

COMMENTAIRES SUR LE PROJET DE LOI N° 180

*LOI MODIFIANT DIVERSES DISPOSITIONS LÉGISLATIVES EU ÉGARD À LA
DIVULGATION
DE RENSEIGNEMENTS CONFIDENTIELS EN VUE D'ASSURER LA PROTECTION DES
PERSONNES*

Septembre 2001

Document adopté à la 465^e séance de la Commission,
tenue le 28 septembre 2001, par sa résolution COM-465-4.1.3

M^e Michèle Morin
Secrétaire par intérim de la Commission

Recherche et rédaction :

M^e Claire Bernard, conseillère juridique
Direction de la recherche et de la planification

Traitement de texte :

Chantal Légaré
Direction de la recherche et de la planification

L'Assemblée nationale est actuellement saisie du Projet de loi n° 180, *Loi modifiant diverses dispositions législatives eu égard à la divulgation de renseignements confidentiels en vue d'assurer la protection des personnes*. La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse désire faire part de ses commentaires, dans le cadre de son mandat, étant donné que ce projet de loi introduit deux séries de modifications qui touchent au cœur de droits fondamentaux garantis par la *Charte des droits et libertés de la personne*¹, soit le droit à la vie, à l'intégrité et à la sûreté (art. 1), le droit au secours, qui emporte l'obligation de porter secours (art. 2), le droit au respect de la vie privée (art. 5) et le droit au respect du secret professionnel (art. 9).

1 LA DIVULGATION DANS LES SITUATIONS D'URGENCE OÙ LA VIE OU LA SÉCURITÉ DE PERSONNES EST EN DANGER

Tout d'abord, le projet de loi propose d'introduire dans les lois concernant les ordres professionnels² une exception au principe du secret professionnel et dans les lois relatives à la protection des renseignements personnels³, les lois sur les services de santé et les services sociaux⁴, la *Loi sur la protection de la jeunesse*⁵ et la *Loi sur le ministère du Revenu*⁶, une exception au principe de la

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

² *Code des professions*, L.R.Q., C-26; *Loi sur le Barreau*, L.R.Q., c. B-1; *Loi sur le notariat*, L.R.Q., c. N-2.

³ *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*, L.R.Q., c. A-2.1; *Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé*, L.R.Q., c. P-39.1.

⁴ *Loi sur les services de santé et les services sociaux*, L.R.Q., c. S-4.2; *Loi sur les services de santé et les services sociaux pour les autochtones cris*, L.R.Q., c. S-5.

⁵ L.R.Q., c. P-34.1.

⁶ L.R.Q., c. M-31.

confidentialité des renseignements personnels. Les nouvelles dispositions permettraient la communication de renseignements confidentiels, sans le consentement de la personne concernée, dans les situations où il existe «*un motif raisonnable de croire qu'un danger imminent de mort ou de blessures graves menace une personne ou un groupe de personnes* ». La communication des renseignements devrait se limiter aux «*renseignements nécessaires aux fins poursuivies par la communication* ». De plus, elle ne pourrait se faire qu'à la personne ou aux personnes exposées au danger ou aux personnes susceptibles de leur porter secours.

Toutes ces conditions ont été expressément énoncées en 1999, dans l'arrêt *Jones c. Smith*⁷, dans laquelle la Cour suprême a défini les facteurs à examiner pour décider dans quelles circonstances le secret professionnel de l'avocat doit être écarté en faveur de la protection de la sécurité publique. On constate que le Législateur applique ces critères pour tout renseignement personnel protégé par le secret professionnel ou par la confidentialité, quels que soient la profession ou le régime de confidentialité en cause.

Les modifications proposées viendraient restreindre deux droits fondamentaux, les droits au respect de la vie privée et au respect du secret professionnel. De plus, la mise en œuvre des modifications proposées à la *Loi sur le Barreau* est susceptible de porter atteinte aux garanties judiciaires protégées par les articles 33.1 à 35, soit le droit de l'accusé de ne pas s'incriminer, le droit à l'avocat et le droit à une défense pleine et entière.

⁷ [1999] 1 R.C.S. 455.

L'article 9.1 de la Charte québécoise autorise toutefois les atteintes aux droits fondamentaux lorsqu'elles poursuivent un objectif urgent et réel se rapportant à des valeurs démocratiques, à l'ordre public et au bien-être général des citoyens du Québec. Il faut cependant que les moyens retenus pour réaliser cet objectif soient raisonnables et proportionnels à l'objectif visé. Ces critères ont été formulés par la Cour suprême dans l'arrêt *Oakes*⁸, pour l'application de l'article 1 de la *Charte canadienne des droits et libertés*⁹. Il est admis que le test élaboré dans *Oakes* s'applique à la clause limitative inscrite à l'article 9.1 de la Charte québécoise¹⁰.

