

**MÉMOIRE À LA COMMISSION DE LA CULTURE DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE
DANS LE CADRE DE L'EXAMEN DU RAPPORT SUR LA MISE EN OEUVRE
DES LOIS SUR L'ACCÈS À L'INFORMATION
ET LA PROTECTION DES RENSEIGNEMENTS PERSONNELS**

Septembre 1997

**Document adopté à la 421^e séance de la Commission,
tenue le 26 septembre 1997, par sa résolution COM-421-5.1.1**

Normand Dauphin
Secrétaire de la Commission

Recherche et rédaction :

M^e Pierre Bosset, conseiller juridique
Direction de la recherche

Collaboration :

M^e Daniel Carpentier (Direction de la recherche)

Traitement de texte :

Chantal Légaré (Direction de la recherche)

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION.....	4
1. L'ASSUJETTISSEMENT AUX LOIS.....	5
2. LES PERSONNES HANDICAPÉES ET L'EXERCICE DES DROITS D'ACCÈS ET DE RECTIFICATION.....	8
3. L'ACCÈS À L'INFORMATION ET LES DÉLAIS DE RÉTENTION.....	9
4. LA PROTECTION DES RENSEIGNEMENTS PERSONNELS.....	10
4.1 Les cartes d'identité.....	10
4.2 La diffusion de renseignements personnels de caractère public.....	11
4.3 Les échanges de renseignements nominatifs.....	13
CONCLUSION.....	16
NOTES.....	17

INTRODUCTION

En vertu de l'article 71 de la *Charte des droits et libertés de la personne*,¹ la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse doit assurer la promotion et le respect des principes de la Charte par toutes les mesures appropriées, y compris l'examen des textes législatifs. C'est dans l'exercice de ce mandat qu'elle est heureuse de présenter au législateur ses observations sur le troisième rapport quinquennal relatif à la mise en oeuvre des lois sur l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels.²

Le droit au respect de la vie privée et le droit à l'information occupent une place de choix parmi les principes de la Charte. En effet, l'article 5 dispose que:

«**5.** *Toute personne a droit au respect de sa vie privée.*»

L'importance de ce droit est attestée par la prépondérance dont il jouit, en principe, par rapport à l'ensemble de la législation.³ En l'absence de dérogation législative explicite, ce droit ne peut être restreint, conformément à l'article 9.1 de la Charte, que pour des motifs liés à l'ordre public, aux valeurs démocratiques ou au bien-être général.

Par ailleurs, l'article 44 énonce que:

«**44.** *Toute personne a droit à l'information, dans la mesure prévue par la loi.*»

La Commission attache une grande importance à ces principes et a suivi avec un intérêt soutenu les travaux parlementaires afférents. Dès 1982, elle adressait au législateur des recommandations sur ce qui allait devenir la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et la protection des renseignements personnels*.⁴ En 1993, elle fit de même en ce qui concerne la *Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé*.⁵ Depuis, la Commission a présenté ses observations sur divers projets de lois ou textes législatifs mettant en cause les droits reconnus par la Charte.⁶ Tout récemment encore, elle a pris une part active à la consultation générale portant sur les cartes d'identité

et la protection de la vie privée.⁷

La *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et la protection des renseignements personnels* et la *Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé* font maintenant partie de notre patrimoine juridique. La Commission estime que ces lois ont contribué, et doivent continuer de contribuer, à la mise en oeuvre efficace du droit au respect de la vie privée et du droit à l'information. La Commission recommande donc la reconduction de ces deux lois.

Elle estime cependant que, pour faire face aux défis des prochaines années, ces lois doivent être bonifiées à la lumière de l'expérience passée et de l'évolution ininterrompue des techniques de l'information et de la communication. En ce sens, la Commission désire présenter au législateur les observations et recommandations qui suivent.

1. L'ASSUJETTISSEMENT AUX LOIS

Les lois sur l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels visent à mettre en oeuvre des droits de la personne reconnus non seulement dans la Charte, mais aussi dans les instruments juridiques internationaux applicables.⁸ Elles jouissent par ailleurs d'une prépondérance de principe sur les lois qui leur seraient contraires,⁹ ce qui leur confère un statut quasi constitutionnel¹⁰ analogue à celui de la Charte.

