

PROTECTION DES RENSEIGNEMENTS PERSONNELS

RÉSULTATS DE LA RÉVISION DU RÉGIME DE L'ACCÈS À L'INFORMATION (2 DE 4)

Par M^e Dussault, qui relève du ministère de la Justice, et M^{me} Martine Thibault œuvrent au Secrétariat à la réforme des institutions démocratiques et à l'accès à l'information du Ministère du Conseil exécutif. Ils ont tous les deux travaillé au cheminement du projet de loi n^o 86; le premier à titre de légiste et la seconde comme conseillère.

PROTECTION DES RENSEIGNEMENTS PERSONNELS

Le projet de loi n° 86, Loi modifiant la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels et d'autres dispositions législatives, a été adopté le 13 juin 2006. Il s'agit du chapitre 22 des lois du Québec de 2006.

Sanctionnée le 14 juin dernier, la nouvelle loi constitue le résultat de la révision de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels (Loi sur l'accès) et de la Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé (Loi sur le secteur privé) amorcée en 2002 par le quatrième rapport quinquennal de la Commission d'accès à l'information (ci-après appelée CAI). Pour mémoire, soulignons que les deux derniers projets de loi issus de la révision quinquennale de 1997, le projet de loi n° 451 et le projet de loi n° 122, sont morts au feuillet. Cette loi constitue donc la réponse du gouvernement à de nombreuses consultations et réflexions qui ont eu cours depuis plus de 15 ans. Les modifications à la Loi sur l'accès issues de la première révision dataient de 1990.

Cet article, le deuxième d'une série de quatre, présente succinctement les principales modifications apportées au chapitre III de la Loi sur l'accès portant sur la protection des renseignements personnels.

Remplacement de l'expression « renseignement nominatif »

L'expression « renseignements personnels » a été substituée à celle de « renseignements nominatifs ». Lors de l'étude détaillée du projet de loi¹, on a expliqué en commission parlementaire, que selon la définition du dictionnaire, le mot « nominatif » comporte nécessairement le nom d'une personne alors que la définition donnée par la loi est beaucoup plus large : « sont nominatifs, les renseignements qui concernent une personne physique et qui permettent de l'identifier »². L'utilisation de l'expression « renseignements personnels » correspond davantage au type de renseignements visés par la Loi sur l'accès, et de surcroît s'harmonise avec la Loi sur le secteur privé qui utilise déjà ce terme. Le remplacement de l'adjectif « nominatif » par « personnel » a été fait dans l'ensemble du corpus législatif.

Renseignements personnels à caractère public

En conséquence de ce changement, la définition de « renseignements personnels à caractère public » a été revue. Maintenant, on indique simplement que les renseignements personnels à caractère public ne sont pas soumis aux règles de protection des renseignements personnels prévues par le chapitre III de la Loi sur l'accès, soit celles en matière de collecte, d'utilisation, de communication ou de conservation des renseignements personnels³.

L'ajout apporté à l'article 55 permet, cependant, au responsable de l'accès d'un organisme public de refuser une demande d'accès à un fichier de renseignements personnels à caractère public qui lui paraît illégitime. Le demandeur pourra alors demander une révision de cette décision auprès de la Commission d'accès à l'information qui a déjà empêché un tel accès en vertu des pouvoirs qui lui sont conférés⁴.

Des modifications ont également été apportées à l'article 57 par lequel on dresse une liste de renseignements à caractère public, c'est-à-dire ne bénéficiant pas des règles de protection des

1. Journal des débats, <http://www.assnat.qc.ca/fra/37Legislature2/DEBATS/journal/cc/060322.htm>.

2. Article 54 de la Loi sur l'accès.

3. Article 55 de la Loi sur l'accès.

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

renseignements personnels. Cet article faisait l'objet de plusieurs décisions jurisprudentielles contradictoires quant à savoir d'abord s'il pouvait viser autant une personne physique qu'une personne morale. Le législateur a tranché puisque la première modification consiste à préciser que l'article 57 ne vise qu'un renseignement personnel, donc lié à une personne physique.