Le Projet de loi a expressément pour objectif de prévenir des actes de violence qui porteraient atteinte à la vie ou à l'intégrité d'une personne ou d'un groupe de personnes, et non d'incriminer des personnes. Il contribue également à faire respecter le droit à la protection reconnu aux membres plus vulnérables de la population, soit les enfants (art. 39) et les personnes âgées et les personnes handicapées (art. 48).

Pour être justifiée, l'atteinte au droit doit aussi satisfaire à trois éléments définissant le critère de la proportionnalité : le lien rationnel, l'atteinte minimale et la proportionnalité des effets préjudiciables. Le moyen utilisé sera proportionnel à l'objectif, dans la mesure où ce moyen a) n'est ni arbitraire, ni inéquitable, ni fondé sur des considérations irrationnelles; b) est de nature à porter le moins possible atteinte à la liberté ou au droit en cause; c) produit des effets qui sont proportionnels à l'objectif visé. À cet égard, la Cour suprême du

⁸ [1986] 1 R.C.S. 103, 138-139 (J. Dickson).

⁹ Partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, constituant l'annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada* (R.-U.), 1982, c. 11, reproduite dans L.R.C. (1985), App. II, n° 44, Ann. B.

¹⁰ *Ford c. Procureur général du Québec*, [1988] 2 R.C.S. 712, 768-771 (*per curiam*); *Devine c. Procureur général du Québec*, [1988] 2 R.C.S. 790, 814-816 (*per curiam*); *Irwin Toy Ltd. c. Procureur général du Québec*, [1989] 1 R.C.S. 927, 986 (J. Dickson, Lamer et Wilson).

Canada a précisé qu'il doit y avoir non seulement « proportionnalité entre les effets préjudiciables des mesures restreignant un droit ou une liberté et l'objectif », mais également « proportionnalité entre les effets préjudiciables des mesures et leurs effets bénéfiques »¹¹.

Le Projet de loi définit les conditions d'application de manière restrictive. La confidentialité ou le secret professionnel ne peuvent être levés à moins que les conditions suivantes ne soient réunies : i) une personne ou un groupe de personnes sont exposés à un danger de mort ou de blessures graves; ii) cette menace est imminente; iii) seuls peuvent être communiqués les renseignements nécessaires pour empêcher la mise à exécution de la menace; iv) la communication ne peut se faire qu'à la personne ou aux personnes exposées au danger ou aux personnes susceptibles de leur porter secours. Il serait toutefois nécessaire que, conformément aux principes dégagés par la Cour suprême dans l'arrêt *Jones c. Smith*, les dispositions précisent que le danger menace une personne ou un groupe de personnes *identifiable*.

La Commission conclut que si elles intègrent cette modification, les dispositions proposées respecteraient les critères de rationalité de l'objectif poursuivi et de proportionnalité du moyen limitatif utilisé pour atteindre cet objectif posés par l'article 9.1 de la Charte et rendraient donc licite l'atteinte aux droits en cause.

Néanmoins, soucieuse des risques d'atteintes que peuvent entraîner ces exceptions au régime de confidentialité comme à la relation professionnelle entre un professionnel et son client, la Commission recommande avec insistance que les ordres professionnels et les organismes publics et privés visés

¹¹ *Dagenais c. Société Radio-Canada*, [1994] 3 R.C.S. 835, 889-890 (J. Lamer).

par les modifications soient fortement incités à recourir avant tout à des moyens préventifs autres que la divulgation et qu'ils accompagnent l'implantation de ces dispositions par des programmes de formation appropriés qui préparent les professionnels et autres intervenants à intervenir en conséquence auprès de leur clientèle.

2 L'ACCÈS AU DOSSIER TENU PAR UN ÉTABLISSEMENT ET LA DIVULGATION DES DOSSIERS DE PROTECTION

En deuxième lieu, le projet de loi propose des modifications à la *Loi sur la protection de la jeunesse* qui entraînent également des limitations au droit au respect de la vie privée puisqu'elles restreignent le régime de confidentialité établi par cette loi, ainsi que les règles de confidentialité édictées par les lois sur les services de santé et les services sociaux.

