

**MÉMOIRE À LA COMMISSION DE LA CULTURE
DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

PROJET DE LOI N° 122

***LOI MODIFIANT LA LOI SUR L'ACCÈS AUX DOCUMENTS
DES ORGANISMES PUBLICS ET SUR LA PROTECTION
DES RENSEIGNEMENTS PERSONNELS, LA LOI SUR LA
PROTECTION DES RENSEIGNEMENTS PERSONNELS
DANS LE SECTEUR PRIVÉ, LE CODE DES PROFESSIONS
ET D'AUTRES DISPOSITIONS LÉGISLATIVES***

Octobre 2000

**MÉMOIRE À LA COMMISSION DE LA CULTURE
DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

PROJET DE LOI N° 122

***LOI MODIFIANT LA LOI SUR L'ACCÈS AUX DOCUMENTS
DES ORGANISMES PUBLICS ET SUR LA PROTECTION
DES RENSEIGNEMENTS PERSONNELS, LA LOI SUR LA
PROTECTION DES RENSEIGNEMENTS PERSONNELS
DANS LE SECTEUR PRIVÉ, LE CODE DES PROFESSIONS
ET D'AUTRES DISPOSITIONS LÉGISLATIVES***

Octobre 2000

**Document adopté à la 452^e séance (extraordinaire) de la Commission
tenue le 18 août 2000, par sa résolution COM-452-4.1.1**

Céline Giroux
Vice-présidente

Recherche et rédaction :

M^e Daniel Carpentier, conseiller juridique
Direction de la recherche et de la planification

Traitement de texte :

Diane Durand
Direction de la recherche et de la planification

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION.....	1
1 L'ASSUJETTISSEMENT AUX LOIS.....	3
2 LES DÉLAIS DE RÉTENTION OU DE CONFIDENTIALITÉ.....	5
3 LES PERSONNES HANDICAPÉES.....	5
4 LA PROTECTION DES RENSEIGNEMENTS PERSONNELS.....	6
CONCLUSION.....	9

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. Parmi les principes de la Charte figurent le droit au respect de la vie privée, garanti par l'article 5, et le droit à l'information, reconnu par l'article 44. Sur la base de ces principes, la Commission présente aux membres de la Commission de la culture de l'Assemblée nationale ses commentaires sur le Projet de loi n° 122². Ces commentaires s'inspirent largement de ceux que nous présentions à cette même Commission en 1998 lors de la consultation générale sur le projet de loi n° 451³ et font suite à ceux que nous présentions à l'occasion de l'examen du rapport quinquennal sur la mise en œuvre des deux lois pertinentes⁴ et aux interventions passées de la Commission dans ce domaine⁵.

La Commission souligne sa satisfaction face à l'orientation générale du projet de loi. De nombreuses modifications législatives proposées sont de nature à favoriser la reconnaissance et la mise en œuvre du droit au respect de la vie privée et du droit à l'information. Ce projet de

¹ L.R.Q., c. C-12; ci-après « la Charte ».

² P.L. 122 (1^{ère} session, 36^e législature), *Loi modifiant la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels, la Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé, le Code des professions et d'autres dispositions législatives* (2000).

³ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire à la Commission de la culture sur le Projet de loi n° 451, Loi modifiant la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels, la Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé et d'autres dispositions législatives*, août 1998.

⁴ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire à la Commission de la culture dans le cadre de l'examen du rapport sur la mise en œuvre des lois sur l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels*, septembre 1997.

⁵ Voir notamment : 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*, février 1997; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE, *Mémoire à la Commission de la culture sur le Projet de loi n° 68 (Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé)*, janvier 1993; 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)*, juin 1982.

loi, est le deuxième qui fait écho à l'important travail de réflexion de la Commission de la culture suite aux consultations publiques sur le rapport quinquennal de la Commission d'accès à l'information⁶.

Dans le présent mémoire, la Commission désire revenir sur quatre aspects sur lesquels elle a déjà formulé des observations : l'assujettissement aux lois, les délais de rétention ou de confidentialité, l'exercice par les personnes handicapées des droits qui leur sont reconnus, et la protection des renseignements personnels.

⁶ Voir : COMMISSION DE LA CULTURE (ASSEMBLÉE NATIONALE), *Étude du rapport quinquennal de la Commission d'accès à l'information : rapport final*, avril 1998.

