



Commission
d'accès à l'information
du Québec

Projet de loi n° 95, Loi modifiant la Loi sur la gouvernance et la gestion des ressources informationnelles des organismes publics et des entreprises du gouvernement et d'autres dispositions législatives

Mémoire de la Commission d'accès à l'information
présenté à la Commission des finances publiques
dans le cadre des consultations particulières et
auditions publiques

TABLE DES MATIÈRES

SOMMAIRE	1
A. PORTÉE DU PRÉSENT MÉMOIRE ET ÉLÉMENTS DE CONTEXTE	2
B. QUAND L'EXCEPTION RISQUE DE DEVENIR LA NORME	4
1. La portée du projet de loi.....	4
2. Le caractère prépondérant de la Loi sur l'accès.....	5
3. Une mosaïque de règles complexes	7
C. DES EXCEPTIONS MAJEURES AUX PRINCIPES ÉTABLIS	9
4. La notion de patrimoine numérique gouvernemental	9
5. Les autorisations de mobilité et de valorisation à des fins administratives ou de services publics et les sources officielles de données numériques gouvernementales.....	10
6. L'utilisation de renseignements dépersonnalisés	12
7. Les nouvelles exceptions aux régimes particuliers de protection de renseignements sensibles.....	13
D. AUTRES COMMENTAIRES	14
8. La sécurité de l'information	14
9. L'assujettissement de la Commission	14
E. CONCLUSION	16
RÉCAPITULATIF DES RECOMMANDATIONS	17

PROJET DE LOI N° 95, *LOI MODIFIANT LA LOI SUR LA GOUVERNANCE ET LA GESTION DES RESSOURCES INFORMATIONNELLES DES ORGANISMES PUBLICS ET DES ENTREPRISES DU GOUVERNEMENT ET D'AUTRES DISPOSITIONS LÉGISLATIVES*

Mémoire de la Commission d'accès à l'information

SOMMAIRE

La Commission est préoccupée par la portée très étendue du régime d'exception qui est proposé par ce projet de loi aux principes de protection des renseignements personnels et au régime général prépondérant de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*.

L'approche proposée aurait ainsi pour effet, en pratique, de remplacer le régime général par un régime d'exception pour tous les renseignements personnels numériques détenus par la quasi-totalité des organismes publics qui y seraient assujettis, y compris ceux des secteurs de la santé et de l'éducation. Les principes fondamentaux de protection des renseignements personnels que sont le contrôle du citoyen sur ses renseignements et la minimisation de la collecte, de l'utilisation, de la communication et de la conservation de ses renseignements par l'État pourraient voir leur portée réduite de manière très importante par simple décret du gouvernement.

Ainsi, l'adoption de ce volet du projet de loi minerait, pour le secteur public, les efforts du gouvernement pour rehausser la protection des renseignements personnels par la réforme prévue par le projet de loi n° 64.

Enfin, l'ajout aux règles actuelles d'une autre pièce législative et, éventuellement, de plusieurs décrets n'est pas de nature à simplifier l'application ou l'interprétation des règles par les organismes publics. Il en est de même pour la compréhension du citoyen, qui est le premier concerné par les impacts de ces nouvelles règles : il risque de ne plus être en mesure de fournir un consentement éclairé lorsque requis, ne sachant pas à quelles fins ses renseignements personnels pourront ultimement être utilisés ou communiqués.

La Commission est convaincue que la transformation numérique de l'administration publique peut et doit s'effectuer dans le respect des principes de protection des renseignements personnels. La *Stratégie de transformation numérique gouvernementale 2019-2023* insiste d'ailleurs sur l'importance du consentement du citoyen et sur le respect de la protection de ses renseignements personnels dans l'utilisation de ceux-ci. **De l'avis de la Commission, le projet de loi n° 95 s'écarte de cet engagement.**

La Commission convient que des modifications législatives sont requises pour adapter le cadre juridique à ce nouvel environnement numérique permettant d'améliorer les services offerts aux citoyens. Toutefois, ces modifications et d'éventuelles exceptions au régime général et prépondérant prévu par la Loi sur l'accès doivent se trouver dans cette loi. De plus, puisque la protection des renseignements personnels est un aspect du droit fondamental à la vie privée, les exceptions à ces principes doivent être spécifiques et limitées à ce qui est légitime et nécessaire. Elles doivent être encadrées par des mesures de contrôle adéquates.

