



**COMMENTAIRES SUR LE PROJET DE LOI C-54
*LOI SUR LA PROTECTION DES RENSEIGNEMENTS
PERSONNELS ET LES DOCUMENTS ÉLECTRONIQUES***

**MÉMOIRE PRÉSENTÉ AU
COMITÉ PERMANENT DE L'INDUSTRIE
DE LA CHAMBRE DES COMMUNES**

MARS 1999

COMMENTAIRES SUR LE PROJET DE LOI C-54

LOI SUR LA PROTECTION DES RENSEIGNEMENTS PERSONNELS ET LES DOCUMENTS ÉLECTRONIQUES

MÉMOIRE PRÉSENTÉ AU COMITÉ PERMANENT DE L'INDUSTRIE DE LA CHAMBRE DES COMMUNES

MARS 1999

INTRODUCTION

Le Conseil du Patronat du Québec (C.P.Q.) remercie vivement les membres du Comité de l'industrie de lui permettre de faire part de ses commentaires sur le projet de loi C-54. Pour le C.P.Q., il importe en effet que ce comité soit saisi de la perception des entreprises québécoises afin que toute nouvelle législation que le législateur fédéral adoptera, au titre notamment de la protection des renseignements personnels dans le secteur privé, prenne en compte la réalité qui est celle du milieu des affaires.

Fondé en janvier 1969, le Conseil du Patronat est une confédération d'associations patronales œuvrant au Québec. À ce titre, il détient notamment le mandat de faire connaître aux pouvoirs publics, aux syndicats et à la population en général les points de vue du patronat québécois sur l'ensemble des questions qui touchent, de près ou de loin, la vie des entreprises. Seule confédération du genre en Amérique du Nord avec le Business Council of British Columbia, le C.P.Q. regroupe plus de cent fédérations et associations patronales aux intérêts les plus variés, tant du secteur primaire que secondaire ou tertiaire. Le C.P.Q. compte également environ 430 membres corporatifs, dont la plupart des cent plus grandes entreprises québécoises.

I. LE PROJET DE LOI C-54 : ANALYSE ET COMMENTAIRES

A. Deux régimes juridiques : des conflits à prévoir

Le Conseil du Patronat limitera ses commentaires à la partie I du projet de loi. Nous ne jugeons pas opportun de traiter des autres parties de la loi proposée, dans la mesure où elles touchent des aspects plus techniques et que l'intérêt général de nos membres l'exige moins.

Le Conseil du Patronat n'entend pas non plus s'attarder longuement sur la question de la compétence fédérale d'agir dans le domaine de la protection des renseignements personnels. Nous comprenons en effet que, par l'article 3 du projet de loi, le législateur canadien invoque implicitement, pour ce faire, le pouvoir déclaratoire et sa capacité constitutionnelle d'intervenir dans un domaine qui soulève une question de dimension nationale, soit la protection de la vie privée des Canadiens, en outre de sa compétence sur le commerce et les échanges interprovinciaux et internationaux.

Toutefois, dans la mesure où la compétence constitutionnelle attribuée aux provinces par l'article 92 (13) de l'AANB en matière de protection des renseignements personnels et de respect de la vie privée ne fait pas de doute et que le législateur québécois a déjà édicté sa loi en la matière, dans les limites de ses compétences et de son territoire, il est à prévoir que de nombreux conflits juridictionnels émergeront.

Bien que le titre du projet de loi C-54 laisse entendre que c'est d'abord le commerce électronique qui est visé, l'article 4 qui en détermine le champ d'application démontre que la portée du texte va bien au-delà de ce titre et que la loi toucherait la protection des renseignements personnels recueillis, utilisés ou communiqués par les entreprises, les associations et les syndicats, à l'intérieur et à l'extérieur d'une province. Les renseignements qui touchent les employés d'une entreprise de compétence fédérale seraient également visés.

