté ne va pas aussi loin, de sorte qu'il serait possible que des renseignements personnels à caractère public puissent être utilisés à des fins commerciales ou de sollicitation et que ces fins ne soient pas nécessairement illégitimes. Par ailleurs, le législateur reconnaît une certaine légitimité à la prospection commerciale et philanthropique, puisqu'en vertu de l'article 23 de la Loi sur le secteur privé, cette pratique est autorisée à certaines conditions. Toutefois, dans ces derniers cas, les renseignements en cause sont ceux détenus par des entreprises et non pas par des organismes publics.

Cette nouvelle disposition oblige-t-elle maintenant le responsable à scruter les intentions du demandeur pour savoir si les renseignements seront utilisés à des fins légitimes, alors qu'il a toujours été convenu que l'intérêt de la personne qui fait une demande d'accès n'a pas à être considéré?

Pas nécessairement. À l'heure actuelle un organisme public peut décider d'emblée de ne pas rendre disponible sur Internet, par exemple, une partie d'un fichier de renseignements à caractère public. Ainsi, certaines municipalités rendent accessible leur rôle d'évaluation immobilière en excluant le nom des propriétaires. Elles ont donc estimé qu'il n'était pas légitime de rendre cette information, pourtant publique, accessible sur Internet avec le nom d'une personne.

11. « 3018. L'officier ne peut, si ce n'est pour des fins prévues par règlement, utiliser les registres et les autres documents qu'il conserve à d'autres fins que d'assurer, conformément à la loi, la publicité des droits qui y sont inscrits ou mentionnés, notamment pour les rendre opposables aux tiers, établir leur rang ou leur donner effet.

« Il ne peut, non plus, utiliser les registres et documents pour fournir à quiconque une liste de propriétaires, de créanciers hypothécaires ou d'autres titulaires de droits, une liste de débiteurs ou de constituants de droits ou une liste des biens qu'une personne possède. De plus, aucune recherche effectuée à partir du nom d'une personne n'est admise dans les registres et documents conservés par un officier de la publicité foncière, à moins qu'elle ne concerne les avis d'adresse ou qu'elle ne soit faite dans l'index des noms ou relativement à un immeuble, un droit réel d'exploitation de ressources de l'État ou un réseau de services publics qui n'est pas immatriculé. »

12. « 24. L'utilisation de fonctions de recherche extensive dans un document technologique qui contient des renseignements personnels et qui, pour une finalité particulière, est rendu public doit être restreinte à cette finalité. Pour ce faire, la personne responsable de l'accès à ce document doit voir à ce que soient mis en place les moyens technologiques appropriés. Elle peut en outre, eu égard aux critères élaborés en vertu du paragraphe 2° de l'article 69, fixer des conditions pour l'utilisation de ces fonctions de recherche. »

Des modifications ont également été apportées à l'article 57 qui dresse une liste de renseignements à caractère public, c'est-à-dire ne bénéficiant pas des règles de protection des renseignements personnels. Cet article a fait l'objet de décisions jurisprudentielles contradictoires quant à savoir, d'abord, s'il pouvait viser autant une personne physique qu'une personne morale. Même si l'article 57 se trouve dans la section portant sur les renseignements personnels, la Cour supérieure du Québec, dans *Société générale de financement c. Gouin*¹³, a interprété le terme « personne » des paragraphes 3° et 4° de cet article comme visant autant les personnes physiques que les personnes morales¹⁴. Or, il est maintenant clair, suivant les modifications apportées à l'article 57, qu'on ne vise ici qu'un renseignement personnel, donc lié à une personne physique.

Selon le même jugement de la Cour supérieure, un renseignement, tel qu'il est décrit dans l'article 57, a été reconnu comme ayant un caractère public, même s'il est visé par une restriction du droit d'accès prévue, par ailleurs, aux articles 18 à 41 de la Loi sur l'accès. Le législateur a choisi un autre courant jurisprudentiel, puisque la modification apportée au deuxième alinéa permet à un organisme public d'invoquer les restrictions au droit d'accès des articles 18 et suivants pour refuser l'accès aux renseignements mentionnés aux paragraphes 3° et 4° de l'article 57. Il s'agit non seulement des renseignements concernant une personne en sa qualité de partie à un contrat de service conclu avec un organisme public, des conditions de ce contrat¹⁵ ainsi que du nom et de l'adresse d'une personne qui bénéficie d'un avantage économique accordé par un organisme public en vertu d'un pouvoir discrétionnaire, mais aussi de tout renseignement sur la nature de cet avantage.

Ainsi, même si ces renseignements n'ont pas la protection accordée aux renseignements personnels, ils peuvent bénéficier, le cas échéant, de la protection accordée aux renseignements ayant des incidences sur l'économie. Autrement, les personnes physiques seraient désavantagées par rapport aux personnes morales.

13. 15 décembre 2004, n° 500-17-021318-046.

14. Enfin, une décision récente, *Cousineau (journaliste à La Presse) c. ministère des Finances du Québec et Bombardier aéronautique*, datée du 27 février 2006, n° 500-80-001218-032, de la Cour du Québec confirme que l'article 57 (4°) ne s'applique qu'aux personnes physiques.

15. À ce sujet, voir, par exemple, la *Loi sur les contrats des organismes publics*, 2006, chapitre 29, article 13, paragraphe 3, qui permet à un organisme public de se soustraire à la procédure d'appel d'offres public « lorsqu'il s'agit d'une question de nature confidentielle ou protégée et qu'il est raisonnable de croire que sa divulgation, dans le cadre d'un appel d'offres public, pourrait en compromettre la nature ou nuire de quelque autre façon à l'intérêt public ».

Droit d'accès de la personne concernée

Quelques changements importants ont été apportés au chapitre du droit d'accès d'une personne aux renseignements la concernant.

Mesures concernant les personnes handicapées

On sait que le droit à l'information peut être un atout précieux et préalable à l'exercice d'autres droits et qu'il favorise aussi la participation à la vie collective. On comprendra par conséquent que l'information peut être primordiale pour assurer l'intégration sociale des personnes handicapées et pour leur permettre de sortir de l'isolement et de la dépendance dont elles sont trop souvent victimes.

Le législateur a modifié l'article 84 de la Loi sur l'accès, de sorte que des mesures d'accommodement raisonnables devront être prises, sur demande, pour permettre à une personne handicapée d'exercer son droit d'accès aux renseignements personnels. Il ne s'agit pas, à vrai dire, d'un droit nouveau, puisqu'on reprend ici le principe d'accommodement raisonnable établi par les tribunaux relativement à la protection contre la discrimination¹⁶. Il ne suffit pas simplement d'empêcher la discrimination en appliquant un traitement identique pour tous, mais de prendre des mesures différentes pour créer l'égalité entre tous. À ce sujet, le mémoire de la Confédération des organismes de personnes handicapées du Québec, déposé en commission parlementaire¹⁷, expose ce qui suit :

L'accommodement vise donc à adapter les règles, les pratiques et les exigences d'un système, de même que le matériel et les lieux de travail, aux besoins des personnes ayant des limitations fonctionnelles. Sans mesure d'accommodement, les obstacles, qu'ils soient liés à l'accessibilité architecturale, aux horaires, aux moyens de communication, aux méthodes employées, aux conventions collectives, aux coûts, aux préjugés, etc., sont maintenus et ont pour effet d'exclure les personnes ayant des limitations fonctionnelles de ces systèmes qui auraient pu être adaptés aux besoins liés à leur limitation fonctionnelle.