A. PORTÉE DU PRÉSENT MÉMOIRE ET ÉLÉMENTS DE CONTEXTE

À titre d'organisme chargé de promouvoir l'accès aux documents et la protection des renseignements personnels, la Commission d'accès à l'information (la Commission) soumet le présent mémoire concernant certains aspects du projet de loi n°95, *Loi modifiant la Loi sur la gouvernance et la gestion des ressources informationnelles des organismes publics et des entreprises du gouvernement et d'autres dispositions législatives*¹ (le projet de loi).

Le projet de loi vise plusieurs objectifs. La Commission ne commenterá que l'impact de ce projet de loi sur la protection des renseignements personnels, plus particulièrement le chapitre II.4 qu'il ajouterait à la *Loi sur la gouvernance et la gestion des ressources informationnelles des organismes publics et des entreprises du gouvernement*².

Avant d'aborder concrètement en quoi ce nouveau chapitre de la LGGRI proposé par le projet de loi affecte de manière importante la protection accordée aux renseignements personnels, il est utile de rappeler quelle est la nature de cette protection.

À titre de composante du droit à la vie privée, la protection des renseignements personnels découle d'un droit garanti par la *Charte des droits et libertés de la personne*³. Elle comprend un ensemble de principes visant à donner au citoyen le contrôle sur ses informations, principalement par le biais du consentement.

Ces principes vont au-delà des seuls enjeux relatifs à la confidentialité ou à la sécurité de l'information et visent notamment :

- à restreindre la collecte de renseignements personnels aux seules informations nécessaires ;
- à limiter leur utilisation aux fins déterminées lors de leur collecte ou à une fin compatible, à moins d'obtenir le consentement de la personne concernée ;
- à ne pas permettre leur communication à un tiers sans le consentement de la personne concernée ou conformément à une exception prévue par la loi ;

¹ Projet de loi n° 95, *Loi modifiant la Loi sur la gouvernance et la gestion des ressources informationnelles des organismes publics et des entreprises du gouvernement et d'autres dispositions législatives*, 42^e lég., 1^{re} sess., 5 mai 2021.

² RLRQ, c. G-1.03, la LGGRI.

³ RLRQ, c. C-12, la Charte.

- à assurer la mise en place des mesures de sécurité propres à assurer leur caractère confidentiel qui doivent être adaptées à leur sensibilité, au contexte de leur conservation et à leur traitement ;
- à permettre à une personne d'avoir accès aux renseignements détenus à son sujet et à lui permettre d'en exiger la rectification ;
- à obliger la destruction des renseignements de manière sécuritaire lorsque leur conservation n'est plus nécessaire.

B. QUAND L'EXCEPTION RISQUE DE DEVENIR LA NORME

Le nouveau cadre de gestion des données numériques gouvernementales proposé par le projet de loi et les principes qu'il met de l'avant ont des conséquences importantes sur la protection des renseignements personnels qui sont détenus par la majorité des organismes publics. Sa portée étendue et les exceptions qu'il prévoit au régime général de protection des renseignements personnels sont problématiques, de même que la multiplication des règles applicables à laquelle il participe.

1. LA PORTÉE DU PROJET DE LOI

Afin de situer la portée des modifications proposées par le projet de loi, rappelons que **la LGGRI s'applique à un très grand nombre d'organismes publics** : ministères, organismes gouvernementaux, organismes scolaires et établissements d'enseignement supérieur, de santé et de services sociaux⁴. Les municipalités et, pour certaines obligations, les entreprises de l'État sont pratiquement les seuls organismes publics à en être exclus.

Quant aux **renseignements visés par le projet de loi**, il s'agit de toute « donnée numérique gouvernementale », soit toute information portée par un support technologique détenue par ces organismes publics. Cela inclut les renseignements personnels de toute nature : renseignements d'identité, dossiers médicaux et renseignements de santé, renseignements financiers et fiscaux, renseignements scolaires, renseignements sociaux, dossier de conduite, photos, renseignements policiers, enquêtes administratives, renseignements relatifs à l'admissibilité et renseignements au sujet des employés de l'État, pour ne citer que ces exemples.