Et même si par application de l'article 27(2)d) le Québec était exclu de l'application de la loi fédérale (ce que ne permet pas la disposition actuelle, par ailleurs), les dispositions de la *Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques* soumettraient les entreprises québécoises à deux régimes juridiques distincts, celui de la *Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé*, (L.R.Q., Chapitre P-39.1) pour les renseignements recueillis, utilisés et transmis à l'intérieur de la province, et celui de la loi fédérale pour les renseignements transmis à l'extérieur de la province. Sans compter que la logique inhérente du projet de loi C-54 et les obligations qui en découlent sont très différentes de celles de la loi québécoise, ce qui sera source d'ennuis nombreux pour les entreprises.

Pour ce qui est des organisations de compétence fédérale ayant une place d'affaires au Québec, dès l'entrée en vigueur de la loi canadienne, elles devraient appliquer la loi fédérale, même dans leurs relations intraprovinciales.

Enfin, lorsque les autres provinces auraient adopté des lois protégeant la vie privée de leurs citoyens, les entreprises du Québec auraient à appliquer la loi fédérale et les règles édictées par ces provinces, si elles y transigent et y transmettent des renseignements personnels.

Pour les gens d'affaires, toute cette perspective est inquiétante. Non seulement doivent-ils compter sur la prévisibilité des lois qui les régissent, mais ils ne peuvent se permettre d'être au milieu de conflits de juridiction entre les différents législateurs.

Quant aux consommateurs québécois, ils auraient toujours à identifier la loi qui s'applique et à choisir entre deux types de recours, selon que leurs renseignements sont protégés par l'une ou l'autre des lois.

Le législateur a bien sûr prévu, par l'article 27(2)d, que le gouvernement pourrait, par décret (donc sans consultation du Parlement), exclure une organisation, une activité ou une catégorie d'activités de l'application de la loi :

« s'il est convaincu qu'une loi provinciale essentiellement similaire à la présente partie s'applique (à elles). »

Mais il demeure que cette exclusion ne s'appliquerait pas aux renseignements personnels qui « sortent » de la province par la voie, par exemple, des réseaux électroniques, et il est bien évident aujourd'hui, dans le contexte de la mondialisation des marchés, que la très vaste majorité des entreprises sont branchées sur ces réseaux pour maintenir leurs compétitivités nationale et internationale.

Enfin, le moratoire de trois ans prévu à l'article 30(1) ne serait valide que pour les entreprises de compétence provinciale et, ici encore, que pour les renseignements qui sont recueillis, utilisés et communiqués de manière intraprovinciale. Les entreprises de compétence fédérale ne pourraient s'en autoriser et dès que les renseignements auraient à voyager, cette disposition ne serait pas applicable. Le récent amendement

proposé, qui spécifie précisément que cet article ne serait pas applicable aux renseignements qu'une organisation :

« [...] recueille, utilise ou communique dans le cadre d'une entreprise fédérale. »

confirme en tous points nos craintes en ce sens.

B. Quelques exemples...

1. Le consentement

Dès l'entrée en vigueur de la loi C-54, les entreprises québécoises devraient appliquer des règles différentes pour l'obtention du consentement à la collecte, l'utilisation et la communication de renseignements personnels, si ces renseignements risquent de transiter à l'extérieur de la province de Québec. Ainsi, en vertu de la loi québécoise, le consentement doit être manifeste, spécifique et éclairé. En vertu du principe édicté à l'article 4.3 de l'Annexe 1 du projet de loi C-54, le consentement est requis, mais les articles qui suivent énoncent des règles qui viennent tempérer l'obligation des entreprises à cet égard, et ce qui se dégage, somme toute, c'est qu'il appartiendra à l'organisation qui le requiert de déterminer s'il doit être explicite ou implicite et sous quelle forme il doit être donné.

2. La collecte des renseignements

La loi québécoise prévoit, à son article 6, que la collecte de renseignements auprès de tiers ne peut être effectuée sans que l'intéressé y ait consenti, sous réserve d'exceptions bien précises. L'article 7(1) b) du projet C-54 édicte qu'une organisation peut recueillir un renseignement à l'insu de l'intéressé et sans son consentement :

« (s'il est raisonnable de s'attendre à ce que la collecte auprès de l'intéressé puisse compromettre l'exactitude du renseignement, ou contrarier les fins ou compromettre l'usage auxquels le renseignement est destiné. »

Nous vous soumettons avec respect qu'un tel libellé ouvre la voie à l'arbitraire et que cette absence de précision ne peut qu'entraîner de nombreuses contestations ou

plaintes, qui ne serviraient ni la protection de la vie privée des citoyens ni la vie des entreprises.