16. Voir, à ce sujet, *Les accommodements raisonnables en matière religieuse et les droits des femmes : la cohabitation est-elle possible?*, mars 2006, Conférence tenue dans le cadre d'un colloque organisé par le Conseil du statut de la femme sous le titre « L'affirmation religieuse menace-t-elle l'égalité des sexes? Diversité de foi, égalité de droits. » Eid Paul (Cat.2.500.126) :

« La notion d'accommodement raisonnable a fait son entrée en droit canadien dans l'arrêt O'Malley, rendu en 1985 par la Cour suprême du Canada. Dans cette affaire, une employée soutenait que sa liberté religieuse était indûment restreinte parce que son employeur exigeait d'elle qu'elle travaille le samedi, jour de sabbat, alors que ses convictions religieuses le lui interdisaient. La Cour suprême avait alors estimé que l'employeur était tenu d'adapter l'horaire de travail de cette employée de manière à tenir compte des particularités propres à sa pratique religieuse. Depuis cet arrêt, les tribunaux définissent l'accommodement raisonnable comme l'obligation qu'ont l'appareil étatique ou les organismes privés d'aménager leurs pratiques, leurs lois ou leurs règlements afin d'accorder, dans des limites raisonnables, un traitement différentiel à certains individus qui risquent d'être pénalisés par l'application d'une norme à portée universelle. Il est désormais entendu, en droit canadien, qu'une règle en apparence neutre peut avoir des effets discriminatoires indirects sur certains individus dans la mesure où elle ignore leurs besoins ou leur statut particulier. Il s'ensuit que si l'égalité formelle suppose un traitement uniforme s'appliquant à tous sans distinctions, l'égalité de fait ne signifie pas toujours l'égalité de traitement. Il faut parfois des traitements différentiels pour respecter l'égalité entre les personnes. »

17. En vertu d'une motion adoptée par l'Assemblée nationale le jeudi 16 juin 2005, la Commission de la culture est chargée de tenir des auditions publiques à compter du 13 septembre 2005 dans le cadre de la consultation générale sur le projet de loi n° 86, *Loi modifiant la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels et d'autres dispositions législatives* [<http://www.assnat.qc.ca/fra/37legislature1/commissions/Cc/depot-PL86.html>].

L'organisme qui est saisi d'une telle demande d'accès devra tenir compte de la politique établie par le gouvernement en vertu de la *Loi assurant l'exercice des droits des personnes handicapées en vue de leur intégration scolaire, professionnelle et sociale*¹⁸. Cette loi prévoit en effet, à l'article 26.5, l'élaboration d'une politique visant à ce que les ministères et organismes se dotent de mesures d'accommodement raisonnables permettant aux personnes handicapées d'avoir accès aux documents quelle que soit leur forme. Les mesures devraient être explicitées dans cette politique qui doit être établie, au plus tard, le 17 décembre 2006.

De plus, le *Règlement sur les frais exigibles pour la transcription, la reproduction et la transmission de documents et de renseignements nominatifs*¹⁹ devra tenir compte de cette politique.

Accès au dossier d'un mineur décédé

Le droit d'avoir accès au dossier d'un mineur pourra être exercé par le titulaire de l'autorité parentale, même si l'enfant mineur est décédé. À cette fin, la modification apportée à l'article 94 s'avère essentielle, puisque l'autorité parentale s'éteint avec le décès de l'enfant mineur. Cela permet d'éviter que, du jour au lendemain, un parent perde le droit d'accès au dossier de son enfant en raison du décès de ce dernier.

Droit d'accès aux renseignements concernant plusieurs personnes à la fois

Même si une personne avait un droit d'accès aux renseignements la concernant, un organisme public devait refuser de lui communiquer un renseignement personnel, lorsque sa divulgation pouvait révéler un renseignement portant aussi sur une autre personne. L'article 88 qui dictait cette conduite a été modifié, de sorte qu'il permet maintenant à une personne d'avoir accès à un renseignement personnel la concernant même si cela lui révèle un renseignement sur un tiers, à moins que cette divulgation ne soit susceptible de nuire sérieusement à ce dernier²⁰. Ainsi, il ne suffira plus que les renseignements révèlent une information sur autrui pour que la restriction s'applique; la divulgation devra aussi nuire à ce tiers.

18. LRQ, chapitre E-20.1.

19. A-2.1, r. 1.1.

20. Cette modification était souhaitée par la CAI, par le Barreau du Québec ainsi que par l'Association sur l'accès et la protection de l'information (AAPI). La CAI précise, dans son mémoire soumis en commission parlementaire sur l'étude du projet de loi n° 86, que la restriction au droit d'accès d'un demandeur à ses renseignements personnels qui pourraient révéler vraisemblablement un renseignement sur un tiers est fréquemment invoquée et fait l'objet de nombreuses demandes de révision devant la CAI. Cette restriction serait très mal perçue des demandeurs d'accès.

L'article 88 de la Loi sur l'accès s'harmonise ainsi avec l'article 40 de la Loi sur le secteur privé qui empêche l'accès d'une personne à des renseignements la concernant si cela est susceptible de révéler des renseignements sur un tiers et de nuire sérieusement à ce dernier. La question soulevée par ces deux articles porte maintenant sur la présence de la « nuisance sérieuse » ou du « préjudice sérieux ». La CAI a appliqué le critère du « préjudice sérieux » dans le cas où la personne, auteure d'une plainte, voulait obtenir le dossier constitué sur cette plainte, y compris les renseignements sur la personne faisant l'objet de la plainte, afin d'intenter des procédures judiciaires contre elle²¹.

À cet égard, il convient de signaler une décision de la Cour d'appel fédérale qui applique une position plus nuancée, lorsque des renseignements peuvent concerner plusieurs personnes à la fois. Dans *Canada (Commissaire à l'information) c. Canada (ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*²², le demandeur s'était d'abord vu refuser l'accès aux notes prises lors d'entrevues dans le cadre d'une enquête sur des allégations de comportement discriminatoire et de harcèlement portées contre lui et à la suite desquelles il a été démis de ses fonctions. Révisant cette décision, en soupesant l'intérêt privé et l'intérêt public, le juge a décidé que l'intérêt privé de protéger le travail et les relations personnelles des personnes interrogées avec le demandeur, y compris la possibilité d'être poursuivi, était négligeable par rapport à l'intérêt privé du demandeur de savoir ce qui avait été dit à son sujet et l'intérêt public plus étendu de s'assurer que les enquêtes administratives se déroulent de façon équitable.

Dans le même sens, la Cour suprême reconnaît, dans *Lavigne c. Canada (Commissariat aux langues officielles)*²³, le principe de la confidentialité des enquêtes sous réserve toutefois :

(...) des situations où le Commissaire doit communiquer les renseignements qui, à son avis, sont nécessaires pour mener ses enquêtes. On pense notamment au respect des principes de justice naturelle où il est essentiel que la personne ou l'institution visée par une recommandation puisse connaître l'identité du plaignant ainsi que les déclarations de cette dernière.