L'interprétation donnée par les tribunaux aux dispositions qui délimitent le champ d'application de ces lois n'a pas toujours revêtu le caractère large et libéral qui sied à un texte quasi constitutionnel.¹¹ En résulte un amoindrissement de la portée de ces lois ayant pour effet de rendre celles-ci inapplicables à un nombre croissant de catégories d'organismes. La Commission partage les inquiétudes exprimées à cet égard dans le rapport quinquennal.¹²

En principe, la Commission est d'accord avec les propositions mises de l'avant dans ce rapport en ce qui a trait à l'assujettissement des organismes publics à la Loi sur l'accès. Ces propositions, on le sait, consistent à resserrer la définition des termes «organisme gouvernemental»,¹³ «organisme municipal»¹⁴

et «organisme scolaire»,¹⁵ de manière à éviter que des organismes bénéficiant largement des fonds publics, ou exerçant un mandat se rapprochant de ceux qu'exercent les organismes publics, échappent aux normes d'accès à l'information et de protection des renseignements personnels prévues par la Loi sur l'accès. L'expérience des dernières années montre bien la nécessité d'une clarification du domaine d'application de la loi à cet égard.

La Commission note toutefois que la problématique de l'assujettissement des organismes publics à la Loi sur l'accès s'inscrit dans un cadre plus large, celui de la restructuration des activités de l'État. Comme le fait remarquer le rapport quinquennal, «l'État québécois privilégie de plus en plus de nouvelles façons de faire. Les appels de partenariat sont maintenant fréquents et le recours aux sous-contrats et aux mandats de gestion soulève une problématique à laquelle les définitions contenues dans la loi n'apportent pas toujours toutes les solutions».¹⁶ Dans ce contexte, il importe d'assurer le caractère évolutif des dispositions qui délimitent le champ d'application de la loi.

Tout en appuyant les recommandations du rapport quinquennal, la Commission se demande si un retour aux principes de la Loi sur l'accès ne s'impose pas ici. L'article 1 de la Loi énonce clairement que celle-ci s'applique aux organismes publics. C'est ce principe qu'il faut faire valoir, quel que soit le sens à donner aux termes «organisme gouvernemental», «organisme municipal» ou «organisme scolaire». La Commission émet l'hypothèse que l'ajout du mot *notamment* à l'article 3 de la Loi, qui énumère les catégories d'organismes publics, apporterait un élément de solution à la problématique. En prévoyant que «sont notamment» des organismes publics ceux définis aux articles 4 à 7, la Loi permettrait alors de considérer comme public un organisme qui ne rencontrerait pas nécessairement les définitions prévues à ces articles, en raison, par exemple, d'un mode de gestion ou de financement *sui generis*. La Commission invite le législateur à se pencher sur l'opportunité d'une telle modification, compte tenu des formes nouvelles qu'est appelée à prendre l'activité de l'État dans les prochaines années.

En ce qui concerne l'assujettissement à la Loi sur le secteur privé, la Commission partage l'objectif fixé dans le rapport quinquennal, à savoir que la notion de secteur privé devrait, en principe, inclure tout ce qui n'est pas couvert par la Loi sur l'accès. Elle prend acte, à cet égard, des problèmes que soulève, à l'article 1 de la Loi, la référence à la définition d'«entreprise» de l'article 1525 du *Code civil* du Québec.¹⁷ Elle se demande toutefois si l'élimination pure et simple de la référence au *Code civil* proposée dans le rapport suffirait en soi à éliminer les problèmes que peut poser la délimitation du champ d'application de la loi. La Commission croit qu'il serait plus simple, et potentiellement moins problématique, de prévoir à l'article 1 de la Loi que celle-ci s'applique aux renseignements qu'une personne recueille, détient, utilise ou communique à des tiers à l'occasion d'activités non visées par la Loi sur l'accès.

L'assujettissement des ordres professionnels aux lois sur l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels mérite une analyse distincte, en raison de la complexité des enjeux en présence. La jurisprudence s'est prononcée contre l'assujettissement des ordres professionnels à la Loi sur le secteur privé, en se fondant sur la nature publique de ces organismes. Sur ce point, la Cour supérieure s'est exprimée ainsi:

«La corporation professionnelle est [...] une entité juridique à fonction publique, politique, administrative et judiciaire : elle est un agent de la collectivité mandaté à cette fin par le législateur. Elle est identifiée au secteur public de la société en raison des fonctions gouvernementales qu'elle s'est vu attribuer par la loi.»¹⁸

Les ordres professionnels échappent néanmoins aux dispositions de la Loi sur l'accès, car ils n'entrent dans aucune des catégories d'organismes publics énumérées et définies par celle-ci.¹⁹

En conséquence, les ordres professionnels ne sont actuellement soumis à aucune des deux lois existantes. S'y appliquent néanmoins les dispositions des articles 35 à 41 du *Code civil* relatives à la vie privée. À la différence de la Loi sur l'accès et de la Loi sur le secteur privé, toutefois, ces dispositions ne peuvent être mises en oeuvre que par un recours, lent et potentiellement coûteux, devant les tribunaux civils.