3. La communication des renseignements

À cause du double régime juridique, les entreprises de compétence provinciale se demanderont si les renseignements personnels recueillis chez elles (donc protégés par la loi du Québec) qui sont transmis à une entreprise de compétence fédérale ayant une place d'affaires au Québec (assujettie à la loi canadienne) devront être traités en vertu des règles québécoises ou canadiennes. Bien plus, à l'intérieur d'un même dossier, certains renseignements pourraient être assujettis aux deux lois.

Que dire des cas où des organisations ont des activités connexes à une compétence fédérale, comme les entreprises de crédit et les aéroports?

On pourrait même concevoir que, pour un même dossier, des prescriptions différentes s'appliquent selon que les renseignements recueillis, utilisés ou détenus sont soumis à la loi du Québec ou à la loi fédérale.

Par ailleurs, une entreprise québécoise qui a un bureau ou une succursale dans une autre province – une compagnie d'assurances, par exemple – et qui doit nécessairement y acheminer des renseignements recueillis au Québec, se référera-t-elle à la loi québécoise ou canadienne pour en assurer la protection? De la même façon, si ces renseignements sont stockés dans une banque de données informatisée, mais accessibles à une autre entreprise située à l'extérieur du Québec, quel régime devra-t-on appliquer?

Ce sont autant de questions auxquelles nous ne trouvons, pour l'instant, aucune réponse et qui, si le projet de loi est adopté tel quel, poseront de gigantesques problèmes aux entreprises.

Dès lors, dans la mesure où les limites de la compétence des provinces sont celles de leurs frontières et où l'intervention du législateur fédéral à l'égard des renseignements

transmis à l'extérieur d'une province pourrait être justifiée, nous sommes d'avis que les deux régimes peuvent « cohabiter », mais à la condition qu'ils soient harmonisés, d'une part, et que, par ailleurs, les justiciables puissent les appliquer avec la prévisibilité et la sécurité juridiques qu'ils sont en droit d'attendre de leurs législateurs.

C. L'exemption de la loi pour une province

Nous comprenons que le ministre de l'Industrie a manifesté son intention d'exclure le Québec de l'application de la loi C-54, notre province ayant déjà adopté une loi sur la protection des renseignements personnels. Il disait en effet, le 1^{er} octobre 1998, au moment du dépôt du projet de loi C-54 devant la Chambre des communes :

« Si une province adopte une loi assez similaire, les organisations visées seront exemptées de l'application de la loi fédérale. La loi québécoise actuelle sur la protection de la vie privée ressemblant sensiblement au projet de loi intitulé Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques, le Québec sera exempté de l'application de celle-ci. »

Nous nous permettons de souligner toutefois que la rédaction actuelle de l'article 27(2) d) ne permet pas au gouvernement d'exclure une province du champ d'application de la loi fédérale. Cet article se limite à donner au gouvernement le pouvoir d'exclure :

« [...] l'organisation, l'activité ou la catégorie de l'application de la présente partie à l'égard de la collecte, de l'utilisation ou de la communication de renseignements personnels qui s'effectue à l'intérieur de la province en cause. »

Si le ministre maintient toujours son intention d'exempter une province de l'application de la loi, encore faudrait-il que le texte de la loi lui en donne le pouvoir. Nous suggérons que le texte soit modifié en fonction de l'intention véritable du ministre.

Par ailleurs, cette exclusion ne viserait que l'utilisation et la circulation intraprovinciales des renseignements et dès que les frontières de la province seraient franchies, la loi fédérale devrait recevoir application. La juxtaposition des deux régimes juridiques ne serait pas réglée. Nous ferons ci-après une proposition de solution qui pourrait remédier à ce dédoublement.

II. UNE PROPOSITION DE SOLUTION

Afin d'éviter que les entreprises qui ont une place d'affaires dans une province où une loi de protection a été adoptée soient soumises à un double régime juridique, le Conseil du Patronat du Québec se permet de formuler une proposition de solution.