Ces décisions devraient sans doute donner à réfléchir en ce qui a trait à l'application du critère du « préjudice sérieux » de l'article 88 de la Loi sur l'accès et de l'article 40 de la Loi sur le secteur privé²⁴.

21. Lise Rauzon c. Association des courtiers et agents immobiliers du Québec, A.I.E. 2000AC-22 (99 14 81) [http://www.cai.gouv.qc.ca/07_decisions_de_la_cai/01_pdf/jurisprudence/991481ma.pdf].

22. [2002] C.A.F. 270.

23. [2002] 2 R.C.S. 773.

24. À ce sujet, voir Gaston FRÉCHETTE, « Évolution de la jurisprudence en matière de renseignements nominatifs, droit d'accès et protection », dans *Développements récents en droit de l'accès à l'information*, Service de la formation permanente du Barreau du Québec, Montréal, Éditions Yvon Blais, 2004, p. 153 et 171.

Renseignements de nature médicale

Suivant la modification apportée à l'article 87.1, un organisme public détenant des renseignements de nature médicale ne pourra en refuser l'accès à la personne concernée que dans le seul cas où la divulgation pourrait entraîner un « préjudice grave pour sa santé ». Aucune autre restriction prévue par la Loi sur l'accès ne pourra plus être invoquée pour empêcher cet accès²⁵.

La Loi sur l'accès et la Loi sur le secteur privé permettaient à un organisme public ou à une entreprise de refuser la communication de renseignement de nature médicale, par exemple, si la divulgation pouvait avoir un effet sur une procédure judiciaire²⁶. Toutefois, le même renseignement pouvait être accessible s'il était détenu par un établissement de santé, car ce type de restriction est inexistant dans la *Loi sur les services de santé et les services sociaux*²⁷. Cette loi permet la communication d'un renseignement de nature médicale à la personne concernée, à moins que la communication ne puisse causer un préjudice grave à la santé de la personne concernée²⁸. Cette orientation a été reprise dans la modification à l'article 87.1. La *Loi sur les services de santé et les services sociaux*, la Loi sur l'accès et la Loi sur le secteur privé sont maintenant au même effet à cet égard.

Il appert que la personne concernée aura dorénavant accès aux renseignements de nature médicale la concernant où qu'ils se trouvent, même dans le contexte d'une procédure judiciaire en cours ou imminente. Ainsi, cette modification législative va dans le sens de la position de la Cour suprême dans l'affaire *McInerney c. MacDonald*²⁹ qui estime « que le patient a un droit vital sur l'information contenue dans ses dossiers médicaux ».

Accès ou rectification d'un renseignement moins formel dans le cadre d'un service

L'article 94 de la Loi sur l'accès énonce la procédure d'accès ou de rectification d'un renseignement personnel. L'alinéa ajouté à cet article permet à un prestataire d'un service d'obtenir la communication ou la correction d'un renseignement personnel sans devoir exercer un droit d'accès formel auprès du responsable de l'accès. Ainsi, en faisant appel aux services d'un organisme public, un citoyen pourrait réclamer par téléphone l'accès à une information dans son dossier ou demander d'y apporter une

25. La CAI a recommandé, dans son dernier rapport quinquennal, qu'il soit interdit de refuser à une personne l'accès à un renseignement qui concerne son état de santé, à moins que cette communication ne risque, vraisemblablement, de créer un préjudice grave pour la santé.

26. Article 32 de la Loi sur l'accès ou article 39 de la *Loi sur le secteur privé*. La restriction de l'article 86.1 de la Loi sur l'accès pouvait aussi s'appliquer.

27. *L.R.Q., chapitre. S-4.2.*

28. Article 18.

29. [1992] 2 R.C.S. 138.

correction, dans le respect, bien sûr, des mesures de sécurité qui s'imposent, notamment quant à son identité.

Collecte des renseignements personnels

L'article 64 limite la collecte de renseignements personnels par un organisme public à ceux qui sont nécessaires à l'exercice de ses attributions ou à la mise en œuvre d'un programme dont il a la gestion. Cette disposition a été modifiée pour qu'un organisme public puisse recueillir également, c'est-à-dire dans le respect du même type de limite, les renseignements personnels qui sont nécessaires à un autre organisme public avec lequel il collabore pour effectuer la prestation de services ou pour réaliser une mission commune. Cette collecte se fera dans le cadre d'une entente écrite transmise à la CAI et entrera en vigueur 30 jours après sa réception. Ainsi, un organisme public qui recueille des renseignements personnels pour d'autres organismes publics permet d'éviter la collecte répétitive de ces renseignements par chacun des organismes visés par une telle entente.

Jusqu'en juin 2006, aucune disposition dans la Loi sur l'accès ne permettait, d'emblée du moins³⁰, à un organisme public de recueillir des renseignements personnels pour un autre organisme public. Cette situation freinait l'implantation des services publics intégrés qui est encouragée à la fois par les nouvelles technologies de communication et par le législateur. Ainsi, ce dernier a confié, entre autres, à Services Québec la mission d'offrir aux citoyens et aux entreprises, sur tout le territoire du Québec, un guichet unique multiservices afin qu'ils puissent avoir un accès simplifié à des services publics³¹. De même, le Centre de services partagés du Québec a pour tâche de procéder à des regroupements de services et de les gérer³².

La collecte faite pour un autre organisme public sera transparente, puisque qu'elle devra faire l'objet d'une inscription au registre de l'article 67.3 de la Loi sur l'accès. Les règles relatives au devoir d'information lors de la collecte, prévues à l'article 65, s'appliqueront également aux nouveaux types de collectes de renseignements personnels. Ainsi, l'organisme qui fait la collecte pour un autre organisme devra informer la personne concernée du nom de l'organisme au nom de qui la collecte est faite, des fins pour lesquelles des renseignements la concernant sont recueillis, des catégories de personnes qui y auront accès, de ses droits d'accès et de rectification prévus par la loi, etc.

30. Toutefois, en commission parlementaire, le président de la CAI a signalé que la Loi sur l'accès permettait déjà aux organismes publics de collaborer en ce qui a trait à la collecte de renseignements personnels. Il faisait alors référence à l'article 67.2 qui permet à un organisme public de communiquer des renseignements personnels à un autre organisme aux fins d'exécution d'un mandat ou d'un contrat de service ou d'entreprise et à l'article 172 qui autorise un organisme public à déléguer à un autre organisme public les obligations qui lui sont imposées par la Loi sur l'accès. *Journal des débats* [<http://www.assnat.qc.ca/fra/37Legislature2/DEBATS/journal/cc/060404.htm>].

31. *Loi sur Services Québec*, L.R.Q., chapitre S-6.3, article 4.

32. *Loi sur le Centre de services partagés du Québec*, L.R.Q., chapitre C-8.1.1, article 5, paragraphe 6.

Enfin, rappelons que, dans tous les cas, l'organisme ne pourra recueillir le renseignement que si cela est nécessaire à l'exercice des attributions ou à la mise en œuvre d'un programme de l'organisme public avec lequel il collabore pour effectuer la prestation de services³³ ou pour réaliser une mission³⁴ commune.

Les lois constitutives d'organismes publics au Québec décrivent leur mission dans les premiers articles. Il en va de même pour la plupart des lois constitutives des ministères dans lesquelles la mission du ministre est décrite.