De plus, il est maintenant clair, suivant la modification apportée au deuxième alinéa, qu'un organisme public peut invoquer les restrictions au droit d'accès des articles 18 et suivants pour refuser l'accès à certains des renseignements mentionnés à l'article 57. Il s'agit des renseignements concernant une personne en sa qualité de partie à un contrat de service conclu avec un organisme public, les conditions de ce contrat, ainsi que le nom et l'adresse d'une personne qui bénéficie d'un avantage économique conféré par un organisme public en vertu d'un pouvoir discrétionnaire et tout renseignement sur la nature de cet avantage. Ainsi, même si ces renseignements n'ont pas la protection accordée aux renseignements personnels, ils peuvent bénéficier, le cas échéant, de la protection accordée aux renseignements ayant des incidences sur l'économie. Autrement, les personnes physiques auraient été désavantagées par rapport aux personnes morales.

Renseignements de nature médicale

Suivant la modification apportée à l'article 87.1, un organisme public détenant des renseignements de nature médicale ne pourra en refuser l'accès à la personne concernée que dans le seul cas où la divulgation pourrait entraîner un « préjudice grave pour sa santé ». Aucune autre restriction prévue à la Loi sur l'accès ne pourra plus être invoquée pour empêcher cet accès. Il arrivait régulièrement que l'article 32, protégeant l'analyse susceptible d'influencer une procédure judiciaire, soit soulevé pour refuser de donner accès à ce type de renseignement. Il appert que la personne concernée aura dorénavant accès aux renseignements médicaux qui la concernent même dans le contexte d'une procédure judiciaire en cours ou imminente.

Collecte des renseignements personnels

L'article 64 limite la cueillette de renseignements personnels par un organisme public à ceux nécessaires à l'exercice de ses attributions ou à la mise en œuvre d'un programme dont il a la gestion. Cette disposition a été modifiée pour qu'un organisme public puisse recueillir également, c'est-à-dire avec le même type de limite, les renseignements personnels qui sont nécessaires à un autre organisme public avec lequel il collabore pour la prestation de services ou pour la réalisation d'une mission commune. Cette collecte s'effectuera dans le cadre d'une entente écrite transmise à la CAI et entrera en vigueur 30 jours après sa réception.

Utilisation des renseignements personnels

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

Ce principe bien ancré aux circonstances du moment de la cueillette comporte quand même des aménagements bien balisés. Le renseignement pourra être utilisé à une fin secondaire (par rapport à la finalité initiale) si l'organisme a obtenu le consentement de la personne concernée. Aussi, trois autres cas sont autorisés par le nouvel article 65.1 : si l'utilisation du renseignement est 1) à des fins compatibles avec celles pour lesquelles il a été recueilli; 2) manifestement au bénéfice de la personne concernée; 3) nécessaire à l'application d'une loi au Québec. L'utilisation d'un renseignement personnel dans l'un de ces trois cas devra faire l'objet d'une inscription dans un registre auquel un citoyen pourra avoir accès.

Registre de collecte, d'utilisation et de communication

Le registre décrivant les communications de renseignements personnels de chaque organisme public servira maintenant aussi à illustrer les collectes de renseignements effectuées pour d'autres organismes et les utilisations secondaires de renseignements personnels⁵. Ce registre devrait être accessible en consultant le site Internet de l'organisme public visé, et ce, suivant l'ébauche de politique de diffusion de l'information rendue publique en septembre 2005, de laquelle devrait s'inspirer le projet de règlement sur la diffusion de l'information. Cette mesure de transparence répond, suivant les débats parlementaires⁶, aux préoccupations énoncées au sujet des assouplissements accordés par le législateur en matière de circulation des renseignements personnels.

Communication de renseignements personnels

La loi autorise maintenant, par le biais de l'article 68, de nouveaux types de communications permettant à un organisme public de communiquer des renseignements personnels : 1) à un autre organisme public ou à un organisme d'un autre gouvernement lorsque la communication est manifestement au bénéfice de la personne concernée; ou 2) à une personne ou à un organisme si cette communication est nécessaire dans le cadre de la prestation de service à rendre à la personne concernée.

Ces communications devront s'effectuer dans le cadre d'une entente écrite devant être soumise, pour avis, à la Commission d'accès à l'information. Celle-ci devra prendre en considération l'impact de la communication des renseignements sur la vie privée de la personne concernée, le cas échéant, par rapport à la nécessité des renseignements pour l'organisme ou la personne qui en reçoit la communication.

