

**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

**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***

**Adopté par la Commission
le 28 août 1998
(résolution COM-432-5.1.1)**

Recherche et rédaction :

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

Traitement de texte:

Diane Durand (Direction de la recherche et de la planification)

1. 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° 451². Ces commentaires font suite à ceux que nous présentions l'an dernier à l'occasion de l'examen du rapport quinquennal sur la mise en œuvre des deux lois pertinentes³, et aux interventions passées de la Commission dans ce domaine.⁴

2. D'entrée de jeu, la Commission souligne sa satisfaction face à l'orientation générale du projet de loi. Les modifications législatives qui y sont proposées sont, dans l'ensemble, de nature à favoriser la mise en œuvre du droit au respect de la vie privée et du droit à l'information dans le contexte actuel, marqué par l'évolution des technologies et des pratiques administratives de l'État. Il y a lieu de saluer, à cet égard, l'important travail de réflexion accompli par la Commission de la culture, dont le rapport unanime, rendu public à la suite des consultations publiques sur le rapport quinquennal de la Commission d'accès à l'information, a visiblement influencé les auteurs du projet de loi⁵.

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

2 P.L. 451 (2^e session, 35^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 et d'autres dispositions législatives* (1998).

3 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.

4 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.

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

3. 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. La Commission désire également formuler certaines remarques en regard d'une responsabilité importante : celle de la défense et de la promotion des droits en jeu.

L'assujettissement aux lois

4. Dans le mémoire qu'elle présentait à la Commission de la culture dans le cadre de l'étude du dernier rapport quinquennal, la Commission soulevait la question de l'assujettissement aux lois pertinentes (la *Loi sur l'accès*⁶ et la *Loi sur le secteur privé*⁷) de certains organismes. De manière générale, nous déplorions que l'interprétation judiciaire des dispositions décrivant le champ d'application de ces lois n'ait pas toujours revêtu le caractère large et libéral qui sied à un texte quasi constitutionnel. En conséquence, un nombre croissant d'organismes échappent à l'application des lois que le Québec s'est donné pour mettre en œuvre le droit au respect de la vie privée et le droit à l'information. Pour pallier ce problème, le projet de loi met de l'avant un certain nombre de mesures.

5. L'une d'elles consiste à assujettir les ordres professionnels à la *Loi sur l'accès*. La Commission appuie cette mesure, qui marque un net progrès par rapport à la situation actuelle, où les citoyens doivent se fonder sur les dispositions du Code civil pour faire valoir leurs droits. L'assujettissement à la *Loi sur l'accès* permettra désormais aux personnes fichées par un ordre professionnel, qu'il s'agisse de professionnels, d'employés de l'ordre ou de toute autre personne, d'avoir accès à un recours simple et peu coûteux devant la Commission d'accès à

6 *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et la protection des renseignements personnels*, L.R.Q., c. A-2.1.

7 *Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé*, L.R.Q., c. P-39.1.

l'information pour la mise en œuvre de leurs droits. Cette mesure rendra aussi applicables aux ordres professionnels les règles d'accès aux documents publics, mesure qui va dans le sens du droit à l'information consacré à l'article 44 de la Charte.

6. De même, la Commission appuie le resserrement de la définition de l'expression « *organismes municipaux* » proposée par le projet de loi⁸. L'expérience des dernières années montrait bien la nécessité d'une clarification du domaine d'application de la *Loi sur l'accès* à cet égard.

7. En revanche, la Commission relève l'absence d'une disposition visant à régler le problème que pose le renvoi, dans la *Loi sur le secteur privé*⁹, au mot « entreprise » tel que défini dans le Code civil du Québec¹⁰. La notion de secteur privé, réduite à sa plus simple expression, devrait inclure tout ce qui n'est pas couvert 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.

Les délais de rétention ou de confidentialité

8. L'accès aux documents des organismes publics est essentiel non seulement à la formation d'une opinion publique éclairée, mais à l'exercice de la liberté d'expression : telle est la base sur laquelle la Commission fondait, dans son mémoire de l'an dernier, les commentaires qu'elle consacrait à la problématique des délais de rétention ou de confidentialité. On se

8 *Loi sur l'accès*, art. 5 (art. 2 du projet de loi).

9 *Loi sur le secteur privé*, art. 1.

10 Art. 1525 C.c.Q.

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.

rappellera que la Commission recommandait alors 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.

9. 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.

10. 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.

Les personnes handicapées et l'exercice des droits

11. Lors de la consultation publique de l'automne dernier, la Commission a attiré l'attention des membres de la Commission de la culture sur les obstacles que peuvent rencontrer les personnes atteintes d'une déficience (notamment sensorielle, motrice ou intellectuelle) dans l'exercice des droits d'accès et de rectification qui leur sont reconnus par la loi. Du point de vue de la Charte, précisons-nous, ces obstacles peuvent constituer des facteurs de discrimination indirecte. Nous invitons par conséquent le législateur à inscrire, dans les deux lois pertinentes, des modalités d'exercice du droit d'accès et du droit de rectification qui soient adaptées aux besoins des personnes handicapées.

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.

12. De ce point de vue, la Commission se réjouit évidemment de l'inscription de dispositions spécifiques dans la *Loi sur l'accès*¹⁴. La mise en place d'un cadre réglementaire en cette matière forcera les organismes publics à mieux reconnaître les besoins particuliers des personnes handicapées et à adapter en conséquence leurs modalités d'accès et de rectification. Cela dit, la Commission note que les modifications proposées sont les seules dont l'entrée en vigueur dépendra de la volonté du gouvernement¹⁵. Elle souhaite la mise en place rapide du cadre réglementaire annoncé et, si nécessaire, entend rappeler le gouvernement à ses engagements. Conformément au mandat qui lui a été confié, la Commission se réserve par ailleurs la possibilité d'analyser cette réglementation en fonction des principes de la Charte, et de faire, le cas échéant, les recommandations appropriées.