1 L'ASSUJETTISSEMENT AUX LOIS

Dans son mémoire sur le projet de loi n° 451, la Commission rappelait que l'assujettissement à la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et la protection des renseignements personnels*⁷ et à la *Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé*⁸ échappait à un nombre croissant d'organismes en raison de l'interprétation judiciaire, à notre avis trop restrictive, de ces textes de nature quasi constitutionnelle. Le projet de loi corrige ce problème en proposant certaines mesures.

L'article 5 de la *Loi sur l'accès* serait modifié pour mieux assujettir les organismes du secteur municipal. La Commission appuie cette proposition qui clarifiera le domaine d'application de la *Loi sur l'accès* dans ce domaine.

Quant aux ordres professionnels, le projet de loi prévoit plusieurs mesures qui auront, d'une part, l'avantage de mettre un terme au débat juridique et judiciaire sur l'assujettissement des ordres professionnels à l'une ou l'autre loi ainsi qu'à l'incertitude qui en découlait, mais qui risquent, d'autre part, de créer de nouvelles ambiguïtés en créant un système hybride d'assujettissement aux deux lois et en exportant les principes applicables dans le *Code des professions*.

Ainsi, la *Loi sur l'accès* s'appliquerait aux documents détenus par un ordre professionnel dans la mesure prévu par le *Code des professions*. Une nouvelle section V.1 est ajoutée au chapitre IV de ce code. On y prévoit à l'article 108.1 que la *Loi sur l'accès* s'applique aux documents détenus par un ordre professionnel dans le cadre du contrôle de l'exercice de la profession comme à ceux détenus par un organisme public, à l'exception des articles 8, 28, 29, 32, 37 à 39, 57, 76, 77 et 86.1. Les articles 108.3 à 108.10 du *Code des professions* reproduisent en les adaptant les dispositions de la *Loi sur l'accès* qui ne s'appliquent pas aux ordres professionnels. L'article 108.2

⁷ L.R.Q., c. A-2.1; ci-après « *Loi sur l'accès* ».

⁸ L.R.Q., c. P-39.1; ci-après « *Loi sur le secteur privé* ».

assujettit les ordres professionnels aux dispositions de la *Loi sur le secteur privé* quant aux autres renseignements personnels détenus par ceux-ci.

Les modifications proposées règlent bien sûr la question de l'assujettissement des ordres professionnels aux lois sur l'accès et la protection des renseignements personnels et les règles particulières proposées dans les modifications au *Code des professions* nous semblent respectueuses des principes contenus dans la *Loi sur l'accès*. Toutefois, la Commission s'inquiète du précédent qui serait créé en établissant un régime particulier d'accès et de protection des renseignements personnels en dehors de la *Loi sur l'accès*. Faut-il rappeler que cette loi a un statut quasi constitutionnel puisqu'elle prévaut sur toutes les lois postérieures ? Qu'en sera-t-il, à cet égard, des dispositions contenues au *Code des professions* qui, bien que similaires à celles de la *Loi sur l'accès*, ne sont pas prépondérantes ? La Commission partage les interrogations de la Commission d'accès à l'information sur le possible effet de dilution de la *Loi sur l'accès* par une telle approche sectorielle⁹. La Commission aurait certainement préféré que, le cas échéant¹⁰, des dispositions spécifiques eussent été introduites dans la *Loi sur l'accès*.

De plus, la Commission réitère les commentaires formulés dans son mémoire sur le projet de loi n° 451 quant à l'absence d'une disposition visant à régler le problème que pose le renvoi, dans la *Loi sur le secteur privé*, au mot «entreprise» tel que défini à l'article 1525 du *Code civil du Québec*. La notion de secteur privé devrait couvrir tout ce qui n'est pas visé par la *Loi sur l'accès*. En ce sens, la *Loi sur le secteur privé* pourrait prévoir que celle-ci s'applique aux activités non visées par la *Loi sur l'accès*, sous réserve évidemment d'exceptions possibles¹¹.

⁹ COMMISSION D'ACCÈS À L'INFORMATION, *Avis de la Commission d'accès à l'information concernant le projet de loi n° 122*, juin 2000.

¹⁰ Notons que certaines dispositions qui seraient introduites dans le *Code des professions* ont exactement la même portée que celles déjà prévues dans la *Loi sur l'accès*. Par exemple, l'article 108.5 a le même effet que l'article 8 de la *Loi sur l'accès*; le paragraphe 1° de l'article 108.3 du Code est au même effet que l'article 39 de la loi. Dans ces cas, aucune disposition spécifique ne serait nécessaire.