Communication dans le cadre d'un mandat ou d'un contrat

L'article 67.2 autorise la communication de renseignements personnels à toute personne ou tout organisme lorsque cela est nécessaire à l'exercice d'un mandat. Cette autorisation a été étendue à la communication nécessaire à l'exécution d'un contrat de service ou d'entreprise. Le Code civil du Québec ayant restreint la notion de « mandat » à la représentation, il fallait donc redonner à l'article 67.2 sa portée initiale.

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

Comparaison de fichiers de renseignements personnels

L'ancien article 68.1 de la Loi sur l'accès permettait à un organisme public de communiquer un fichier de renseignements personnels à des fins de comparaison, de couplage ou d'appariement si c'était nécessaire à l'application d'une loi au Québec. La loi ne retient maintenant que l'expression « comparaison » puisque les autres termes n'ont jamais trouvé de signification différente⁷. À quoi réfère cette notion? « [...] c'est lorsqu'on fait en sorte que deux fichiers de renseignements personnels

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

6. Journal des débats, <http://www.assnat.qc.ca/fra/37legislature2/Debats/journal/ch/060518.htm>.

7. Journal des débats, <http://www.assnat.qc.ca/fra/37Legislature2/DEBATS/journal/cc/060523.htm>.

interagissent pour donner lieu à un troisième fichier différent. Alors, si, par exemple, on veut savoir si un citoyen profite à la fois d'un programme de tel ministère et d'un autre programme d'un tel ministère, alors que le cumul des deux programmes n'est pas possible, donc en comparant les fichiers, on peut savoir qui profite peut-être frauduleusement des deux programmes. »⁸

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

Communication à l'extérieur du Québec

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

Cet article s'inspire d'une règle déjà inscrite dans la Loi sur le secteur privé. Il a été adopté dans la foulée notamment de certaines préoccupations soulevées par l'adoption aux États-Unis de la USA Patriot Act qui facilite la transmission de renseignements personnels au FBI⁹.

Mesures de sécurité

L'obligation d'assurer le caractère confidentiel des renseignements personnels lors d'une communication autorisée s'est étoffée sous deux aspects¹⁰. Le législateur exige maintenant que des mesures de sécurité soient prises non seulement pour préserver la confidentialité des renseignements, mais aussi pour assurer l'ensemble des règles de protection des renseignements personnels¹¹. Ces mesures devront s'appliquer durant tout cycle de gestion des renseignements, c'est-à-dire dès leur collecte, pendant leur utilisation, leur conservation ou au cours de leur destruction, et non plus seulement lors de leur communication.

L'ampleur de ces mesures devra être rationnellement proportionnelle aux risques ou enjeux que présentent les renseignements sous l'angle du respect de la vie privée, en tenant compte de leur sensibilité, de la finalité de leur utilisation, de leur quantité, de leur répartition et de leur support¹².

8. *Ibid.*

9. Journal des débats, <http://www.assnat.qc.ca/fra/37Legislature2/DEBATS/journal/cc/060530.htm>.

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

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

12. Article 63.1 de la Loi sur l'accès.

Règlement sur la protection des renseignements personnels

En outre des mesures de sécurité, la loi prévoit d'autres mesures favorisant la protection des renseignements personnels que le gouvernement édictera par règlement¹³. Ce règlement puisera vraisemblablement sa substance dans l'ébauche de politique de protection des renseignements personnels rendue publique lors de la consultation générale de la Commission de la culture de l'Assemblée nationale portant sur le projet de loi no 86. À ce sujet, le ministre responsable de la Loi sur l'accès, monsieur Benoît Pelletier, a déclaré ses intentions par les propos suivants :

« ... le projet de politique sur la protection des renseignements personnels rendu public en septembre 2005 illustre bien l'impulsion que nous donnerons, par voie réglementaire, je le précise, à la gestion quotidienne de la protection des renseignements personnels. Pour le gouvernement, il était impérieux, à l'heure des nombreux et incontournables changements technologiques, d'imposer de nouvelles règles afin d'encadrer le développement des systèmes d'information et de prestation électronique des services utilisant des renseignements personnels. Ce nouveau cadre, plus strict, permettra la mise en place de certains ajustements afin de faciliter la collecte, l'utilisation et la communication des renseignements personnels. »¹⁴

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

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

14. Journal des débats, <http://www.assnat.qc.ca/fra/37legislature2/Debats/journal/ch/060613.htm>.