Enfin, les **fins administratives ou de service public** qui conditionnent les principes de mobilité et de valorisation de ces données, telles que libellées dans le projet de loi, englobent la presque totalité des activités d'un organisme public. Il est difficile d'identifier quelles activités ne feraient pas partie de l'une ou l'autre des fins décrites au projet de loi, qui incluent⁵ :

« a) l'optimisation ou la simplification des services offerts aux citoyens ou aux entreprises ;

⁴ En guise d'exemple, retenons que la Sûreté du Québec, les universités et Revenu Québec sont assujettis à cette loi selon son article 2.

⁵ Projet de loi, article 7, qui introduit l'article 12.10 al. 2, par. 2^o de la LGGRI.

- b) le soutien aux différentes missions de l'État, à la prestation par plus d'un organisme public de services communs ou à la réalisation de missions communes à plus d'un organisme public ;*
- c) l'accomplissement d'un mandat attribué conformément à une loi ou d'une initiative à portée gouvernementale ;*
- d) la planification, la gestion, l'évaluation ou le contrôle de ressources, de programmes ou de services gouvernementaux ;*
- e) la production d'information en soutien à la prise de décision ministérielle ou gouvernementale ;*
- f) la vérification de l'admissibilité d'une personne à un programme ou à une mesure ;*
- g) la recherche et le développement. »*

Dans ce contexte, les principes et l'encadrement relatif aux renseignements personnels proposés par le projet de loi sont susceptibles de s'appliquer dans la très grande majorité des situations impliquant des renseignements personnels numériques. Par simple décret, le gouvernement pourra rendre ces règles applicables à tout renseignement personnel numérique détenu par les organismes visés.

2. LE CARACTÈRE PRÉPONDÉRANT DE LA LOI SUR L'ACCÈS

La Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels⁶ prévoit les principes et les règles visant à protéger les renseignements personnels détenus par les organismes publics. Son caractère prépondérant vise à affirmer que ces règles ont préséance sur toute autre loi et qu'on ne peut y déroger que de façon exceptionnelle, pour un objectif important, par une loi adoptée à la suite d'un débat public. En effet, comme mentionné précédemment, la protection des renseignements personnels est une composante du droit à la vie privée, droit fondamental garanti par la Charte.

Cette loi qui n'a pratiquement pas été modifiée depuis son adoption, il y a bientôt 40 ans, fait l'objet d'une réforme fort attendue, matérialisée par le projet de loi n° 64⁷.

⁶ RLRQ, c. A -2.1, la Loi sur l'accès.

⁷ Projet de loi n° 64, *Loi modernisant des dispositions législatives en matière de protection des renseignements personnels*, 42^e lég., 1^{re} sess., 5 juin 2020.

Celui-ci est présentement étudié article par article par la Commission des institutions de l'Assemblée nationale.

L'avènement du numérique offre certainement une plus grande possibilité de collecte, d'utilisation, d'appariement, de conservation et de communication de renseignements personnels. La Commission est d'avis que les règles de protection de ces renseignements doivent également évoluer en fonction des besoins des organismes publics et des attentes des citoyens, mais que l'environnement numérique et la technologie ne doivent pas miner les fondements de ces règles et les droits des citoyens.

C'est d'ailleurs ce que prévoit la *Stratégie de transformation numérique gouvernementale 2019-2023*⁸, qui insiste sur l'importance du consentement du citoyen et du respect de la protection de ses renseignements personnels dans l'utilisation de ceux-ci par les organismes publics⁹.

De l'avis de la Commission, le projet de loi s'écarte de cet engagement. En effet, comme il sera illustré dans le chapitre C de ce mémoire, il prévoit de nombreuses exceptions aux principes fondamentaux de protection des renseignements personnels contenus dans les différentes législations en matière de protection de la vie privée en général et dans la Loi sur l'accès en particulier. Sa portée très étendue et le libellé de certaines de ses dispositions font en sorte que **ces exceptions sont susceptibles de s'appliquer aux renseignements personnels détenus par les organismes publics visés plus souvent que les règles prévues par la Loi sur l'accès**, du moins pour les renseignements personnels numériques.

Il s'ensuit que les principes fondamentaux de protection des renseignements personnels que sont le contrôle du citoyen sur ses renseignements et la minimisation de la collecte, de l'utilisation, de la communication et de la conservation de ses renseignements par l'État verraient leur portée réduite de manière importante.

L'adoption de certains articles du projet de loi serait aussi susceptible de miner les efforts du gouvernement qui, par la réforme proposée par le projet de loi n° 64, souhaite notamment rehausser la protection des renseignements personnels dans le secteur public et rejoindre les standards internationaux en la matière.