La Commission estime que les personnes fichées par un ordre professionnel – qu'il s'agisse des professionnels eux-mêmes, des employés de l'ordre ou de toute autre personne – doivent avoir accès à un mécanisme de recours simple et peu coûteux pour la mise en oeuvre de leurs droits. La Loi sur l'accès et la Loi sur le secteur privé prévoyant toutes deux un tel recours,²⁰ l'assujettissement des ordres professionnels à l'une ou l'autre de ces lois marquerait un progrès par rapport à la situation actuelle. L'assujettissement à la Loi sur l'accès aurait cependant pour effet supplémentaire de rendre applicables aux ordres professionnels les règles relatives à l'accès aux documents des organismes publics. Bien que l'accès aux documents administratifs des ordres professionnels n'ait pas représenté une problématique majeure jusqu'à présent, la Commission estime qu'un débat pourrait être mené, dans l'avenir, sur l'opportunité d'un tel accès, qui irait *a priori* dans le sens du droit à l'information consacré à l'article 44 de la Charte.

Dans l'immédiat, la Commission réitère sa position à l'effet qu'un assujettissement des ordres professionnels à des règles claires visant la protection de la vie privée, et à des recours visant à en assurer la mise en oeuvre, s'impose.

2. LES PERSONNES HANDICAPÉES ET L'EXERCICE DES DROITS D'ACCÈS ET DE RECTIFICATION

La Commission porte un grand intérêt à l'exercice, par les personnes vivant avec une limitation fonctionnelle, des droits reconnus par les lois sur l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels. Cette préoccupation repose sur les dispositions de l'article 10 de la Charte, qui énonce le droit d'exercer ses droits et libertés en toute égalité, sans discrimination fondée sur le handicap, et sur celles de l'article 12 qui fait obligation à toute personne offrant des services ordinairement offerts au public²¹ d'offrir ceux-ci dans des conditions d'égalité.

Le rapport quinquennal fait état des obstacles que peut rencontrer une personne présentant une déficience sensorielle, motrice ou intellectuelle dans l'exercice des droits d'accès et de rectification prévus par les lois sous étude.²² La Commission signale que, du point de vue de la Charte, ces obstacles peuvent constituer des facteurs de discrimination indirecte.²³ Les organismes et les entreprises

ont l'obligation de reconnaître les besoins particuliers des personnes handicapées et d'adapter leurs procédures d'accès et de rectification en conséquence.

La Commission est donc favorable à l'inscription, dans la Loi sur l'accès et la Loi sur le secteur privé, de modalités d'exercice du droit d'accès et du droit de rectification adaptées aux besoins des personnes handicapées. Ces modalités devront notamment comprendre l'utilisation de modes de communication adaptés aux limitations fonctionnelles des personnes, telles que les déficiences visuelles ou auditives.²⁴

3. L'ACCÈS À L'INFORMATION ET LES DÉLAIS DE RÉTENTION

La Commission considère que la problématique des délais de rétention, c'est-à-dire les délais pendant lesquels certains renseignements publics demeurent confidentiels, revêt une importance particulière du point de vue du droit à l'information consacré par la Charte.²⁵ L'accès aux documents des organismes publics est essentiel à la formation d'une opinion publique éclairée et, de plus, facilite l'exercice de la liberté d'expression garantie par la Charte²⁶ dans la conduite des débats publics.

La Commission s'inquiète à cet égard de la portée de l'article 30 de la Loi sur l'accès, qui accorde une protection illimitée dans le temps aux décisions et décrets du Conseil exécutif que celui-ci choisit de ne pas rendre publics. Si elle convient qu'il peut exceptionnellement être nécessaire d'assurer la confidentialité de certaines décisions du Conseil exécutif, la Commission constate que la confidentialité prévue par l'article 30 équivaut, dans les faits, à soustraire ces décisions au regard de l'Histoire. Elle recommande au législateur de limiter dans le temps la confidentialité des décisions visées par cet article.

Dans le même esprit, la Commission attire l'attention du législateur sur le fait que certains des délais de rétention prévus aux articles 33, 35 et 37 de la Loi sur l'accès sont plus longs que ceux maintenant prévus dans les lois d'autres provinces.²⁷ La Commission est favorable à une réduction de ces délais et, compte tenu du droit à l'information reconnu par la Charte, appuie les recommandations faites en ce sens dans le rapport quinquennal.

4. LA PROTECTION DES RENSEIGNEMENTS PERSONNELS

Sous l'angle de la protection des renseignements personnels, la Commission désire aborder trois aspects : les cartes d'identité, la diffusion de renseignements personnels de caractère public et les échanges de renseignements nominatifs entre organismes.