Devoir d'information lors de la collecte

L'article 65 de la Loi sur l'accès prévoit l'obligation d'informer la personne concernée sur différents éléments de la collecte de renseignements la concernant effectuée par un organisme public, dont les fins pour lesquelles ils sont recueillis.

L'importance de cette disposition s'accroît du fait que la description des fins pour lesquelles les renseignements personnels sont recueillis sera déterminante quant à l'utilisation qui, suivant le nouvel article 65.1, pourra en être faite.

Les changements apportés à l'article 65 de la Loi ont pour effet de distinguer le devoir d'information selon que la collecte de renseignements personnels est verbale, écrite ou effectuée auprès d'un tiers.

Dans le cas de la collecte verbale, on distingue à nouveau une première collecte ou d'une autre. À l'avenir, quand il s'agira d'une première fois, on devra faire état de tous les éléments d'information prévus aux paragraphes 1° à 6°. Lors des collectes ultérieures, on devra donner à nouveau ces éléments d'information sur demande seulement.

Dans le cas de la collecte faite par écrit, les éléments d'information devront y figurer qu'il s'agisse d'une première collecte ou non.

Enfin, lorsqu'il s'agira d'une collecte de renseignements personnels effectuée auprès d'un tiers, les éléments d'information à livrer seront réduits. De la sorte, il n'est plus requis d'indiquer les fins auxquelles les renseignements personnels sont destinés et les personnes qui y auront accès. Ce changement a été justifié du fait que ces renseignements pouvaient révéler indirectement au tiers des informations au sujet de la personne concernée.

33. Cette expression se trouve notamment à l'article 5 de la *Loi sur Services Québec*. Le *Grand dictionnaire terminologique* de l'Office québécois de la langue française définit l'expression « prestation de service » comme l'« action d'assurer des services aux citoyens (à la population ou aux entreprises) en vertu des obligations qui incombent aux ministères et aux organismes, et des engagements qu'ils ont pris ».

34. Le *Grand dictionnaire terminologique* de l'Office québécois de la langue française définit ainsi ce terme : « Champ d'activité fondamental d'une organisation qui constitue sa raison d'être. »

Utilisation des renseignements personnels

« Un renseignement personnel ne peut être utilisé au sein d'un organisme public qu'aux fins pour lesquelles il a été recueilli ». Voilà un nouveau principe qui s'ajoute, dans le nouvel article 65.1, aux autres règles fondamentales de protection des renseignements personnels.

Ce principe bien ancré aux circonstances du moment de la collecte de renseignements personnels contient quand même des aménagements. En fait, il comporte quatre exceptions respectueuses du droit au respect de la vie privée³⁵. Les renseignements personnels pourront être utilisés à une fin secondaire – par rapport à la finalité initiale –, si l'organisme a obtenu le consentement de la personne concernée. Aussi, trois autres cas d'utilisation de tels renseignements sont autorisés si cette utilisation est faite d'abord à des fins compatibles avec celles pour lesquelles ils ont été recueillis, puis manifestement au bénéfice de la personne concernée et, enfin, si elle s'avère nécessaire à l'application d'une loi au Québec. L'utilisation de renseignements personnels dans l'un de ces trois cas devra être déclarée par une inscription dans un registre auquel un citoyen pourra avoir accès.

Ces exceptions éviteront à la personne concernée de fournir à nouveau des renseignements qu'elle a transmis à l'organisme. Cela accroît la rapidité du service et réduit aussi les possibilités d'erreur. En contrepartie, l'organisme public a l'obligation de s'assurer que les renseignements qu'il utilise sont à jour, exacts et complets³⁶.

Une restriction d'utilisation existe déjà dans la Loi sur le secteur privé, mais de manière plus simplifiée :

13. Nul ne peut communiquer à un tiers les renseignements personnels contenus dans un dossier qu'il détient sur autrui ni les utiliser à des fins non pertinentes à l'objet du dossier, à moins que la personne concernée n'y consente ou que la présente loi le prévoit. (Notre soulignement)

35. Voir, à ce propos, le *Journal des débats*, [<http://www.assnat.qc.ca/fra/37Legislature2/DEBATS/journal/cc/060530.htm>] : « Et, M. le Président, si je peux me permettre aussi, peut-être que... Comme légistes, on est toujours guidés aussi par la jurisprudence en matière de respect de la vie privée, parce que la protection des renseignements personnels, c'est une forme de mise en œuvre du droit plus fondamental au respect de la vie privée, droit qui, lui-même, découle du droit à la dignité de toute personne, et ce qui a amené la jurisprudence à dire que toute personne a droit à une expectative raisonnable de vie privée. Et ça se traduit aussi par le fait que l'individu a droit de ne pas se faire prendre par surprise avec l'utilisation d'un renseignement à son sujet. Alors, ici, on a essayé, là, d'avoir ça en tête. Alors, le fait de pouvoir utiliser des renseignements à des fins compatibles, je pense que ça ne prendra pas le citoyen par surprise, le fait d'utiliser des renseignements manifestement à son bénéfice non plus, quand c'est nécessaire à l'application d'une loi aussi, ou quand c'est nécessaire à la prestation d'un service à lui rendre. Je pense qu'on respecte la jurisprudence en matière de respect de la vie privée.

36. Voir, à ce sujet, l'article 72 de la Loi sur l'accès qui a été modifié en conséquence : « 72. Un organisme public doit veiller à ce que les renseignements personnels qu'il conserve soient à jour, exacts et complets pour servir aux fins pour lesquelles ils sont recueillis ou utilisés. »

L'introduction d'une règle d'utilisation de renseignements personnels dans la Loi sur l'accès apporte une harmonisation de la loi québécoise avec les exigences des pays de la communauté européenne³⁷. En commission parlementaire, on a toutefois avancé que la nouvelle règle de la Loi sur l'accès était en comparaison plus précise.

Utilisation à des fins compatibles

Le législateur a pris la précaution, au troisième alinéa de l'article 65.1, de décrire ce qu'il entendait par l'expression « fins compatibles » en signalant que, pour qu'une fin soit compatible, il doit y avoir un lien pertinent et direct avec les fins initiales pour lesquelles les renseignements ont été recueillis.

L'expression « fins incompatibles » se trouve à l'article 37 du Code civil du Québec qui prévoit que :

Toute personne qui constitue un dossier sur une autre personne doit avoir un intérêt sérieux et légitime à le faire. Elle ne peut recueillir que les renseignements pertinents à l'objet déclaré du dossier et elle ne peut, sans le consentement de l'intéressé ou l'autorisation de la loi, les communiquer à des tiers ou les utiliser à des fins incompatibles avec celles de sa constitution; [...]

L'expression « fins compatibles » est utilisée dans plusieurs lois au Canada, dont les lois sur l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels de l'Ontario et du Manitoba.