⁸ SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR DU QUÉBEC, *Stratégie de transformation numérique gouvernementale 2019-2023*, 2019, en ligne : <<https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/secretariat-du-conseil-du-tresor/publications-adm/strategie/StrategieTNG.pdf>>.

⁹ *Id.*, par exemple p. 9 et 17.

La Commission considère que le législateur peut atteindre cet objectif sans porter atteinte de façon aussi importante aux principes fondamentaux visant à protéger les renseignements personnels des citoyens.

Elle recommande de prévoir des dispositions davantage circonscrites dans la Loi sur l'accès plutôt que de créer un régime d'exception dans la LGGRI. Dans ce contexte, elle suggère que la réflexion se poursuive dans le cadre des travaux sur le projet de loi n° 64 afin de répondre aux objectifs qu'il poursuit, tout en s'assurant que ces modifications soient harmonisées et cohérentes avec la réforme en cours et respectueuses des principes de protection des renseignements personnels.

Recommandation 1 : La Commission invite le législateur à revoir l'approche proposée par le chapitre II.4 de la LGGRI introduit par le projet de loi en ce qui concerne les renseignements personnels, et à modifier plutôt la Loi sur l'accès dans le cadre des travaux en cours au sujet du projet de loi n° 64. Ces modifications devraient être limitées à ce qui est nécessaire pour atteindre des objectifs légitimes et spécifiques, dans le respect des principes de protection des renseignements personnels.

3. UNE MOSAÏQUE DE RÈGLES COMPLEXES

Cette avenue permettrait également d'éviter de créer un régime législatif particulier distinct du régime général de protection des renseignements personnels. En effet, l'ajout aux règles actuelles d'une autre pièce législative, et éventuellement de plusieurs décrets, n'est pas de nature à simplifier l'application ou l'interprétation des règles par les organismes publics. Il en est de même pour la compréhension du citoyen, qui est le premier concerné par les impacts de ces nouvelles règles : il risque de ne plus être en mesure de fournir un consentement éclairé lorsque requis, ne sachant pas à quelles fins ses renseignements personnels pourront ultimement être utilisés ou communiqués.

L'application simultanée de la Loi sur l'accès, de la LGGRI, de la *Loi favorisant la transformation numérique de l'administration publique*¹⁰, d'autres lois sectorielles prévoyant des régimes particuliers comme en matière de santé ou de renseignements fiscaux, des règles relatives au respect du secret professionnel, en plus de celles contenues dans les décrets adoptés en vertu de la LGGRI ou de la *Loi favorisant la transformation numérique de l'administration publique* occasionnera d'importantes difficultés d'interprétation qui peuvent être évitées.

¹⁰ RLRQ, c. T-11.003.

Voici deux exemples :

1. Un même renseignement détenu par un organisme public sera assujetti à des règles différentes selon qu'il se trouve sur un support papier ou numérique.
2. La modification proposée à l'article 16.3 de la LGGRI¹¹ prévoit qu'un projet en ressources informationnelles qui implique la désignation d'un organisme public pour agir comme source officielle de données numériques gouvernementales le qualifie comme « projet d'intérêt gouvernemental ». Selon la compréhension de la Commission, cette désignation entraînerait l'application des exigences contenues dans la *Loi favorisant la transformation numérique de l'administration publique*, en plus de celles contenues dans la LGGRI. Les deux prévoient l'adoption de décrets ou de règlement pouvant préciser des éléments qui déterminent les règles applicables à quels renseignements.

À ce sujet, la Commission rappelle que la *Loi favorisant la transformation numérique de l'administration publique*, adoptée en 2019, se voulait **une solution temporaire**, dans l'attente d'une réforme du régime de protection des renseignements personnels de la Loi sur l'accès. Or, cette réforme est en cours. Le projet de loi pose également d'autres jalons législatifs dans le cadre de la transformation numérique de l'administration gouvernementale. La *Loi favorisant la transformation numérique de l'administration publique* n'a donc plus sa raison d'être et les mesures exceptionnelles et temporaires qu'elle prévoit ne devraient plus être nécessaires.

Recommandation 2 : La Commission recommande de prévoir que la *Loi favorisant la transformation numérique de l'administration publique* soit abrogée dans la foulée des réformes proposées par les projets de loi n°s 64 et 95.