4.1 Les cartes d'identité

La Commission a présenté au législateur ses observations sur la problématique des cartes d'identité dans le cadre de la récente consultation générale tenue par la Commission de la culture.²⁸ Pour mémoire, elle désire rappeler ici l'essentiel de sa position.

La Commission ne s'opposerait pas au principe d'une carte d'identité ou à l'utilisation d'une carte existante à des fins d'identification, à la condition qu'une telle carte ne puisse être utilisée à d'autres fins. Ainsi, une carte d'identité ne devrait-elle comporter que des renseignements de base tels le nom, le sexe, la date de naissance, le lieu de résidence et une photographie du titulaire. Son usage ne devrait pas être obligatoire, c'est-à-dire que l'État ne devrait pas en imposer l'usage. Elle ne devrait pas non plus être exigible, c'est-à-dire que l'utilisation d'une telle carte ne pourrait être la condition d'obtention d'un bien ou d'un service, y compris d'un service gouvernemental. Elle ne pourrait servir qu'à des fins d'identification.

Si l'on optait pour l'utilisation d'une carte existante, on devrait s'assurer que seuls les éléments relatifs à l'identité soient accessibles lors de la présentation de la carte. Le numéro actuel ou toute autre information liée à l'usage actuel de la carte devraient être codés, de façon à ce que ces informations ne soient accessibles qu'aux personnes qui sont habilitées à en prendre connaissance.

Finalement, la proposition d'une carte multiservices ne devrait pas être favorisée si elle ne comporte pas de garanties suffisantes quant à l'imperméabilité des zones de renseignements qu'elle pourrait contenir ou auxquelles elle permettrait d'accéder.

De façon générale, la Commission est d'avis que l'identification des citoyens ne représente pas, à l'heure

actuelle, un problème majeur pour les organismes publics, les entreprises, les consommateurs ou les citoyens eux-mêmes. Elle rappelle qu'en tout état de cause, les principes inhérents au droit au respect de la vie privée doivent l'emporter, en pareille matière, sur les considérations d'ordre administratif ou financier.

4.2 La diffusion de renseignements personnels de caractère public

Certains renseignements personnels ont un caractère public en vertu de la Loi sur l'accès. Il s'agit, entre autres, de renseignements sur les personnes qui dirigent ou travaillent pour un organisme public, reçoivent un avantage économique d'un organisme public ou sont titulaires d'un permis délivré par un organisme public. S'y ajoutent les renseignements qui sont réputés publics en vertu d'autres lois, tels les rôles d'évaluation foncière²⁹ ou certains renseignements requis par les lois électorales.³⁰ Les renseignements considérés comme publics ne sont pas protégés par les dispositions de la Loi sur l'accès traitant de la confidentialité des renseignements nominatifs. Toute personne qui le demande y a librement accès.

Le caractère public de ces renseignements répond dans chaque cas à un besoin précis, qu'il s'agisse de la transparence dans la gestion des fonds publics, de l'intégrité du processus électoral ou de la nécessité de permettre à un citoyen, en cas de contestation de taxes foncières, par exemple, de connaître la valeur au rôle d'un immeuble voisin.

Le développement des techniques de l'information et de la communication rend maintenant possible la diffusion massive de ces renseignements. Certaines municipalités ont, par exemple, entrepris de rendre leurs rôles d'évaluation, voire les comptes de taxes de leurs contribuables,³¹ accessibles sur Internet. D'autres organismes publics, entendant tirer parti de la valeur économique de leurs banques de données, cherchent maintenant à commercialiser celles-ci.

La diffusion massive de tels renseignements soulève une problématique nouvelle. Accessibles sur une grande échelle, ces renseignements peuvent être utilisés à des fins autres que celles qui ont justifié la décision de leur donner un caractère public. Le cas des rôles municipaux d'évaluation illustre cette

problématique. En consacrant le caractère public des rôles d'évaluation, le législateur n'entendait sûrement pas, souligne le rapport quinquennal, faire en sorte que les renseignements qui y figurent servent à des fins de prospection commerciale.³² La Commission ajouterait qu'il n'entendait certainement pas, non plus, porter l'appartenance religieuse d'un contribuable³³ à la face du monde, ni permettre l'utilisation de ce renseignement à des fins discriminatoires, par exemple, en matière d'embauche.

De l'avis de la Commission, la diffusion massive de renseignements de ce type comporte donc des risques du point de vue des droits reconnus et garantis par la Charte. Dans cette perspective, la Commission invite le législateur à se pencher sur des moyens qui permettraient de mieux encadrer la diffusion de banques de données contenant des renseignements personnels de caractère public.