Tout d'abord, les modifications proposées à l'article 8 du projet de loi introduiraient des restrictions supplémentaires au principe de la confidentialité des informations contenues au dossier de l'utilisateur des établissements de santé et de services sociaux. L'article 19 de la *Loi sur les services de santé et les services sociaux* ainsi que l'article 7 de la *Loi sur les services de santé et les services sociaux pour les autochtones* établissent en effet que le dossier d'un usager est confidentiel et que nul ne peut y avoir accès, à moins d'obtenir le consentement de l'utilisateur ou un ordonnance du tribunal.

Actuellement, le directeur de la protection de la jeunesse, ainsi que les personnes qu'il autorise à exercer ses responsabilités, ont le droit d'avoir accès au dossier constitué sur un enfant et tenu par un établissement (art. 36). Ce droit d'accès peut être mis en œuvre lorsqu'il a retenu un signalement et qu'il doit

décider si la sécurité ou le développement de l'enfant est compromis, et ce uniquement dans trois cas précis, soit lorsque le signalement concerne l'absence de soins appropriés menaçant la santé physique de l'enfant ou que le signalement concerne l'abus sexuel ou les mauvais traitements physiques, ces motifs de compromission étant visés par les articles 38c) et 38g) de la *Loi sur la protection de la jeunesse*. L'accès au dossier n'est donc pas permis quand le directeur fait enquête par rapport aux autres motifs prévus par la Loi. De plus, le directeur a uniquement accès au dossier constitué sur l'enfant dont le signalement a été retenu.

Le Groupe de travail qui a évalué en 1992 la Loi, sous la présidence du juge Jasmin, avait recommandé que l'article 36 soit modifié afin que le directeur ait le même pouvoir de consultation des dossiers que la Commission¹² qui, elle, a accès à tout dossier pertinent au cas d'un enfant. Cette recommandation n'avait toutefois pas été retenue par le Législateur lorsqu'il a introduit en 1994 plusieurs des modifications proposées par ce Groupe de travail.

Le Projet de loi n° 180 propose d'élargir à l'ensemble des motifs prévus à l'article 38 les situations où le directeur de la protection de la jeunesse et les personnes qu'il autorise peuvent avoir accès au dossier d'un enfant, sans le consentement des personnes concernées ou sans ordonnance judiciaire.

On donnerait aussi au directeur de la protection de la jeunesse le pouvoir d'avoir accès à des renseignements contenus au dossier médical ou social de toute personne mise en cause par le signalement, alors que rappelons-le, il n'a

¹² GROUPE DE TRAVAIL SUR L'ÉVALUATION DE LA LOI SUR LA PROTECTION DE LA JEUNESSE, *La protection de la jeunesse... Plus qu'une loi*, Ministère de la Santé et des Services sociaux et Ministère de la Justice, 1992, p. 168.

actuellement accès qu'au seul dossier de l'enfant faisant l'objet du signalement. Ce pouvoir discrétionnaire ne pourrait être exercé que dans les cas où le directeur de la protection de la jeunesse a un motif raisonnable de croire qu'un danger menace la vie ou la sécurité de l'enfant concerné, ou encore lorsqu'il s'agit de la vie ou de la sécurité d'un autre enfant. De plus, l'accès au dossier qui n'est pas celui de l'enfant serait plus restreint que celui au dossier de l'enfant. Il ne pourrait être exercé que par les intervenants visés par l'article 32 de la Loi, soit les membres autorisés du personnel du directeur de la protection de la jeunesse. D'autre part, ces personnes ne pourraient consulter directement le dossier. Elles devraient plutôt demander au directeur des services professionnels d'un établissement ou à la personne désignée par le directeur général de l'établissement, *«la communication de tout renseignement consigné au dossier et qui est nécessaire aux fins de l'évaluation de la situation de l'enfant »*.

Cela dit, la Commission est préoccupée par les modifications proposées et par l'utilisation qui sera faite de ce nouveau pouvoir. Elle s'inquiète notamment du fait que comme la loi vise les dossiers tenus par les établissements et non ceux tenus par des professionnels œuvrant en pratique privée, il s'ensuit que ce sont les familles qui n'ont pas les moyens de recourir à des services privés qui seront exposées à cette atteinte à leurs droits au respect du secret professionnel et à la vie privée.

Par ailleurs, l'article 9 du projet de loi propose de modifier le régime de confidentialité des renseignements qui sont recueillis dans le cadre de l'application de la *Loi sur la protection de la jeunesse* et qui concernent un enfant ou ses parents. Ces renseignements sont en principe confidentiels, en vertu de l'article 11.2 de la Loi, mais leur divulgation est permise dans certaines

circonstances suivant les modalités définies aux articles 72.5 à 72.7. Ainsi, la divulgation de renseignements concernant l'enfant peut être autorisée par l'enfant lui-même s'il est âgé de 14 ans et plus ou par le parent si l'enfant a moins de 14 ans. Quand les renseignements concernent le parent, c'est celui-ci qui peut autoriser la divulgation.