13. La Commission constate par ailleurs l'absence de toute disposition visant le secteur privé. Peut-être ne convient-il pas d'imposer des contraintes uniformes en cette matière à toutes les entreprises, compte tenu des disparités existant entre elles ainsi qu'entre les divers secteurs d'activité. Du moins la Commission suppose-t-elle que c'est sur cette base que le gouvernement préfère s'abstenir de légiférer. La forme réglementaire laisse toutefois suffisamment de latitude, selon la Commission, pour tenir compte de la diversité des situations. Pour cette raison, la Commission voit mal pourquoi le secteur privé échapperait par principe à tout cadre normatif. La Commission continue donc à souhaiter la mise en place de modalités, susceptibles d'être précisées par règlement, pouvant faciliter l'exercice par les personnes handicapées des droits qui leur sont reconnus par la Loi sur le secteur privé.

La protection des renseignements personnels

14. L'un des éléments abordés par la Commission sous l'angle de la protection des renseignements personnels, lors de l'étude du rapport quinquennal, était la diffusion à grande

14 *Loi sur l'accès*, art. 10, 47, 84, 85, 98 et 155 (art. 3, 9, 28, 29, 34 et 52 du projet de loi).

15 Art. 95 du projet de loi.

échelle de renseignements ayant un caractère public. Il est maintenant possible, on le sait, de diffuser de tels renseignements en vrac et à l'échelle de la planète. De telles pratiques ont pour effet de porter des renseignements personnels recueillis par l'État pour une fin bien précise à l'attention d'un public indéfini, dont les fins ne coïncident pas nécessairement avec les siennes. Le risque d'un détournement de finalité est ici bien présent.

15. La Commission accueille avec faveur la solution mise de l'avant dans le projet de loi à cet égard, soit l'interdiction de permettre l'accès à de tels renseignements autrement qu'à l'unité, interdiction à laquelle s'ajoute celle de communiquer un fichier contenant de tels renseignements sauf si cela est nécessaire à l'application d'une loi¹⁶. Cette double interdiction est de nature à freiner l'usage de fichiers de renseignements personnels de caractère public à des fins de prospection commerciale, par exemple. Cette mesure semble difficilement compatible, par ailleurs, avec la commercialisation des banques de données publiques.

16. Au chapitre des échanges de renseignements personnels entre organismes publics, le projet de loi s'inscrit dans la perspective de la Commission dont 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, d'interdire d'utiliser un renseignement pour une fin non pertinente à celle pour laquelle il est recueilli¹⁸, et d'informer la Commission d'accès à l'information dans le cas d'une communication de renseignements personnels nécessaire à l'application d'une loi¹⁹. Il précise également le contenu d'une entente relative à la communication de renseignements personnels entre organismes publics²⁰ et les éléments que la

16 *Loi sur l'accès*, art. 55 (art. 13 du projet de loi).

17 *Id.*, art. 53.1 (art. 12 du projet de loi).

18 *Id.*, art. 66.1 (art. 18 du projet de loi).

19 *Id.*, art. 67 (art. 19 du projet de loi).

20 *Id.*, art. 68 (art. 22 du projet de loi).

Commission d'accès à l'information peut considérer pour approuver ou non une entente²¹. 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 défavorable²².

17. 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 découplage de l'administration publique doit demeurer une mesure d'exception, et le respect de la confidentialité des renseignements personnels, le réflexe de tout organisme public.

La défense et la promotion des droits en jeu

18. S'interrogeant dans son rapport unanime d'avril sur l'articulation des mandats de la Commission d'accès à l'information, la Commission de la culture soulignait que ce dernier organisme, de par la loi, n'a pas le mandat de faire la promotion ou de se porter à la défense des droits sous-jacents aux lois sur l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels, son rôle en étant avant tout un d'adjudication, de contrôle et de surveillance²³. La Commission de la culture soulevait ainsi une question importante : à qui revient-il d'assumer la défense et la promotion des droits en jeu, notamment le droit au respect de la vie privée

21 *Id.*, art. 70 (art. 24 du projet de loi).

22 *Id.*, art. 70 et 70.1 (art. 24 et 25 du projet de loi).

23 COMMISSION DE LA CULTURE (ASSEMBLÉE NATIONALE), *op. cit.* (note 5), p. 6.

lequel, en vertu de la Charte, jouit d'une prépondérance de principe par rapport à l'ensemble de la législation? Concluant à « un vacuum au sein de nos institutions administratives relativement à la responsabilité qui devrait être assumée à cet égard », la Commission de la culture recommandait que ce mandat soit attribué formellement à la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse²⁴.

19. De l'avis de notre Commission, le problème identifié par la Commission de la culture est réel. La défense et la promotion du droit au respect de la vie privée, en particulier, est une fonction stratégique, dont l'importance est appelée à croître avec l'évolution des technologies de l'information et de la communication et celle des pratiques administratives de l'État. Pour être véritablement efficaces, cette défense et cette promotion supposent toutefois un recul institutionnel par rapport aux enjeux du débat, ainsi que des ressources humaines et techniques suffisantes pour en saisir adéquatement les tenants et aboutissants. Dans l'état actuel de l'administration publique, il faut bien convenir qu'aucune institution ne réunit en elle-même ces deux éléments. La Commission de la culture s'étant montrée sensible à cette problématique, la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse se permet, en conclusion, de signaler qu'elle partage sa préoccupation, et qu'une réflexion mérite d'être poursuivie à ce sujet sur la base de la prépondérance dont jouissent les principes de la Charte par rapport à la législation.

/dd

24 *Id.*, p. 9.