La Loi sur l'accès prévoit déjà que la Commission d'accès à l'information peut autoriser un organisme public à ne pas tenir compte de demandes non conformes à l'objet des dispositions portant sur la protection des renseignements personnels.³⁴ En vertu de cette disposition, on a pu refuser la communication de banques de données qui auraient été destinées à un usage commercial.³⁵ En revanche, il semble que cette disposition ne permette qu'une prise limitée sur la diffusion de renseignements destinés à un usage non commercial.³⁶ Par ailleurs, cette disposition n'a aucune application lorsque l'organisme public est lui-même à l'origine de la diffusion des renseignements.

En 1991, le Groupe de travail sur la commercialisation des banques de données des organismes publics, mandaté par le ministre des Communications, proposait l'introduction dans la Loi d'un principe de finalité applicable à la diffusion de renseignements personnels de caractère public.³⁷ Le Groupe de travail souhaitait que ces renseignements perdent leur caractère public dès lors qu'ils sont utilisés dans le cadre d'une finalité inconciliable avec celle pour laquelle ils ont été recueillis. L'introduction d'un principe de finalité permettrait, selon la Commission, d'encadrer la diffusion de tels renseignements.

La Commission est par ailleurs consciente du fait qu'un contrôle préalable de finalité peut se révéler difficile lorsque la diffusion de renseignements personnels emprunte un canal tel qu'Internet. Diverses

voies peuvent ici être envisagées, notamment l'interdiction de la saisie des informations pour enrichir des bases de données, par exemple, à des fins commerciales ou publicitaires,³⁸ et la dénominalisation des renseignements diffusés.

4.3 Les échanges de renseignements nominatifs

L'un des principes qui sous-tendent la Loi sur l'accès est celui du cloisonnement, ou de l'étanchéité, des organismes publics. Ce principe veut qu'en matière de protection des renseignements nominatifs, l'administration publique soit considérée non pas comme une institution monolithique, mais comme un groupement d'organismes distincts, dont chacun est en principe limité à ses *propres* sources légales de renseignements.³⁹

Ce principe a été formellement⁴⁰ consacré en 1982 dans la Loi sur l'accès. En vertu de cette loi, les renseignements nominatifs détenus par un organisme public sont confidentiels⁴¹ et, sauf dans les cas expressément prévus, ne peuvent être communiqués à un tiers sans le consentement de la personne concernée.⁴² Le cloisonnement sous-tend aussi l'article 37 du *Code civil* du Québec qui, dans son champ d'application, prévoit qu'une personne qui recueille des renseignements personnels sur autrui ne peut, sans le consentement de l'intéressé ou l'autorisation de la loi, les communiquer à des tiers. Les principes directeurs pour la gestion des fichiers informatisés de renseignements personnels, adoptés par l'Assemblée générale des Nations Unies, énoncent un principe identique.⁴³

La reconnaissance généralisée du principe du cloisonnement autorise les citoyens respectueux des lois, c'est-à-dire l'immense majorité, à s'attendre, en toute légitimité, à ce qu'un renseignement personnel transmis à un organisme public, pour une fin bien précise, ne circule pas ensuite librement dans l'ensemble de l'administration publique.⁴⁴

Depuis quelques années, la Commission constate une lente érosion de ce principe qui constitue l'un des piliers du droit au respect de la vie privée dans les relations du citoyen avec l'État.

Ce phénomène se manifeste, notamment, par un assouplissement des règles de fond applicables aux

échanges de renseignements prenant place au sein de l'administration. Le critère de nécessité, préalable à tout échange de renseignements nominatifs,⁴⁵ est ainsi absent de plusieurs dispositions législatives adoptées récemment, notamment en matière de sécurité du revenu⁴⁶ et en matière fiscale.⁴⁷ Certains organismes publics peuvent donc maintenant obtenir des renseignements nominatifs d'autres organismes même si d'autres moyens, respectueux du cloisonnement, permettraient d'obtenir les mêmes renseignements.

De plus en plus d'échanges sont par ailleurs autorisés à des fins de vérification ou de contrôle, sans qu'un soupçon de fraude ou de situation irrégulière ait à peser sur les personnes visées. Comme la Commission le soulignait à l'occasion de son analyse du Projet de loi n° 32 l'an dernier, une telle procédure *«s'apparente à une expédition de pêche dans la vie privée des citoyens, dont la très grande majorité s'acquittent consciencieusement de leurs obligations» envers l'État.»*⁴⁸

Enfin, le contrôle institutionnel préalable devant être exercé sur les échanges de renseignements nominatifs devient de plus en plus limité dans sa portée.

Ainsi, l'élimination du critère de nécessité, dans un nombre croissant de textes législatifs, ne laisse plus à la Commission d'accès à l'information que la possibilité de se prononcer, soit sur la qualité des mesures de sécurité destinées à préserver la confidentialité des renseignements transmis, une fois l'échange effectué,⁴⁹ soit sur la nécessité du renseignement⁵⁰ (mais non de l'échange lui-même). À toutes fins utiles, l'organisme public devient alors le seul juge de l'opportunité de l'échange projeté.