La divulgation des renseignements peut aussi être ordonnée par le tribunal, sur demande du directeur de la protection de la jeunesse ou de la Commission. La divulgation doit alors viser à « *assurer la protection de l'enfant concerné par ces renseignements ou celle d'un autre enfant* » (art. 72.5).

La protection de la confidentialité des renseignements recueillis dans le cadre de l'application de la *Loi sur la protection de la jeunesse* se justifie par les objectifs de cette loi, dont les fondements sont axés à la fois sur la recherche de la collaboration des parents aux mesures pour mettre fin à la situation qui compromet la sécurité ou le développement de l'enfant et sur l'obligation de signalement. Toute modification au régime de confidentialité doit tenir compte des répercussions qu'elle pourrait entraîner sur ces deux objectifs fondamentaux.

À titre de rappel, des modifications résultant des recommandations du Groupe de travail Jasmin ont été introduites une première fois à la Loi, en 1994, pour prévoir la divulgation sans autorisation de la personne et sans autorisation judiciaire. Parmi ces exceptions figure le pouvoir du directeur de la protection de la jeunesse et de la Commission de rapporter la situation d'un enfant victime de mauvais traitements physiques, d'abus sexuels ou d'absence de soins appropriés menaçant sa santé au procureur général ou à un corps de police, en vue d'assurer la protection de cet enfant ou d'un autre enfant, dans l'une

des deux situations suivantes : i) la divulgation est nécessaire en raison de l'urgence ou de la gravité de la situation; ii) la sécurité ou le développement de l'enfant est compromis par une personne autre que les parents de l'enfant (art. 72.7).

Avec le Projet de loi n° 180, on modifierait le régime de divulgation auprès du procureur général ou d'un corps de police, afin d'autoriser plus largement la divulgation par le directeur de la protection de la jeunesse ou la Commission sans consentement et sans autorisation judiciaire, dans les cas où l'abus est commis dans un contexte intrafamilial.

Les modifications aux règles régissant l'accès au dossier par le directeur de la protection de la jeunesse et la divulgation des dossiers de protection semblent être présentées comme si actuellement, la possibilité d'avoir accès au dossier ou celle de divulguer des renseignements au procureur général ou à un corps de police n'existaient pas. Il n'en est rien puisque ces procédures peuvent faire l'objet d'une demande d'autorisation judiciaire. La diffusion de l'information confidentielle peut aussi être autorisée en tout temps par les personnes concernées, soit selon le cas, les enfants de 14 ans et plus ou les parents.

Les notes explicatives du Projet de loi présentent ces modifications comme des « *modifications connexes* » aux modifications concernant la divulgation dans les situations d'urgence où la vie ou la sécurité de personnes est en danger, examinées dans la section 1 des présents commentaires. La Commission constate au contraire que cette deuxième série de modifications ne découle pas nécessairement de la première, d'autant que la modification de l'article 36, qui régit l'accès au dossier par le directeur de la protection de la jeunesse, avait déjà été demandée en 1992, soit avant l'adoption de la Politique québécoise

d'intervention en matière de violence conjugale¹³ et la sortie du rapport du coroner Bérubé qui ont provoqué la première série de modifications¹⁴.

Lors de l'adoption du principe du projet de loi, le ministre de la Justice n'a pas été plus explicite sur les raisons qui justifient leur adoption puisqu'il s'est limité à dire qu'elles avaient pour « *but de mieux assurer la protection des enfants dont la sécurité ou le développement peut être compromis.* »¹⁵ C'est peut-être le cas mais l'analyse de l'évolution de la Loi révèle clairement que ces modifications s'inscrivent dans un mouvement qui transforme peu à peu l'économie de la *Loi sur la protection de la jeunesse* et qui touche les fondements du système de protection de la jeunesse.

Si la Commission considère tout à fait légitime que le Législateur cherche à intensifier les mesures pour protéger les enfants, elle constate que la tenue d'un débat sur les mesures proposées est actuellement prématurée. Il est impératif que les modifications proposées fassent l'objet d'une analyse approfondie et éclairée dans le cadre d'un examen plus large de la Loi que ne manqueront pas de provoquer les travaux que mènent présentement plusieurs acteurs publics québécois. Dans cette perspective, la Commission recommande que les chantiers portant sur les services offerts aux jeunes et aux familles, mis sur pied en juin dernier par la ministre déléguée à la Santé, aux Services sociaux et à la Protection de la jeunesse, examinent avec une attention particulière les

¹³ GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX, MINISTÈRE DE LA JUSTICE, SECRÉTARIAT À LA CONDITION FÉMININE, MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE, Ministère de l'Éducation, Secrétariat à la Famille, *Politique d'intervention en matière de violence conjugale. Prévenir, dépister, contrer la violence conjugale*, 1995.