37. Voir, à ce propos, le *Journal des débats* [<http://www.assnat.qc.ca/fra/37Legislature2/DEBATS/journal/cc/060530.htm>] : « Et même que l'article, quoi qu'on en dise, il est quand même mieux balisé que la plupart des législations en semblable matière. Si vous regardez la loi fédérale sur le secteur privé, on dit qu'on peut utiliser des renseignements "à des fins qu'une personne raisonnable estimerait acceptables dans les circonstances". Alors, je pense que ça, c'est beaucoup plus flou que ce dont on propose ici. Il y a la loi suisse qui dit qu'on peut utiliser les renseignements lorsque ça "ressort des circonstances". La loi belge dit : "On peut utiliser des renseignements lorsque c'est dans 'une mission d'intérêt public' ou lorsque c'est 'nécessaire à la réalisation de l'intérêt légitime'. Alors, tout ça, c'est des dispositions qui à mon avis sont beaucoup plus floues et qui se... Et notre article 65.1 se compare avantageusement en termes de rigueur et... par rapport à ces dispositions-là. » Voir, à ce sujet, les lois pertinentes de la France, de la Belgique et de la Suisse. Voir aussi la directive du Parlement européen et la *Loi (fédérale) sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques*.

Communication de renseignements personnels

Remplacement de « requis » par « nécessaire », article 59

L'article 59 de la Loi sur l'accès autorise, dans certaines circonstances, la communication de renseignements personnels notamment aux fins d'une poursuite pour infraction à une loi et si, suivant la version antérieure de cet article, ces renseignements étaient « requis » à ces fins. Le terme « requis » pouvait être interprété comme signifiant que la communication devait avoir été demandée et qu'elle ne pouvait donc pas être faite à l'initiative de l'organisme public. C'est d'ailleurs l'interprétation qu'a déjà véhiculée la CAI, en signalant qu'un organisme public qui constate une infraction à la loi par une personne physique ne pouvait pas, de sa propre initiative, communiquer ces informations à la police³⁸.

La Cour suprême du Canada n'avait pas la même vision, puisqu'en 2002, dans l'affaire *Québec (procureur général) c. Laroche*³⁹, elle a rappelé que le Code criminel permettait, dans certaines circonstances, au représentant d'un organisme gouvernemental de faire une dénonciation de sa propre initiative à l'égard d'un acte criminel dont il aurait eu connaissance dans l'exercice de ses fonctions.

En remplaçant le terme « requis » par le terme « nécessaire » dans la nouvelle version de l'article 59 (3°), le législateur indique clairement que les organismes publics pourront communiquer de leur propre initiative un renseignement relatif à la commission d'une infraction⁴⁰.

Rapport de même nature, article 59, paragraphe 9o

Toujours à l'article 59 de la Loi, plus précisément au paragraphe 9o, on autorise aussi la communication de renseignements personnels à une personne impliquée dans un événement ayant fait l'objet d'un rapport par un corps de police. La modification apportée vient étendre cette autorisation à un rapport de même nature produit, non pas cette fois par un corps de police, mais par un organisme agissant en application d'une loi qui fixe cette exigence.

38. *Journal des débats*, Commission des finances publiques, 24 janvier 2002, 14 h 30, [<http://www.assnat.qc.ca/fra/Publications/-debats/journal/cfp/020124.htm>]. Voir, toutefois, l'affaire X. c. Québec (ministère de la Sécurité publique et ministère du Revenu) 2003, C.A.I. 589.

39. (2002) 3 R.C.S. 708. À ce sujet, voir Yves D. DUSSAULT, « Portée de la décision Laroche », dans *Actes de la XVI^e conférence des juristes de l'État*, Montréal, Éditions Yvon Blais, 2004.

40. *Journal des débats* [<http://www.assnat.qc.ca/fra/37Legislature2/DEBATS/journal/cc/060322.htm>].

À titre d'illustration, signalons le cas du ministre responsable du Sport et du Loisir qui détient, dans le cadre de l'application de la Loi sur la sécurité dans les sports⁴¹, les rapports d'accidents que les exploitants des stations de ski sont tenus de rédiger en vertu de cette loi. Ces rapports doivent être produits pour chaque accident qui est survenu sur une piste de ski et qui a nécessité l'intervention d'un secouriste. À titre de détenteur de ces rapports, le ministre reçoit annuellement une vingtaine de demandes d'accès à des renseignements personnels formulées par les victimes d'accidents de ski, afin notamment de réclamer des dommages aux autres personnes impliquées dans l'accident. Le ministère concerné communique les rapports, mais il était tenu, conformément aux articles 53 et 88 de la Loi sur l'accès, d'en retrancher les renseignements concernant les autres personnes qui y sont mentionnées. Des décisions de la CAI⁴² et de la Cour du Québec⁴³ ont confirmé le bien-fondé de cet élagage et qu'aucune disposition de la loi ne permettait la communication des renseignements personnels recherchés par les victimes d'accidents de ski. La modification apportée à l'article 59, paragraphe 9°, modifie cet état du droit à la faveur de ces victimes.

Règle de collecte transformée en règle de communication, article 66

L'ancien article 66 de la Loi sur l'accès obligeait un organisme public qui recueillait des renseignements personnels auprès d'une entreprise à en informer la CAI. Le cas classique d'application de cet article est celui du recours à des agences de crédit, par exemple Équifax, pour faciliter le recouvrement de sommes dues au gouvernement.

La modification apportée à cet article vient transformer une autorisation de collecte en autorisation de communication de renseignements personnels comme c'est le cas en réalité. En effet, lorsqu'un organisme public recueille des renseignements personnels auprès d'une entreprise privée, il doit lui communiquer des renseignements sur l'identité de la personne concernée, d'une part, pour s'assurer que seuls les renseignements concernant cette personne lui seront transmis et, d'autre part, pour faciliter le travail de recherche de l'entreprise visée.

Grâce à la transformation effectuée, cette pratique fera l'objet des règles de transparence associées aux autorisations de communication. En effet, la communication visée par cet article doit être inscrite dans le registre de communication prévu à l'article 67.3. Ce registre est accessible à toute personne et il le sera éventuellement par l'intermédiaire d'un site Internet. Aussi, l'obligation d'informer la CAI est maintenue.

41. L.R.Q., chapitre S-3.1.

42. CAI 02 19 19; CAI 03 06 71.

43. N° 200-80-000887-032.

Communication nécessaire à l'application d'une loi, article 67

L'ancien article 67 de la Loi sur l'accès autorisait un organisme public à communiquer des renseignements personnels, sans le consentement de la personne concernée, dans la mesure où cette communication était nécessaire à l'application d'une loi au Québec.

La modification apportée vient préciser que, pour être considérée comme nécessaire à l'application d'une loi au Québec, une communication n'a pas à être expressément prévue par la loi. Ainsi, cette modification permettra d'interpréter la nécessité d'une communication de renseignements personnels non seulement en regard de la lettre de la loi, mais aussi en tenant compte de ce qui est implicitement nécessaire à son application. Le législateur n'aura pas à autoriser toutes les communications de renseignements personnels avec des détails inhérents à cette activité qui changent ou évoluent rapidement, ce qui, autrement, aurait pu s'avérer lourd et rigide pour l'Administration. Il suffira, par exemple, que la loi ait prévu une collaboration ou une entente entre deux organismes concernant un programme relatif aux ressources humaines pour que l'on puisse comprendre une autorisation législative de communiquer des renseignements personnels.