¹¹ Projet de loi, article 10.

C. DES EXCEPTIONS MAJEURES AUX PRINCIPES ÉTABLIS

Comme indiqué précédemment, la Commission est d'avis que le projet de loi, sans déroger à la Loi sur l'accès, prévoit de larges exceptions à plusieurs de ces principes. Voici les principales d'entre elles.

4. LA NOTION DE PATRIMOINE NUMÉRIQUE GOUVERNEMENTAL

Le projet de loi pose comme principe que toutes les données numériques détenues par les organismes publics, incluant les renseignements personnels, « constituent un actif informationnel stratégique du patrimoine numérique gouvernemental » dont « [la] mobilité et [la] valorisation [...] à des fins administratives ou de services publics [...] sont d'intérêt gouvernemental. »¹²

La notion de patrimoine gouvernemental réfère à celle de propriété ou, à tout le moins, de contrôle de ces renseignements. L'application de ce principe aux renseignements personnels se concilie difficilement avec le fait que les citoyens « confient » leurs renseignements personnels aux organismes publics dans un contexte et à une fin spécifique. Ils ne renoncent pas pour autant à la « propriété » de ces renseignements ni à exercer tout contrôle sur ceux-ci, d'autant que souvent, ils n'ont pas le choix de les transmettre aux organismes publics (pour s'acquitter d'obligations fiscales, pour recevoir une prestation, etc.).

Cet élément central du projet de loi va donc à l'encontre d'un des principes fondamentaux de la protection des renseignements personnels, soit celui de permettre à l'individu d'assurer le contrôle de ses renseignements personnels, notamment par le biais du consentement. En effet, le projet de loi permettrait au gouvernement d'utiliser ou de communiquer des renseignements personnels à des fins auxquelles les citoyens n'ont pas consenti et dont ils n'ont pas été informés.

Le projet de loi exclut toutefois de la définition de donnée numérique gouvernementale :

- une information sous le contrôle d'un tribunal judiciaire ou d'un autre organisme public lorsqu'il exerce des fonctions juridictionnelles ;

¹² Projet de loi, article 7, qui introduit l'article 12.10 al. 1 de la LGGRI.

- une information déterminée par un règlement du gouvernement ou faisant partie d'une catégorie déterminée par un tel règlement, notamment une information visée par une restriction au droit d'accès en vertu de la Loi sur l'accès.

La Commission s'interroge sur l'intention d'exclure de la portée du projet de loi des renseignements administratifs détenus par des organismes publics et soumis au droit d'accès. Un tel règlement ferait ainsi en sorte de protéger davantage certains renseignements administratifs que les renseignements personnels.

La Commission entrevoit également de sérieuses difficultés d'application pour les organismes publics qui devraient interpréter la portée d'un tel règlement. En effet, les restrictions au droit d'accès ne sont pas, pour la majorité, absolues. Elles ont pour la plupart une portée temporelle et dans tous les cas, doivent s'évaluer selon les conditions d'application de la restriction, la nature des renseignements et leur contexte. L'accessibilité ou non de ces renseignements n'est pas statique et varie dans le temps et selon certaines circonstances. Seul un examen d'un renseignement à un moment précis permet de déterminer si celui-ci peut ou doit être communiqué dans le cadre d'une demande d'accès.

Recommandation 3 : La Commission recommande de revoir l'article 12.10 1b) de la LGGRI introduit par le projet de loi à la lumière des commentaires qui précèdent.

5. LES AUTORISATIONS DE MOBILITÉ ET DE VALORISATION À DES FINS ADMINISTRATIVES OU DE SERVICES PUBLICS ET LES SOURCES OFFICIELLES DE DONNÉES NUMÉRIQUES GOUVERNEMENTALES

Lorsqu'elles impliquent des renseignements personnels, la mobilité et la valorisation des données numériques sont susceptibles d'aller à l'encontre des principes de minimisation de la collecte, de l'utilisation et de la communication des renseignements personnels.

Le projet de loi introduit la notion de « source officielle de données numériques gouvernementales », soit un organisme public désigné par un décret du gouvernement pour recueillir, utiliser ou communiquer des données numériques gouvernementales, incluant des renseignements personnels, lorsque cela est nécessaire à une fin administrative ou de services publics.