¹⁴ GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, BUREAU DU CORONER, *Rapport d'enquête du coroner [sur les causes et circonstances des décès survenus à Baie-Comeau]* (coroner Jacques Bérubé), 21 avril 1997.

¹⁵ QUÉBEC, ASSEMBLÉE NATIONALE, *Journal des débats*, n° 28, 29 mai 2001.

questions relatives à l'échange d'information entre les réseaux concernés par la protection de la jeunesse et formulent les propositions d'amendements qui en découlent, s'il y a lieu. C'est pourquoi la Commission recommande instamment que l'Assemblée nationale sursoie à l'adoption des articles 8 et 9 du Projet de loi n° 180, dans l'attente de ce débat.

CONCLUSION

De l'avis de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, les articles 1 à 7, 9 et 10 à 12 du Projet de loi n° 180 ayant trait à la divulgation dans les situations d'urgence où la vie ou la sécurité de personnes est en danger portent à première vue atteinte à des droits consacrés par la Charte, soit le droit au respect du secret professionnel et le droit au respect de la vie privée. De plus, la mise en œuvre des modifications proposées à la *Loi sur le Barreau* est susceptible de porter atteinte au droit de l'accusé de ne pas s'incriminer, au droit à l'avocat et au droit à une défense pleine et entière.

Toutefois, les modifications proposées poursuivent un objectif urgent et réel, soit la prévention d'actes de violence qui porteraient atteinte à la vie ou à l'intégrité d'une personne ou d'un groupe de personnes. La levée de la confidentialité et du secret professionnel ne peuvent se faire que dans des situations exceptionnelles selon des conditions définies de manière restrictive : i) une personne ou un groupe de personnes sont exposées à un danger de mort ou de blessures graves; ii) cette menace est imminente; iii) seuls peuvent être communiqués les renseignements nécessaires pour empêcher la mise à exécution de la menace; iv) la communication ne peut se faire qu'à la personne ou aux personnes exposées au danger ou aux personnes susceptibles

de leur porter secours. La Commission recommande cependant avec insistance que les dispositions précisent que le danger menace une personne ou un groupe de personnes *identifiable*. Si le Projet de loi intègre cette modification, la Commission serait en mesure de conclure que l'atteinte aux droits en cause est licite et par conséquent que les dispositions proposées sont conformes à la Charte québécoise.

De plus, la Commission recommande avec autant d'insistance que les ordres professionnels et les organismes publics et privés visés par les modifications soient fermement incités à recourir avant tout à des moyens préventifs autres que la divulgation et qu'ils accompagnent l'implantation de ces dispositions par des programmes de formation appropriés qui préparent les professionnels et autres intervenants à intervenir en conséquence auprès de leur clientèle.

Quant à l'article 8 portant sur l'accès au dossier tenu par un établissement et aux dispositions de l'article 9 ayant trait à la divulgation des dossiers de protection, si la Commission considère tout à fait légitime que le Législateur cherche à intensifier les mesures pour protéger les enfants, elle constate que la tenue d'un débat sur les mesures proposées est actuellement prématurée. Il est impératif que les modifications proposées fassent l'objet d'une analyse approfondie et éclairée dans le cadre d'un examen plus large de la Loi que ne manqueront pas de provoquer les travaux que mènent présentement plusieurs acteurs publics québécois. Dans cette perspective, la Commission recommande que les chantiers portant sur les services offerts aux jeunes et aux familles, mis sur pied en juin dernier par la ministre déléguée à la Santé, aux Services sociaux et à la Protection de la jeunesse, examinent avec une attention particulière les questions relatives à l'échange d'information entre les réseaux concernés par la protection de la jeunesse et formulent les propositions

d'amendements qui en découlent, s'il y a lieu. **C'est pourquoi la Commission recommande instamment que l'Assemblée nationale sursoie à l'adoption des articles 8 et 9 du Projet de loi n° 180, dans l'attente de ce débat qui doit avoir lieu, dans l'intérêt des enfants.** Lorsque les modifications législatives appropriées seront déposées, la Commission, conformément à son mandat, fera connaître ses observations sur celles-ci.