En 1997, le législateur canadien amendait la *Loi sur le divorce* (L.R., ch.27 (2^e supp.), y intégrant les *Lignes directrices fédérales sur les pensions alimentaires pour enfants*, DORS/97-175, (1997) 131 Gaz. Can. II, 1031. Par ces amendements, il introduisait par ailleurs, à ce qui est devenu l'article 2 (5) de la *Loi sur le divorce*, la possibilité pour le gouvernement de désigner que des lignes directrices qui auraient été adoptées par une province y soient applicables de manière exclusive lorsque les deux parents résident dans cette province.

« [Lignes directrices provinciales sur les aliments pour les enfants.] Le gouverneur en conseil peut, par décret, désigner une province pour l'application de la définition de « lignes directrices applicables » au paragraphe (1) si la province a établi, relativement aux aliments pour enfants, des lignes directrices complètes qui traitent des questions visées à l'article 26.1. Le décret mentionne les textes législatifs qui constituent les lignes directrices de la province. »

Un décret désignant la province de Québec, qui s'est donné ses propres lignes directrices, a été effectivement adopté (DORS/97-237, (1997) 131 Gaz. Can., Partie II, 1415) et ce sont dorénavant les lignes directrices provinciales qui s'appliquent aux parents québécois.

Nous nous permettons de suggérer que cette solution inspire le législateur qui voudrait harmoniser les règles fédérales et provinciales de protection des renseignements personnels, avec les nuances et aménagements qui s'imposent à ce contexte particulier.

Il suffirait d'édicter un principe simple : la loi du lieu de la collecte des renseignements prévaudrait dans tous les cas, simplifiant ainsi grandement la vie des organisations qui ont à recueillir des renseignements personnels.

A. Pour les organisations de compétence provinciale

Si la province où elles ont une place d'affaires adoptait une loi jugée conforme, cette loi s'appliquerait à elles, que les renseignements soient transmis vers une autre province canadienne ou vers un pays étranger. Le législateur fédéral choisirait, de ce fait, pour des raisons de simplicité et d'efficacité, d'étendre les règles de protection d'une loi provinciale à l'extérieur des frontières de cette province.

B. Pour les entreprises et organisations de compétence fédérale

Si les renseignements sont recueillis dans une province qui s'est dotée d'une loi jugée conforme, les règles de cette province s'appliquent.

Si les renseignements sont recueillis dans une province qui n'a pas de loi ou si une loi est adoptée qui n'est pas jugée conforme, la loi fédérale s'applique.

C. Renseignements personnels transmis à l'extérieur d'une province ou du pays

Si les renseignements sont recueillis dans une province qui s'est dotée d'une loi jugée conforme, les règles de cette province s'appliquent.

Si les renseignements sont recueillis dans une province qui n'a pas de loi ou si une loi est adoptée qui n'est pas jugée conforme, la loi fédérale s'applique.

D. Renseignements personnels recueillis par une organisation qui n'a pas de place d'affaires dans cette province

La loi fédérale s'applique.

III. LA LÉGISLATION PAR RENVOI À UNE NORME VOLONTAIRE

Par ailleurs, au titre de la prévisibilité et de la sécurité juridiques, il est pour le moins étonnant que le législateur fédéral légifère par renvoi, en intégrant au projet de loi C-54

une longue annexe qui édicte les « Principes énoncés dans la norme nationale du Canada intitulée *Code type sur la protection des renseignements personnels*, Can/Csa-Q830-96 », et que, par l'article 5(2) du projet de loi, il précise que :

« L'emploi du conditionnel dans l'annexe 1 indique qu'il s'agit d'une recommandation et non d'une obligation. »

L'interprétation et l'application des normes de la loi seront extrêmement ardues et aléatoires pour les entreprises qui devront naviguer entre les obligations et les recommandations et s'en remettre à chaque fois à des conseillers juridiques pour être certaines de se conformer aux impératifs de la loi. Une loi doit être précise et ses prescriptions claires. On ne peut imposer à des justiciables l'obligation de procéder à un long exercice d'exégèse pour y obtempérer. La protection que le législateur fédéral veut assurer à la vie privée des citoyens ne saurait être garantie si les normes et obligations des organisations qui recueillent, utilisent et communiquent des renseignements personnels sont aussi floues et imprécises.