Ainsi, le projet de loi permettrait au gouvernement, par décret, d'autoriser la collecte, la communication et l'utilisation de renseignements personnels dans de nombreuses autres situations que celles autorisées par la Loi sur l'accès et pour une finalité différente de celle à laquelle les citoyens ont consenti. Il permettrait aussi de

concentrer au sein d'un même organisme public des renseignements personnels fournis par les Québécois à plusieurs organismes, incluant des renseignements de nature fiscale, médicale et policière, avec les risques que cela comporte.

La Commission comprend que l'un des objectifs du projet de loi est d'instaurer un nouveau cadre de gestion des données numériques gouvernementales, qui réduirait les silos entre les organismes publics, notamment afin de favoriser la prestation de services aux citoyens.

Toutefois, elle considère que l'objectif poursuivi par le gouvernement pourrait être atteint sans porter atteinte de façon aussi importante aux principes fondamentaux visant à protéger les renseignements personnels des citoyens.

La Commission est d'avis que la protection des renseignements personnels n'est pas un obstacle à la transformation numérique ni à la volonté du gouvernement d'utiliser les renseignements personnels de manière à bonifier les services aux citoyens ou les programmes et les services qui leur sont offerts. L'Ontario a d'ailleurs modifié¹³ sa propre loi sur l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels¹⁴ afin de permettre certaines utilisations similaires à celles prévues par le projet de loi tout en prévoyant des mesures particulières robustes encadrant celles-ci et assurant la transparence de ces pratiques.

Bien que certaines dispositions du projet de loi semblent s'inspirer de ces dispositions ontariennes, elles ne sont pas aussi robustes et ne suffisent pas à pallier la diminution de protection qui résulte des plus nombreuses et plus larges exceptions qui y sont proposées.

Aussi, de l'avis de la Commission, la transformation numérique peut être l'occasion de simplifier l'obtention du consentement du citoyen, par exemple en lui demandant, lorsqu'il accède à un service en ligne, s'il souhaite consentir au partage de ses renseignements pour l'ensemble de ses démarches ou seulement certaines d'entre elles. Il n'est donc pas toujours nécessaire de créer une exception au principe du consentement.

¹³ *Loi de 2019 pour protéger l'essentiel (mesures budgétaires)*, L.O. 2019, c. 7, annexe 31. Les articles pertinents se rapportent aux services interministériel ou ministériels d'intégration des données.

¹⁴ *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*, L.R.O. 1990, c. F.31.

Enfin, la Commission convient que certaines utilisations prévues au projet de loi sont légitimes, mais elle réitère qu'elles doivent être davantage circonscrites et incluses dans la Loi sur l'accès.

Recommandation 4 : La Commission recommande :

- Que les exceptions permettant l'utilisation ou la communication de renseignements personnels, sans le consentement de la personne concernée, soient spécifiques et limitées et que le respect du principe du consentement soit priorisé;
- Que des mesures robustes encadrant ces exceptions et en assurant la transparence soient également incluses dans la Loi sur l'accès.

6. L'UTILISATION DE RENSEIGNEMENTS DÉPERSONNALISÉS

Plusieurs des fins administratives prévues au projet de loi peuvent être atteintes sans qu'il soit nécessaire d'utiliser ou de communiquer des renseignements permettant d'identifier un individu. Le projet de loi le reconnaît d'ailleurs à l'article 12.14 de la LGGR¹⁵.

Le projet de loi n° 64 propose de modifier la Loi sur l'accès pour permettre à un organisme public d'utiliser à ses propres fins des renseignements dépersonnalisés dans certaines circonstances précises. Le projet de loi n° 95 élargit cette possibilité de manière importante, mais sans l'encadrer.

Ce principe devrait prévaloir de manière plus explicite et faire l'objet de normes ou de standards.

Recommandation 5 : La Commission recommande d'inclure, dans les modifications à la Loi sur l'accès, les situations légitimes et circonscrites d'utilisation de renseignements dépersonnalisés et de prévoir l'adoption de normes ou de standards pour assurer une dépersonnalisation adéquate.

¹⁵ Projet de loi, article 7.