Dans certains cas,⁵¹ la loi prévoit de plus une dérogation expresse aux règles de la Loi sur l'accès. Cette dérogation a pour effet de rendre inapplicables les règles qui prévoient l'obligation d'encadrer par une entente écrite toute transmission de renseignements nominatifs entre organismes publics,⁵² et celle de soumettre cette entente écrite à l'avis préalable de la Commission d'accès à l'information.⁵³ Le mécanisme d'entente est alors remplacé par un «plan d'utilisation»⁵⁴ ou par une «procédure cadre de gestion»⁵⁵ établis unilatéralement par l'organisme, quoique soumis à l'avis de la Commission d'accès à l'information. Le rapport quinquennal fait état des inquiétudes de cette dernière quant à la capacité de

ces mécanismes de rechange d'assurer l'encadrement adéquat des échanges de renseignements.⁵⁶

Le phénomène du décloisonnement des organismes publics, si l'on tient compte de la variété des renseignements personnels détenus par l'État et du nombre d'organismes impliqués,⁵⁷ représente une menace pour la vie privée des citoyens. Dans le cadre de la consultation générale sur les cartes d'identité et la protection de la vie privée, la Commission a fait part des préoccupations que soulèvent chez elle les tendances décrites ci-haut. Les soucis d'efficacité administrative et d'économies sont légitimes, disait-elle, mais il serait plus coûteux encore de brader la reconnaissance du droit fondamental au respect de la vie privée en permettant aux diverses composantes de l'État de se constituer en organisation monolithique.⁵⁸

La Commission ne discerne pas de motif qui justifierait une réévaluation de sa position. Au contraire, elle estime qu'il y a lieu de réactualiser les principes qui, adoptés démocratiquement par l'Assemblée nationale il y a quinze ans, doivent sous-tendre le respect de la vie privée des citoyens.

La Commission désire d'abord rappeler que le décloisonnement doit demeurer une mesure de dernier recours. Avant d'autoriser une atteinte au droit au respect de la vie privée, le législateur doit constater l'inexistence d'autres moyens, moins intrusifs, d'atteindre ses fins.⁵⁹ La Commission note, avec d'autres, que les organismes publics possèdent souvent de tels moyens, mais que plusieurs demeurent malheureusement inutilisés.⁶⁰

La Commission estime ensuite impératif de rétablir un contrôle institutionnel préalable sur tout projet d'échange de renseignements nominatifs. Elle appuie les recommandations du rapport quinquennal qui, à cet égard, obligerait à informer l'organisme chargé de la mise en oeuvre de la Loi sur l'accès de tout projet d'échange de renseignements.⁶¹

Enfin, la Commission estime que, si des circonstances exceptionnelles peuvent justifier un décloisonnement de l'administration publique dans des circonstances précises, eu égard à l'ordre public, aux valeurs démocratiques ou au bien-être général des citoyens, ce décloisonnement doit pouvoir faire

l'objet d'un examen préalable de la part de l'opinion publique. Elle invite le législateur à se pencher sur des modalités de consultation publique qui permettraient à cet égard une évaluation sociale de l'impact d'un projet de décloisonnement sur la vie privée des citoyens.

CONCLUSION

L'adoption de la Loi sur l'accès en 1982, et de la Loi sur le secteur privé en 1993, a mis le Québec à l'avant-garde de la protection du droit à l'information et du droit au respect de la vie privée. Ces deux textes ont leur vie propre, mais ils demeurent, faut-il le rappeler, des moyens que s'est donné notre société afin de mettre en oeuvre des droits de la personne reconnus dans les textes fondamentaux québécois et internationaux.

Dans ce contexte, la Commission entend suivre avec un intérêt particulier les travaux de la Commission de la culture. Conformément au mandat que l'Assemblée nationale lui a confié, elle se réserve la possibilité de faire connaître sa position sur d'éventuelles propositions de modifications à la Loi sur l'accès ou à la Loi sur le secteur privé.