La CAI avait donné, lors de l'exercice de son rôle-conseil, une interprétation très stricte de l'expression « nécessaire à l'application de la loi » présente à l'article 67 de la Loi sur l'accès. Selon la CAI, il était essentiel qu'une loi mentionne expressément qu'un organisme public doit communiquer des renseignements personnels à une personne ou à un organisme public ou privé pour que l'on puisse appliquer l'article 67⁴⁴. Plusieurs lois ont dû être modifiées, par le passé, afin de répondre à cette exigence.

Le Vérificateur général a dénoncé cette situation dans son rapport de 1995-1996; il y indiquait que l'approche de la CAI forçait les organismes publics à modifier leur loi constitutive pour prévoir les communications de renseignements personnels. Le professeur Pierre Trudel a aussi critiqué ce recours aux lois d'exception de la façon suivante⁴⁵ :

Cette tendance à la multiplication de lois venant apporter des ajustements sectoriels au droit de la protection des données personnelles est un indice du caractère inadéquat des mécanismes généraux. Le cadre juridique général de la protection est trop rigide, ou perçu comme tel pour accommoder les autres impératifs. Pour illustrer l'ampleur de la dérive à laquelle on doit remédier, rappelons qu'au Québec, une loi a été adoptée afin de permettre la circulation d'informations de manière à rendre possible les mesures de prévention des suicides ou autres actes de violence contre une personne identifiable.

44. Les auteurs Doray et Charrette l'ont constaté aussi; voir *Accès à l'information*, Montréal, Éditions Yvon Blais, 2006-07-15, p. III/67-2.

45. *Améliorer la protection de la vie privée dans l'administration électronique : pistes afin d'ajuster le droit aux réalités de l'État en réseau* [http://www.institutions-democratiques.gouv.qc.ca/acces-information/documents/Rapport_M°_Pierre_Trudel.pdf].

Communication dans le cadre d'un mandat ou d'un contrat, article 67.2

L'article 67.2 de la Loi sur l'accès autorise la communication de renseignements personnels à toute personne ou à tout organisme, lorsque cela est nécessaire à l'exercice d'un mandat. Cette autorisation a été étendue à la communication nécessaire à l'exécution d'un contrat de service ou d'entreprise.

Le Code civil du Québec ayant restreint la notion de « mandat » à la représentation, il fallait donc redonner sa portée initiale à l'article 67.2.

Par ailleurs, ce type de communication a été entouré de trois nouvelles précautions : 1° obtenir un engagement de confidentialité signé par toute personne à qui le renseignement peut être communiqué, à moins que le responsable de la protection des renseignements personnels de l'organisme estime que ce n'est pas nécessaire; 2° obligation faite à la personne à qui les renseignements personnels ont été communiqués d'aviser le responsable de l'organisme public de toute violation de confidentialité; 3° obligation pour cette personne de permettre toute vérification relative à cette confidentialité.

Communication administrative, article 68

L'article 68 de la Loi sur l'accès indique les cas où un organisme peut communiquer des renseignements personnels, sans le consentement de la personne concernée, dans le cadre d'une entente écrite. Cet article autorise maintenant de nouveaux types de communications.

Il s'agit d'abord de la communication d'un organisme public à toute personne ou à tout organisme si cette communication est nécessaire « dans le cadre de la prestation d'un service à rendre à la personne concernée par un organisme public, notamment aux fins de l'identification de cette personne ». On peut alors penser aux projets liés au « Gouvernement en ligne ». Ainsi, deux organismes publics pourraient, en vertu de l'article 68, se partager un fichier d'adresses.

Ensuite, on a ajouté la possibilité de conclure une entente de communication avec un organisme d'un autre gouvernement. Une telle modification tient compte de la nécessité des échanges de renseignements entre organismes publics tant au Canada qu'ailleurs dans le monde, entre autres, en matière d'immigration, d'aide de dernier recours, d'éducation, d'emploi et de transport. L'ajout pallie ainsi la définition restrictive « d'organismes publics du Québec » qui était utilisée. Les organismes publics du Québec concluaient déjà ce type d'entente qu'ils fondaient sur le paragraphe 2° de l'article 68 qui permet la communication de renseignements personnels à une personne ou à un organisme, lorsque des circonstances exceptionnelles le justifient.

Comparaison de fichiers, article 68.1

L'ancien article 68.1 de la Loi sur l'accès permettait à un organisme public de communiquer un fichier de renseignements personnels à des fins de comparaison, de couplage ou d'appariement si c'était nécessaire à l'application d'une loi au Québec. La Loi sur l'accès ne retient maintenant que l'expression « comparaison », puisque les autres termes n'ont jamais trouvé de signification différente⁴⁶. À quoi renvoie cette notion de comparaison? « C'est lorsqu'on fait en sorte que deux fichiers de renseignements personnels interagissent pour donner lieu à un troisième fichier différent. Alors, si, par exemple, on veut savoir si un citoyen profite à la fois d'un programme de tel ministère et d'un autre programme d'un tel ministère, alors que le cumul des deux programmes n'est pas possible, donc en comparant les fichiers, on peut savoir qui profite peut-être frauduleusement des deux programmes⁴⁷. »

Aussi cette disposition fait-elle maintenant une distinction entre une communication expressément prévue par la loi et une qui ne l'est pas. Bien que ces deux types de communications doivent faire l'objet d'une entente écrite, dans le premier cas elle doit être transmise à la CAI pour information et entrer en vigueur 30 jours après sa réception. Quant à la communication non expressément prévue par la loi, l'entente devra être soumise à la CAI pour faire l'objet d'un avis formel.

Éléments à prendre en considération, article 70

Enfin, les communications prévues à l'article 68 et au deuxième alinéa de l'article 68.1 de la Loi sur l'accès ne peuvent être assurées sans l'avis préalable de la CAI, tel que le dicte l'article 70. Cet organisme devra prendre en considération les effets éventuels de la communication des renseignements sur la vie privée de la personne concernée, le cas échéant, par rapport à la nécessité qu'a l'organisme ou la personne qu'on lui communique de tels renseignements. La source d'inspiration du législateur provient vraisemblablement de la décision de feu le juge Claude Fillion de la Cour du Québec, dans l'affaire *Société de transport de la ville de Laval c. X*⁴⁸, qui, elle-même, s'inspire de l'arrêt *Oakes* de la Cour suprême⁴⁹, laquelle propose un test de proportionnalité. Ainsi, l'organisme public devra démontrer que la collecte ou la communication des renseignements personnels qu'il entend faire est plus utile à l'organisme que préjudiciable à la personne concernée. Il faudra jauger la sensibilité des renseignements en regard de l'importance de les recueillir.

46. *Journal des débats* [<http://www.assnat.qc.ca/fra/37Legislature2/DEBATS/journal/cc/060523.htm>].

47. *Ibid.*

48. [2003] C.A.I. 667

49. [1986] 1 R.C.S. 103. Voir, à ce sujet, *Informateur public et privé*, vol. 9, n° 3, mai-juin 2003.

Communication à l'extérieur du Québec, article 70.1

Un nouvel article 70.1 s'ajoute à la Loi sur l'accès pour encadrer la communication de renseignements personnels à l'extérieur du Québec. Avant de communiquer des renseignements personnels ou de confier à une personne ou à un organisme à l'extérieur du Québec la tâche de détenir, d'utiliser ou de communiquer pour son compte de tels renseignements, l'organisme public concerné devra s'assurer que ces derniers bénéficieront d'une protection équivalant à celle qui est prévue par la loi.