7. LES NOUVELLES EXCEPTIONS AUX RÉGIMES PARTICULIERS DE PROTECTION DE RENSEIGNEMENTS SENSIBLES

La Commission s'inquiète également de la décision de permettre de nouvelles dérogations très larges à la *Loi sur l'administration fiscale*¹⁶, à la *Loi sur l'assurance maladie*¹⁷ et à la *Loi sur les services de santé et les services sociaux*¹⁸, alors que ces lois prévoient un régime de protection particulier plus strict pour des renseignements sensibles. Elle réitère son commentaire fait dans le cadre de son mémoire sur le projet de loi n° 64 :

*« L'impact des exceptions envisagées aux régimes sectoriels plus stricts sur d'autres aspects que le respect de la vie privée des personnes concernées mérite aussi qu'on y s'attarde. Par exemple, le régime particulier protégeant les renseignements de nature fiscale recueillis par Revenu Québec "contribue à la pérennité et à l'effectivité du système d'autocotisation". Le secret professionnel médical protège aussi certains renseignements contenus dans les dossiers de santé. Il est par ailleurs essentiel à la confiance des patients. Si celle-ci est ébranlée, les usagers risquent d'hésiter avant de consulter un médecin ou de se confier à lui, voire de cesser de le faire dans certains cas. »*¹⁹

[Références omises]

Toute exception à ces régimes particuliers devrait être très spécifique et circonscrite et l'utilisation des renseignements sensibles à d'autres fins, notamment administratives, bien encadrée. L'évolution de la technologie a permis le développement de plusieurs techniques efficaces permettant l'utilisation de renseignements sans qu'il soit possible d'identifier les personnes qu'ils concernent : confidentialité différentielle, chiffrement homomorphe, jeux de données synthétiques, pseudonymisation, etc. Ces développements devraient être pris en compte dans l'évaluation de la nécessité de déroger de manière aussi large à ces régimes particuliers.

¹⁶ RLRQ, c. A-6.002.

¹⁷ RLRQ, c. A-29.

¹⁸ RLRQ, c. S-4.2

¹⁹ COMMISSION D'ACCÈS À L'INFORMATION, *Projet de loi n° 64, Loi modernisant des dispositions législatives en matière de protection des renseignements personnels – Mémoire de la Commission d'accès à l'information présenté à la Commission des institutions le cadre des consultations particulières et auditions publiques*, 29 septembre 2020, p. 41, en ligne : <https://www.cai.gouv.qc.ca/documents/CAI_M_projet_loi_64_modernisation_PRP.pdf>.

D. AUTRES COMMENTAIRES

La Commission souhaite également formuler des commentaires sur les mesures proposées en sécurité de l'information. Par ailleurs, elle soulève la question de l'effet du projet de loi sur son indépendance.

8. LA SÉCURITÉ DE L'INFORMATION

La sécurité de l'information est un allier important de la protection des renseignements personnels, notamment dans un contexte de transformation numérique des organismes publics. Ainsi, la Commission salue la volonté du gouvernement de consolider les efforts et de rehausser les ressources dédiées à la sécurité de l'information au sein des organismes publics afin de réduire les risques d'atteintes à la confidentialité, à la disponibilité ou à l'intégrité des données gouvernementales, qui incluent notamment des renseignements personnels. Elle voit d'un bon œil la nomination d'un chef gouvernemental de la sécurité de l'information qui aura pour fonction de coordonner les actions prises par l'ensemble des organismes assujettis à la LGGRI.

Le projet de loi permettra d'améliorer les pratiques, de développer les compétences et de mettre en œuvre un cadre de gouvernance uniforme pour ces organismes. Ces changements sont de nature à renforcer la sécurité des renseignements personnels et, par conséquent à bonifier un aspect de la protection des renseignements personnels.

9. L'ASSUJETTISSEMENT DE LA COMMISSION

Le projet de loi s'applique à tous les organismes publics actuellement assujettis à la LGGRI, incluant la Commission. Bien que celle-ci soit un organisme budgétaire du gouvernement, la Loi sur l'accès lui confère un rôle de surveillance à l'égard des organismes publics qui peut impliquer des éléments relatifs à la sécurité de l'information. Elle doit pouvoir exercer ce rôle en toute indépendance du gouvernement. C'est d'ailleurs pourquoi les membres de la Commission sont nommés par l'Assemblée nationale.

Dans un contexte où le projet de loi n° 64 renforcera ses pouvoirs et où les attentes du législateur envers elle sont élevées, il importe que l'indépendance perçue et effective de la Commission soit préservée et qu'elle puisse agir sans ingérence dans toutes les facettes de ses fonctions.

Or, le projet de loi confère un rôle de surveillance au chef gouvernemental de la sécurité de l'information au sujet de la mise en œuvre par les organismes publics des obligations en matière de sécurité de l'information²⁰.