NOTES

- 1 L.R.Q., c. C-12; ci-après «la Charte».
- 2 COMMISSION D'ACCÈS À L'INFORMATION, *Vie privée et transparence administrative au tournant du siècle. Rapport sur la mise en oeuvre de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels et de la Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé*, juin 1997, 169 pages. Ce rapport est produit en application des articles 179 de la *Loi sur l'accès* et 88 de la *Loi sur le secteur privé*, qui prévoient l'obligation de faire rapport, tous les cinq ans, sur l'opportunité de maintenir ces lois en vigueur ou de les modifier.
- 3 Art. 52 de la Charte: «Aucune disposition d'une loi, même postérieure à la Charte, ne peut déroger aux articles 1 à 38, sauf dans la mesure prévue par ces articles, à moins que cette loi n'énonce expressément que cette disposition s'applique malgré la Charte.»
- 4 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE, *Commentaires sur le Projet de loi n° 65 (Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et la protection des renseignements personnels)*, 22 juin 1982.
- 5 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE, *Mémoire présenté à la Commission de la culture portant sur le Projet de loi n° 68 (Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé)*, 29 janvier 1993.
- 6 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Commentaires de la Commission sur le Projet de loi n° 32 (Loi modifiant la Loi sur le ministère du Revenu)*, 14 juin 1996; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Commentaires de la Commission sur le Projet de loi n° 36 (Loi modifiant la Loi sur l'administration financière)*, 14 juin 1996; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Les échanges de renseignements personnels prévus par l'article 65.1 de la Loi sur la sécurité du revenu et le droit au respect de la vie privée*, 25 avril 1997.
- 7 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire à la Commission de la culture dans le cadre de la consultation générale sur les cartes d'identité et la protection de la vie privée*, 20 février 1997.
- 8 Sur le droit au respect de la vie privée, v. l'art. 12 de la *Déclaration universelle des droits de l'homme*, A.G.N.U. Rés. 217 A (III), Doc. N.U. A/810 (1948) et l'art. 17 du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, (1976) 999 R.T.N.U. 187, [1976] R.T. Can. 47. Sur le droit à l'information: art. 19 de la *Déclaration* et art. 19 du *Pacte*.
- 9 *Loi sur l'accès*, art. 168; *Loi sur le secteur privé*, art. 94.
- 10 *Robert c. Conseil de la magistrature*, [1994] C.A.I. 1 (Commission d'accès), requête en évocation rejetée: [1994] C.A.I. 404 (C.S.).
- 11 Rappelons que, selon la Cour suprême, un texte quasi constitutionnel doit, en raison de sa nature spéciale, recevoir une interprétation large, propre à en promouvoir l'esprit et l'objet. *Insurance Corporation of British Columbia c. Heerspink*, [1982] 2 R.C.S. 145; *Commission ontarienne des droits*

de la personne c. Simpsons-Sears, [1985] 2 R.C.S. 536; *Action Travail des Femmes c. Canadien National*, [1987] 1 R.C.S. 1114; *Robichaud c. La Reine*, [1987] 2 R.C.S. 84.

12 Rapport quinquennal, pp. 75-93.

13 *Loi sur l'accès*, art. 4 (p. 79 du rapport quinquennal).

14 *Loi sur l'accès*, art. 5 (p. 84 du rapport quinquennal).

15 *Loi sur l'accès*, art. 6 (p. 85 du rapport quinquennal).

16 Rapport quinquennal, p. 75.

17 Rapport quinquennal, pp. 85-89.

18 *Dupré c. Comeau*, [1997] R.J.Q. 439 (C.S.), 443.

19 *Id.*, 442.

20 *Loi sur l'accès*, art. 135 (révision); *Loi sur le secteur privé*, art. 42 (mésentente). Ces recours s'exercent devant la Commission d'accès à l'information.

21 Sur la notion de biens ou services ordinairement offerts au public: *Gould c. Yukon Order of Pioneers*, [1996] 1 R.C.S. 571; *Université de Colombie-Britannique c. Berg*, [1993] 2 R.C.S. 353.

22 Rapport quinquennal, p. 102.

23 *Centre de la communauté sourde du Montréal métropolitain c. Régie du logement*, [1996] R.J.Q. 1776 (T.D.P.Q.); *Huck c. Canadian Odeon Theatres*, (1985) 18 D.L.R. (4th) 93 (C.A. Sask.). Ces décisions imposent à l'organisme ou à l'entreprise l'obligation d'offrir à la personne handicapée un accommodement raisonnable.

24 Les lois fédérales sur l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels prévoient des modalités de ce type (Rapport quinquennal, p. 102). Au Québec, l'usage de modes de communication adaptés aux limitations fonctionnelles des personnes est prévu par la *Loi sur les services de santé et les services sociaux*, L.R.Q., c. S-4.2, art. 2, par. 6°.

25 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE, *op. cit.* (note 4), 3-4.

26 Charte, art. 3.

27 Rapport quinquennal, pp. 107-109. L'art. 33 vise notamment les délibérations du Conseil des ministres, l'art. 35 celles du conseil d'administration d'un organisme public, et l'art. 37 les avis ou recommandations faits à un organisme public. Les délais de rétention sont respectivement de 25, 15 et 10 ans.