Cet article s'inspire d'une règle inscrite dans la *Loi sur le secteur privé*. Il a été adopté dans la foulée notamment de certaines préoccupations soulevées par l'adoption aux États-Unis de la *USA Patriot Act* qui facilite la transmission de renseignements personnels au FBI⁵⁰. Par ailleurs, des dispositions comparables existent depuis 1993, dans la Loi sur le secteur privé à l'article 17 et, depuis récemment, dans la *Loi sur les services de santé et les services sociaux*⁵¹.

Registre de collecte, d'utilisation et de communication, article 67.3

Le registre décrivant les communications de renseignements personnels de chaque organisme public servira maintenant aussi à illustrer les collectes de renseignements effectuées pour d'autres organismes ainsi que les utilisations secondaires de renseignements personnels⁵². Suivant l'ébauche de politique de diffusion de l'information rendue publique en septembre 2005, dont devrait s'inspirer le projet de règlement sur la diffusion de l'information, ce registre devrait être accessible en consultant le site Internet de l'organisme public visé.

Cette mesure de transparence répond, suivant les débats parlementaires⁵³, aux préoccupations énoncées au sujet des assouplissements accordés par le législateur en matière de circulation des renseignements personnels. Ainsi, en retour d'une plus grande circulation de renseignements personnels des exigences de transparence ont été imposées pour s'assurer qu'elle ne se fasse pas à l'insu de la personne concernée.

50. *Journal des débats* [<http://www.assnat.qc.ca/fra/37Legislature2/DEBATS/journal/cc/060530.htm>].

51. *L.R.Q., chapitre S-4.2* : « 27.1 À l'occasion de l'octroi d'un mandat ou d'un contrat de services, l'établissement doit prendre les moyens nécessaires pour s'assurer que les renseignements communiqués conformément au présent article bénéficieront d'une protection équivalant à celle prévue à la présente loi dans les cas où le mandat ou le contrat de services peut être confié à une personne ou à un organisme à l'extérieur du Québec de même que dans les cas où les renseignements peuvent être communiqués à l'extérieur du Québec (...). »

52. Article 67.3 de la Loi sur l'accès.

53. *Journal des débats* [<http://www.assnat.qc.ca/fra/37legislature2/Debats/journal/ch/060518.htm>].

Inventaire des fichiers de renseignements personnels, article 76

L'ancien article 76 de la Loi sur l'accès prévoyait l'obligation, pour un organisme public, de faire une déclaration de ses fichiers de renseignements personnels à la CAI. Cette exigence a été remplacée par l'obligation d'établir et de maintenir à jour un inventaire de tels fichiers et d'en donner accès à toute personne.

Cette modification permet d'éviter que la Commission soit submergée d'informations relatives à ces fichiers qu'elle pourra, de toute façon, vérifier auprès de l'organisme, lors d'une enquête ou d'une inspection. De plus, cet inventaire devrait aussi être éventuellement accessible sur le site Internet de l'organisme public.

Mesures de sécurité

Contrairement à la Loi sur le secteur privé, la Loi sur l'accès ne comportait aucune obligation générale voulant que les organismes publics se dotent de mesures de sécurité pour assurer la confidentialité ou la protection des renseignements personnels. Cette norme de comportement était plutôt implicite. Toutefois, certaines dispositions particulières énonçaient une telle règle, mais uniquement pour la communication des renseignements⁵⁴ et pour l'établissement d'un fichier de renseignements personnels⁵⁵.

Par contre, la règle imposée par l'article 10 de la Loi sur le secteur privé en matière de sécurité touche toutes les étapes du traitement de renseignements personnels que doit franchir une entreprise privée⁵⁶.

Or, l'utilisation croissante des technologies de l'information dans le traitement des renseignements personnels, associée au partage de plus en plus indispensable des renseignements personnels pour assurer un meilleur service aux citoyens et une plus grande efficacité de l'administration, exigeait que cette dernière prenne les moyens qui s'imposent pour garantir une meilleure protection des renseignements personnels. D'où l'introduction des articles 63.1 et 63.2 dans la Loi sur l'accès. Suivant le nouvel article 63.1, le choix des mesures de sécurité tient compte de plusieurs facteurs.

63.1. Un organisme public doit prendre les mesures de sécurité propres à assurer la protection des renseignements personnels collectés, utilisés, communiqués, conservés ou détruits et qui sont raisonnables compte tenu, notamment, de leur sensibilité, de la finalité de leur utilisation, de leur quantité, de leur répartition et de leur support⁵⁷.

54. L'ancien article 69 de la Loi sur l'accès exigeait que la communication s'effectue de manière à assurer le caractère confidentiel des renseignements concernés

55. Voir l'ancien article 76 de la Loi sur l'accès.

56. « 10. Toute personne qui exploite une entreprise et recueille, détient, utilise ou communique des renseignements personnels sur autrui doit prendre et appliquer des mesures de sécurité propres à assurer le caractère confidentiel des renseignements. »

57. La disposition s'inspire de la *Loi (fédérale) sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques*, 2000, chapitre 5, annexe 1 : « 4.7.2 La nature des mesures de sécurité variera en fonction du degré de sensibilité des renseignements personnels recueillis, de la quantité, de la répartition et du format des renseignements personnels ainsi que des méthodes de conservation. Les renseignements plus sensibles devraient être mieux protégés. La notion de sensibilité est présentée à l'article 4.3.4. ».

L'obligation d'assurer le caractère confidentiel des renseignements personnels lors d'une communication autorisée s'est donc étoffée sous deux aspects⁵⁸. Le législateur exige maintenant que des mesures de sécurité soient prises non seulement pour préserver la confidentialité des renseignements, mais aussi pour assurer l'ensemble des règles de protection des renseignements personnels⁵⁹. Ces mesures devront s'appliquer durant tout cycle de gestion des renseignements, c'est-à-dire dès leur collecte, pendant leur utilisation et leur conservation ou au cours de leur destruction, et non plus seulement lors de leur communication.

Par ailleurs, les dépenses liées à la mise en œuvre de telles mesures de sécurité peuvent être très élevées. Par conséquent, dans les grandes entreprises comme dans d'autres organisations, on cherche à concevoir et à appliquer des mesures « optimales » et non « maximales », dont l'ampleur peut varier selon les risques et les enjeux que présente le traitement des renseignements personnels, par exemple, au regard de leur sensibilité (renseignements de nature médicale comparativement à des renseignements touchant à l'identité). Le nouvel article 63.1 tient compte de ce contexte.

Ainsi, l'ampleur des mesures à appliquer devra être rationnellement proportionnelle aux risques ou enjeux que présentent les renseignements sous l'angle du respect de la vie privée, en tenant compte des facteurs proposés à l'article 63.1.

Règlement sur la protection des renseignements personnels

Outre les mesures de sécurité, la Loi sur l'accès prévoit l'adoption d'autres mesures en vue de favoriser la protection des renseignements personnels que le gouvernement édictera par règlement⁶⁰. La substance de ce règlement sera vraisemblablement tirée de l'ébauche de politique de protection des renseignements personnels rendue publique lors de la consultation générale de la Commission de la culture de l'Assemblée nationale portant sur le projet de loi n° 86⁶¹.