¹¹ Le législateur québécois pourrait s'inspirer, par exemple, de la *Directive européenne sur la protection des renseignements personnels*, laquelle exclut notamment de son champ d'application le traitement de données personnelles effectué par une personne physique pour l'exercice d'activités purement personnelles ou domestiques. *Journal officiel des Communautés européennes*, 13 avril 1995, art. 3.

2 LES DÉLAIS DE RÉTENTION OU DE CONFIDENTIALITÉ

On se rappellera que la Commission recommandait dans son mémoire à la Commission de la culture dans le cadre de l'examen du rapport sur la mise en œuvre des lois sur l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels la réduction des délais de rétention prévus à l'égard de certains documents publics, de même que la limitation de la période de confidentialité accordée à certains décrets ou décisions du Conseil exécutif.

Sur le deuxième point, la Commission note avec satisfaction l'imposition d'une limite de 25 ans à la confidentialité des décrets et décisions concernés¹². Cette limite corrigera l'anomalie de la situation actuelle où l'absence de limite temporelle à la confidentialité équivaut à soustraire ces décrets et décisions au regard de l'Histoire.

Sur le premier point, la Commission constate que les délais de rétention actuels sont maintenus¹³. D'autres juridictions ayant maintenant des délais plus courts, la Commission réitère qu'elle est favorable à une réduction de ces délais, mesure qui irait dans le sens du droit à l'information reconnu par la Charte.

3 LES PERSONNES HANDICAPÉES

La Commission se réjouissait que le projet de loi n° 451 prévoyait la mise en place d'un cadre réglementaire qui aurait facilité l'exercice du droit d'accès et de rectification aux personnes handicapées. Elle déplorait cependant l'absence de toute disposition de cette nature visant le secteur privé.

¹² *Loi sur l'accès*, art. 30 (art. 6 du projet de loi).

¹³ Ces délais sont de 10 ans pour les avis et recommandations faits à un organisme public, de 15 ans pour les délibérations du conseil d'administration d'un organisme public, et de 25 ans pour les délibérations du Conseil des ministres.

La Commission constate que le projet de loi n° 122 prévoit dans les deux lois des mesures qui donnent à une personne handicapée le droit à un accès adapté aux renseignements personnels la concernant¹⁴. Toutefois, la Commission note que ces mesures sont beaucoup plus restreintes que celles qui étaient prévues par le projet de loi n° 451 pour le secteur public. En effet, ces mesures adaptées ne sont prévues que pour l'accès et la rectification des renseignements personnels concernant une personne alors que le projet de loi n° 451 prévoyait également des mesures pour l'accès aux documents des organismes publics¹⁵. La Commission estime que des dispositions prévoyant des mesures adaptées pour permettre l'accès aux personnes handicapées aux documents des organismes publics devraient être présentes dans le projet de loi n° 122. Compte tenu des coûts que l'accès adapté pourrait représenter dans certains cas, des frais d'adaptation du document pourraient être exigés du requérant.

4 LA PROTECTION DES RENSEIGNEMENTS PERSONNELS

Un des points importants en matière de protection des renseignements personnels abordé à plusieurs reprises par la Commission est la diffusion à grande échelle de renseignements ayant un caractère public. Les technologies de l'information permettent dorénavant de diffuser facilement et largement de vastes fichiers constitués à des fins bien précises par l'État. Les risques d'un détournement de finalité sont donc bien présents.

La Commission doit déplorer que le projet de loi n° 122 ne comporte pas, comme le faisait le projet de loi n° 451, d'interdiction de permettre l'accès à ces renseignements autrement qu'à l'unité ni d'interdiction de communiquer un fichier contenant de tels renseignements sauf si cela est nécessaire à l'application d'une loi¹⁶. L'absence de limites dans la *Loi sur l'accès* sur la

¹⁴ Modifications apportées aux articles 84, 85 et 98 de la *Loi sur l'accès* (articles 29, 31 et 37 du projet de loi n° 122) et aux articles 27, 32 et 33 de la *Loi sur le secteur privé* (articles 74, 76 et 77 du projet de loi n° 122).

¹⁵ *Loi sur l'accès*, articles 10, 47, 84, 85, 98 et 155 (articles 3, 9, 28, 29, 34 et 52 du projet de loi n° 451).