28 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *op. cit.* (note 7), 4-10.

- 29 *Loi sur la fiscalité municipale*, L.R.Q., c. F-2.1, art. 73.
- 30 *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*, L.R.Q., c. E-2.2, art. 659; *Loi sur les élections scolaires*, L.R.Q., c. E-2.3, art. 77; *Loi électorale*, L.R.Q., c. E-3.3, art. 126 et 246.
- 31 *Le Devoir*, cahier spécial sur la vie privée, 6 septembre 1997, p. 4.
- 32 Rapport quinquennal, pp. 50-51.
- 33 Ce renseignement figure sur les rôles d'évaluation en raison des règles actuelles sur la fiscalité scolaire: *Loi sur l'instruction publique*, L.R.Q., c. I-13.3, art. 304.
- 34 *Loi sur l'accès*, art. 126.
- 35 *Conseil scolaire de l'Île de Montréal c. Directron Média*, [1992] C.A.I. 24 (Commission d'accès).
- 36 *Régie du bâtiment c. Ville de Beauport*, [1995] C.A.I. 448 (C.Q.).
- 37 GROUPE DE TRAVAIL SUR LA COMMERCIALISATION DES BANQUES DE DONNÉES DES ORGANISMES PUBLICS, *Rapport au ministre des Communications du Québec*, février 1991, p. 8.
- 38 Rapport quinquennal, p. 51.
- 39 Patrick GLENN, «Le droit au respect de la vie privée», (1979) *R. du. B.* 879, p. 906.
- 40 Il n'en constituait pas moins, avant la *Loi sur l'accès*, un élément de l'obligation de discrétion du fonctionnaire: René DUSSAULT, *Traité de droit administratif* (t. 1), P.U.L., 1974, pp. 283-284.
- 41 *Loi sur l'accès*, art. 53.
- 42 *Id.*, art. 59 (1^{er} al.). Dans les cas énumérés aux art. 59 (2^e al.) et 67 à 68.1, le transfert de renseignements sans consentement est permis.
- 43 *Guidelines for the Regulation of Computerized Personal Data Files*, A.G.N.U. Rés. 45/95 (14 décembre 1990), art. 3(b). Voir *Human Rights: A Compilation of International Instruments* (vol. 1, 2^{ième} partie), Nations Unies, 1993, pp. 536-539.
- 44 Telle est d'ailleurs l'attente actuelle des citoyens. Selon un sondage récent, 94% des citoyens s'opposent à ce que les renseignements personnels recueillis par un organisme soient transmis à d'autres organismes sans leur consentement: Pierre O'NEILL, «Entre la méfiance et la confiance: les Québécois s'opposent à la divulgation de renseignements personnels», *Le Devoir*, 19 septembre 1997, p. A-1.
- 45 *Loi sur l'accès*, art. 67 à 68.1
- 46 *Loi modifiant la Loi sur la sécurité du revenu et d'autres dispositions législatives*, L.Q. 1995, c. 69.
- 47 *Loi modifiant la Loi sur le ministère du Revenu*, L.Q. 1996, c. 33.
- 48 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *op. cit.* (note

6), p. 6.

49 *Loi sur l'accès*, art. 69.

50 *Id.*, art. 64.

51 *Loi modifiant la Loi sur le ministère du Revenu*, précitée (note 47), art. 5; *Loi modifiant la Loi sur l'administration financière et d'autres dispositions législatives*, L.Q. 1996, c. 12, art.2.

52 *Loi sur l'accès*, art. 68 et 68.1.

53 *Id.*, art. 70.

54 *Loi modifiant la Loi sur le ministère du Revenu*, précitée (note 47), art. 6.

55 *Loi modifiant la Loi sur l'administration financière et d'autres dispositions législatives*, précitée (note 51), art. 2.

56 Rapport quinquennal, p. 65.

57 À titre d'exemple, le fisc est maintenant autorisé à exiger des renseignements nominatifs de près de 1200 organismes publics, dont des établissements scolaires, de santé et de services sociaux et des municipalités, sans compter les autres ministères.

58 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *op. cit.*, (note 7), p. 14.

59 *R. c. Oakes*, [1986] 1 R.C.S. 103; *Ford c. Québec (Procureur général)*, [1988] 2 R.C.S. 712.

60 Ainsi, le Vérificateur général a déploré que le fisc se prive d'une quantité importante de renseignements qui lui permettraient de récupérer des impôts impayés, car il n'utilise qu'une partie de l'information qu'il reçoit, ne saisit pas sur informatique tous les relevés reçus sur format papier, et ne réussit pas encore à associer tous les relevés à des contribuables. VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC, *Rapport annuel à l'Assemblée nationale pour l'année 1994-1995*, p. 331.