Sans compter que le Commissaire, saisi d'une plainte en vertu des articles 11 et ss., peut s'autoriser de certaines « recommandations » pour dresser un rapport sur une entreprise, entraînant, de ce fait, des risques de contestation devant le Commissaire d'abord et même, éventuellement, devant la Cour fédérale.

Nous invitons le législateur, qui manifeste sa ferme intention d'édicter des règles de protection, à adopter des normes précises, qui soient formulées pour être obligatoires et exécutoires, en tenant compte de la réalité des entreprises et de leurs activités commerciales.

IV. QUELQUES AUTRES INQUIÉTUDES

En outre des problèmes exposés précédemment, il nous semble que le projet sous étude doit recevoir des modifications à d'autres articles si l'on veut qu'il soit d'application moins complexe pour les entreprises.

Ainsi, nous recommandons que l'exception prévue au texte de l'article 7 (3) a) du projet de loi de même qu'à celui de l'article 4.3 du *Code type* soit élargie afin de permettre aux

organisations de communiquer des renseignements personnels sans le consentement de l'intéressé lorsqu'une entreprise souhaite obtenir un avis juridique et ce, avant même d'être représentée par procureur. Une personne ne donnerait vraisemblablement pas son consentement à la communication d'un renseignement personnel si elle estimait que cette communication pourrait lui nuire dans un éventuel litige.

De même, l'organisation devrait être en mesure de communiquer des renseignements à un mandataire, dans des cas d'impartition, par exemple, ou alors, dans le cadre d'un contrat de services.

Nous souscrivons également à l'opinion de l'Association des banquiers canadiens (ABC) qui réclame que l'on ajoute, à l'article 7 (3) b), que la communication est possible à l'insu de l'intéressé dans le cas de l'exécution d'une obligation. Pour les institutions bancaires, cet ajout s'impose. Nous rejoignons aussi l'ABC lorsqu'elle recommande de tenir une vaste consultation avant d'élaborer des règlements concernant le commerce électronique.

Au titre de la conservation des renseignements, la règle nous semble bien limitative. L'article 4.5.3 du *Code type* prescrit que :

« On devrait détruire, effacer ou dépersonnaliser les renseignements personnels dont on n'a plus besoin aux fins précisées [...]. »

Les compagnies de crédit qui détiennent des renseignements devraient-elles les détruire dès que le premier « dossier » pour lequel ces renseignements ont été colligés est clos? De même, les assureurs devraient-ils détruire les renseignements recueillis sur un client qui cesse de faire affaire avec eux?

Enfin, au titre de l'accès aux renseignements personnels par la personne concernée, nous sommes d'avis qu'il y a lieu de prévoir une autre exception à l'article 9 (3) qui autoriserait une organisation à refuser de divulguer un renseignement lorsque la divulgation serait susceptible d'avoir un impact sur une procédure judiciaire ou quasi judiciaire. Ce pourrait être le cas, notamment, entre une entreprise et un client, de même qu'entre une entreprise et un employé, dans le cadre des relations du travail.

CONCLUSION

Le Conseil du Patronat du Québec estime que la préoccupation du législateur canadien de protéger les renseignements personnels des citoyens est légitime et il y souscrit. Le C.P.Q. soumet cependant que le législateur doit intervenir dans une perspective qui tienne compte des limites constitutionnelles que lui impose l'AANB et de la réalité des entreprises qui devront s'acquitter des obligations qu'il entend leur imposer et qu'il doit à tout prix éviter d'édicter des règles qui compromettraient l'objectif poursuivi en imposant un double régime juridique, d'une part, et, par ailleurs, en n'ayant pas à l'esprit, que pour être efficace, une loi doit être simple, précise et prévisible.

C.P.Q.
Mars 1999

Dépôt légal
Bibliothèque nationale du Québec
Bibliothèque nationale du Canada
1^e trimestre 1999