¹⁶ *Loi sur l'accès*, article 55 (article 13 du projet de loi n° 451).

communication des renseignements personnels ayant un caractère public, conjuguée avec la modification apportée à la *Loi sur le secteur privé* qui introduit l'article 18.2 autorisant une personne qui exploite une entreprise à communiquer, sans le consentement de la personne concernée, un renseignement ayant un caractère public, laisse entrevoir un développement rapide de la commercialisation des banques de données constituées de renseignements personnels ayant un caractère public. La Commission est d'avis que le législateur devrait prévoir des dispositions similaires à celles que prévoyait le projet de loi n° 451 pour limiter la diffusion des renseignements ayant un caractère public permettant ainsi d'empêcher la commercialisation de ces banques de données publiques.

Par ailleurs, au chapitre des échanges de renseignements personnels entre organismes publics, le projet de loi s'inscrit dans la perspective de la Commission de la culture, dont le rapport unanime recommande à juste titre un resserrement des normes applicables dans le sens d'une plus grande protection de la vie privée. Le projet de loi propose, notamment, de préciser la forme et la qualité du consentement d'une personne à la communication ou à l'utilisation d'un renseignement personnel la concernant¹⁷ et d'interdire d'utiliser un renseignement pour une fin non pertinente à celle pour laquelle il est recueilli¹⁸. Il précise également le contenu d'une entente relative à la communication de renseignements personnels entre organismes publics¹⁹ et les éléments que la Commission d'accès à l'information peut considérer pour approuver ou non une entente²⁰. Enfin, il prévoit la publication obligatoire dans la *Gazette officielle*, comme préalable à toute approbation gouvernementale, des ententes et demandes d'autorisation de couplage de fichiers sur lesquels la Commission d'accès a donné un avis défavorable²¹.

¹⁷ *Id.*, article 53.1 (article 11 du projet de loi n° 122).

¹⁸ *Id.*, article 66.1 (article 17 du projet de loi n° 122).

¹⁹ *Id.*, article 68 (art. 20 du projet de loi n° 122).

²⁰ *Id.*, article 70 (article 23 du projet de loi n° 122).

²¹ *Id.*, articles 70 et 70.1 (articles 23 et 24 du projet de loi n° 122).

Dans le cas de la publication dans la *Gazette officielle* d'une entente sur laquelle la Commission d'accès a donné un avis défavorable, la Commission considère que le délai de 30 jours est très court. N'y aurait-il pas lieu, comme c'est le cas lors de la publication d'un projet de règlement, de prévoir un délai de 45 jours? Ce délai un peu plus long permettrait aux citoyens de prendre connaissance du projet et d'éventuellement faire parvenir leurs commentaires et suggestions au gouvernement.

De plus, la Commission souligne la présence dans le projet de loi n° 122 d'une nouvelle disposition dans la *Loi sur l'accès*, l'article 72.1²² qui impose à un organisme public qui prend une décision résultant uniquement d'une comparaison, d'un couplage ou d'un appariement de fichiers informatisés l'obligation d'en informer la personne concernée.

La Commission exprime son appui aux modifications proposées, lesquelles répondent pour l'heure aux deux préoccupations qui sont les siennes : la nécessité de rétablir un contrôle institutionnel *a priori* significatif sur les échanges de renseignements personnels entre organismes publics, et le besoin de permettre une évaluation sociale de l'impact et de la nécessité de ces échanges. Ces modifications, la Commission tient à le signaler, ne dispensent en rien les organismes publics de l'obligation de s'interroger sur la nécessité objective de tout projet d'échange. Quel que soit l'encadrement législatif applicable, le recours au décloisonnement de l'administration publique en matière de protection des renseignements personnels doit demeurer une mesure d'exception, et le respect de la confidentialité des renseignements personnels, le réflexe de tout organisme public.

²² Article 25 du projet de loi n° 122.

CONCLUSION

Sur plusieurs aspects, les modifications apportées à la *Loi sur l'accès* et à la *Loi sur le secteur privé* corrigent des lacunes identifiées dans le passé. Mentionnons la question de l'exercice du droit d'accès pour les personnes handicapées, un assujettissement élargi aux organismes professionnels et municipaux ainsi qu'un resserrement des normes applicables en matière d'échange de renseignements personnels entre organismes publics. Le projet de loi contribuera ainsi à mieux garantir le droit fondamental au respect de la vie privée et le droit à l'information reconnu par la Charte des droits et libertés de la personne.

La Commission regrette cependant que certaines dispositions du projet de loi n° 451 n'aient pas été présentées à nouveau dans le présent projet de loi. Mentionnons à cet égard l'absence de dispositions sur le droit d'accès aux documents des organismes publics pour les personnes handicapées et l'absence de limites pour l'accès aux renseignements personnels ayant un caractère public qui pavera assurément la voie à une large commercialisation des banques de données composées de ce type de renseignements.