58. L'article 69 de la Loi sur l'accès a été abrogé pour laisser place à l'article 63.1.

59. Soit celles en matière de collecte, d'utilisation, de communication ou de conservation des renseignements personnels.

60. Article 63.2 de la Loi sur l'accès.

61. À titre informatif, le ministre responsable des Affaires intergouvernementales canadiennes, de la Francophonie canadienne, de l'Accord sur le commerce intérieur de la Réforme des institutions démocratiques et de l'Accès à l'information, M. Benoît Pelletier a déposé le 22 septembre 2005, lors des audiences de la Commission de la culture sur le projet de loi n° 86, une ébauche de politique sur la protection des renseignements personnels. Le ministre s'était engagé à la remettre aux parlementaires, afin de faciliter l'étude du projet de loi n° 86.

À ce sujet, le ministre responsable de la Loi sur l'accès, M. Benoît Pelletier, a déclaré que « le projet de politique sur la protection des renseignements personnels rendu public en septembre 2005 illustre bien l'impulsion que nous donnerons, par voie réglementaire, je le précise, à la gestion quotidienne de la protection des renseignements personnels. Pour le gouvernement, il était impérieux, à l'heure des nombreux et incontournables changements technologiques, d'imposer de nouvelles règles afin d'encadrer le développement des systèmes d'information et de prestation électronique des services utilisant des renseignements personnels. Ce nouveau cadre, plus strict, permettra la mise en place de certains ajustements afin de faciliter la collecte, l'utilisation et la communication des renseignements personnels⁶² ».

Outre le développement de systèmes d'information ou de prestation électronique de services, les principaux éléments de l'ébauche de la politique visent à déterminer les règles d'utilisation des technologies de la vidéosurveillance et du sondage, à assurer la formation et la sensibilisation du personnel à la protection des renseignements personnels et à faire un bilan des activités de protection des renseignements personnels réalisés au sein de l'organisme.

Même si aucune disposition de la Loi sur l'accès ne l'exigeait, il existe, depuis 1999, une politique de protection des renseignements personnels. Elle a été adoptée par le Conseil des ministres et imposée à tous les ministères et organismes gouvernementaux centraux. Le règlement envisagé par le gouvernement remplacera donc cette politique. Un règlement du gouvernement aura des effets plus certains au sein des organismes et devrait augmenter la confiance des citoyens dans la capacité du gouvernement de protéger leurs renseignements personnels.

Quant au champ d'application du règlement, l'article 63.2 de la Loi vise tous les organismes publics, sauf le Lieutenant-gouverneur, l'Assemblée nationale et une personne qu'elle désigne. Toutefois, une modification à l'article 155 de la Loi sur l'accès permettra de moduler l'application des règles de protection des renseignements personnels selon qu'elles concernent un organisme gouvernemental visé par l'article 4, un organisme municipal visé par l'article 5 ou un organisme scolaire visé par l'article 6 ou encore un établissement de santé ou de services sociaux visés à l'article 7 de la Loi sur l'accès.

La volonté du gouvernement d'assujettir aux règles de protection des renseignements personnels tous les organismes publics visés par la Loi sur l'accès demeure intacte. Néanmoins, le gouvernement veut, dans une première étape, évaluer les effets des règles de protection des renseignements personnels sur les ministères ou organismes gouvernementaux avant d'enclencher une seconde étape qui ciblerait davantage les organismes visés à l'article 5, 6 ou 7 de la Loi sur l'accès⁶³.

62. *Journal des débats* [<http://www.assnat.qc.ca/fra/37legislature2/Debats/journal/ch/060613.htm>].

63. *Journal des débats* [<http://www.assnat.qc.ca/fra/37Legislature2/DEBATS/journal/cc/060321.htm>].

CONCLUSION

En résumé, le régime de protection des renseignements personnels a ainsi été modifié. L'expression « renseignements nominatifs » a été écartée. Les renseignements personnels à caractère public font maintenant l'objet d'une certaine restriction d'accès, de manière à éviter qu'ils ne soient utilisés à des fins illégitimes. Le droit d'accès de la personne concernée a été bonifié par l'adoption de mesures favorisant les personnes handicapées et par le maintien du droit d'accès du titulaire de l'autorité parentale au dossier de l'enfant décédé. Le droit d'accès aux renseignements concernant plusieurs personnes à la fois s'est élargi au profit de la personne qui en fait la demande.

Le droit d'accès aux renseignements personnels de nature médicale ne comporte plus de restrictions, si ce n'est celle du préjudice grave, et la Loi sur l'accès laisse place à une procédure moins formelle pour ce qui est de l'accès ou de la rectification d'un renseignement dans le cadre de la prestation d'un service.

La collecte des renseignements personnels pourra d'emblée être faite par un organisme public au profit d'un autre organisme public. Le devoir d'information lors de la collecte est plus précis, car on distingue maintenant la collecte verbale de la collecte écrite ou faite auprès d'un tiers.

Une nouvelle règle a été introduite dans le régime de protection des renseignements personnels quant à leur utilisation. Ces renseignements ne pourront être utilisés qu'à des fins pour lesquelles ils ont été recueillis, sauf exception. Au chapitre des communications de renseignements personnels à l'extérieur de l'organisme, le législateur s'est d'abord assuré que l'organisme public détenteur de renseignements personnels pourra prendre l'initiative de la communication. Il s'est assuré aussi que certaines communications pourront être autorisées implicitement par la loi. Il a également ajouté des possibilités de communication administrative de renseignements personnels devant toutefois être vues par la CAI. Les communications nécessitant une comparaison de fichiers devront aussi être examinées par la CAI, si elles ne sont pas prévues expressément par la loi. L'examen de la CAI devra porter sur des considérations mentionnées dans la Loi sur l'accès. Enfin, des mesures de protection plus sévères encadrent maintenant les communications de renseignements personnels effectuées dans le contexte d'un mandat ou d'un contrat donné par un organisme public. Il en va de même pour les communications à l'extérieur du Québec qui font l'objet d'une attention particulière du législateur.

L'ensemble du régime de protection des renseignements personnels a aussi été bonifié par l'ajout d'un bon nombre d'exigences en matière de transparence. Ces exigences permettent notamment à la personne concernée de connaître les cas de collecte de renseignements pour autrui et les utilisations secondaires de renseignements personnels. De plus, le registre de l'article 67.3 et des inventaires de fichiers de renseignements personnels devraient être diffusés sur Internet.

Enfin, les renseignements personnels des organismes publics devront être encore mieux protégés par l'application de mesures de sécurité et par l'adoption d'un règlement ayant des exigences particulières pour les systèmes d'information et pour le recours aux technologies de la vidéosurveillance notamment.

Voilà les principales modifications apportées à la *Loi sur l'accès en matière de protection des renseignements personnels* par le chapitre 22 des lois du Québec de 2006. Bien que des assouplissements aient été accordés par le législateur en matière de circulation des renseignements personnels, il appert qu'en contrepartie plusieurs exigences viennent étoffer le régime de protection des renseignements personnels. Ainsi, certaines mesures permettront une plus grande transparence, précisément au sujet de la circulation des renseignements personnels. Il reste à surveiller le règlement sur la protection des renseignements personnels qui doit être édicté au plus tard le 15 juin 2007.