Le projet de loi aurait également pour effet que le président du Conseil du trésor pourrait exiger de la Commission qu'elle apporte des modifications à son plan de transformation numérique afin d'assurer la cohérence avec la stratégie gouvernementale²¹.

La Commission adhère aux principes de la LGGRI concernant la sécurité de l'information et vise à se doter de règles de gouvernance et de gestion de ses ressources informationnelles en conformité avec les principes de la loi. Elle est toutefois d'avis qu'en raison de son rôle de surveillance, elle ne devrait pas y être assujettie, au même titre que les personnes désignées par l'Assemblée nationale, comme le Protecteur du citoyen ou le Vérificateur général.

Recommandation 6 : La Commission recommande qu'elle soit exclue de l'application de la LGGRI.

²⁰ Projet de loi, article 7, qui introduit le nouvel article 12.6 de la LGGRI.

²¹ Projet de loi, article 7, qui introduit le nouvel article 12.8 de la LGGRI.

E. CONCLUSION

L'environnement numérique et les innovations technologiques offrent de belles opportunités, notamment pour améliorer l'efficacité gouvernementale et les services aux citoyens. Ils sont aussi des occasions d'innover et d'améliorer la protection accordée aux renseignements personnels que confient les citoyens à l'administration publique. Les Québécoises et les Québécois doivent pouvoir profiter des avantages des avancées technologiques en toute confiance et dans le respect de leurs droits et de leur vie privée.

L'innovation et la transformation numérique n'ont pas obligatoirement pour conséquence une perte de droits pour les citoyens. Au contraire, la Commission considère qu'ils peuvent être une occasion d'améliorer aussi le contrôle des citoyens sur leurs renseignements personnels.

La Commission insiste sur le fait que la transformation numérique de l'administration publique peut et doit s'effectuer dans le respect de l'ensemble des principes de protection des renseignements personnels. Elle considère toutefois que la portée du régime d'exception proposé par le projet de loi est trop étendue et qu'il risque de réduire de manière significative la protection accordée aux renseignements personnels et les droits des citoyens prévus par la Loi sur l'accès.

La Commission convient que des modifications législatives sont requises pour atteindre certains des objectifs légitimes poursuivis par le gouvernement à travers ce projet de loi et réitère que ces modifications devraient se trouver dans le régime général et prépondérant prévu par la Loi sur l'accès.

La Commission est disponible pour collaborer à cet exercice visant l'atteinte des objectifs poursuivis par le gouvernement dans le respect des principes de protection des renseignements personnels. Elle demeure également disponible pour répondre à toute question que pourrait soulever le présent mémoire.

RÉCAPITULATIF DES RECOMMANDATIONS

Recommandation 1 : La Commission invite le législateur à revoir l'approche proposée par le chapitre II.4 de la LGGRI introduit par le projet de loi en ce qui concerne les renseignements personnels, et à modifier plutôt la Loi sur l'accès dans le cadre des travaux en cours au sujet du projet de loi n° 64. Ces modifications devraient être limitées à ce qui est nécessaire pour atteindre des objectifs légitimes et spécifiques, dans le respect des principes de protection des renseignements personnels.

Recommandation 2 : La Commission recommande de prévoir que la *Loi favorisant la transformation numérique de l'administration publique* soit abrogée dans la foulée des réformes proposées par les projets de loi n°s 64 et 95.

Recommandation 3 : La Commission recommande de revoir l'article 12.10 1b) de la LGGRI introduit par le projet de loi à la lumière des commentaires formulés dans la section 4 du chapitre C de ce mémoire.

Recommandation 4 : La Commission recommande :

- Que les exceptions permettant l'utilisation ou la communication de renseignements personnels, sans le consentement de la personne concernée, soient spécifiques et limitées et que le respect du principe du consentement soit priorisé;
- Que des mesures robustes encadrant ces exceptions et en assurant la transparence soient également incluses dans la Loi sur l'accès.

Recommandation 5 : La Commission recommande d'inclure, dans les modifications à la Loi sur l'accès, les situations légitimes et circonscrites d'utilisation de renseignements dépersonnalisés et de prévoir l'adoption de normes ou de standards pour assurer une dépersonnalisation adéquate.

Recommandation 6 : La Commission recommande qu'elle soit exclue de l'application de la LGGRI.