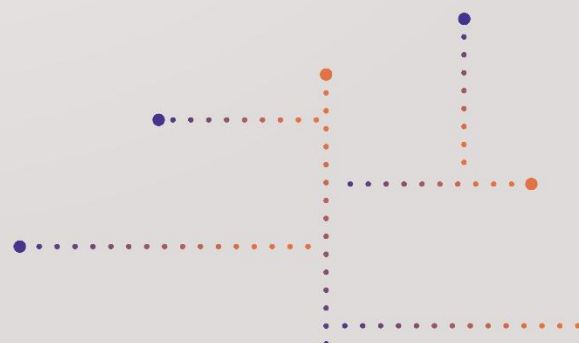




Commission d'accès
à l'information
du Québec

Transparence et vie privée : protéger la démocratie à l'ère numérique

Version abrégée du
Rapport quinquennal 2026



Ce document est une version abrégée du Rapport quinquennal de 2026 de la Commission d'accès à l'information, paru sous le titre *Transparence et vie privée : protéger la démocratie à l'ère numérique*. Il a pour but de donner une vue d'ensemble des principales réflexions et propositions contenues dans la version intégrale de ce rapport disponible sur le site Web de la Commission à l'adresse suivante : www.cai.gouv.qc.ca

Dépôt légal – 2026

Bibliothèque et Archives nationales du Québec

ISBN 978-2-555-03959-9 (version électronique)

Tous droits réservés pour tous les pays.

© Gouvernement du Québec – 2026



Table des matières

Mise en contexte	1
1. L'accès aux documents des organismes publics	3
Aperçu	4
1.1. La portée et la prépondérance de la Loi sur l'accès	5
1.2. Le traitement des demandes d'accès	6
1.3. La culture des organismes en matière de transparence	10
1.4. Le portrait statistique du système d'accès à l'information	14
2. La protection des renseignements personnels	15
Aperçu	16
2.1. Les éléments justifiant des ajustements aux lois actuelles	17
2.2. Une nouvelle approche de la protection des renseignements personnels à l'ère numérique	28
3. La loi sur les renseignements de santé et de services sociaux	30
4. La Commission d'accès à l'information	32
Aperçu	33
4.1. La capacité d'agir de la Commission	34
4.2. L'appel des décisions de la section juridictionnelle	35
4.3. Le caractère objectif des manquements passibles de sanctions administratives pécuniaires	35
4.4. L'accompagnement des entreprises	36



Mise en contexte



Le septième rapport quinquennal de la Commission d'accès à l'information (la Commission), intitulé *Transparence et vie privée : protéger la démocratie à l'ère numérique*, porte sur l'application de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*¹ (la Loi sur l'accès), la *Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé*² (la Loi sur le privé) et la *Loi sur les renseignements de santé et de services sociaux*³ (la LRSSS).

Il tient compte d'importants changements législatifs récents, notamment l'adoption de la *Loi modernisant des dispositions législatives en matière de protection des renseignements personnels*⁴ (la Loi 25). La Commission y prend également acte des conséquences des transformations majeures survenues dans le paysage social, technologique et géopolitique : pensons entre autres à la place croissante du numérique depuis la pandémie de COVID-19, à l'intégration de l'intelligence artificielle (IA) à toutes les sphères de nos vies ainsi qu'à une certaine érosion de la transparence et de la vie privée.

Devant ces bouleversements, la Commission réaffirme l'importance cruciale de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels pour l'État de droit. Elle recommande des changements à la hauteur des enjeux contemporains afin de protéger les assises démocratiques de la société.

Dans le premier chapitre, elle réitère l'urgence d'une réforme en profondeur de la Loi sur l'accès. Elle formule des recommandations notamment pour en étendre la portée, en raffermir la prépondérance et améliorer le traitement des demandes d'accès aux documents, en plus de se pencher sur la culture des organismes en matière de transparence et sur les statistiques concernant l'accès à l'information.

Dans le deuxième chapitre, la Commission s'intéresse aux phénomènes contemporains qui affectent la protection des renseignements personnels⁵. Face à l'économie de la donnée et aux nouvelles technologies, elle propose diverses améliorations aux lois dans la continuité de la Loi 25. Cependant, comme le numérique met en lumière les limites dans les fondations mêmes des lois sur la protection des

¹ RLRQ, c. A-2.1.

² RLRQ, c. P-39.1.

³ RLRQ, c. R-22.1.

⁴ LQ 2021, c. 25, en ligne : <https://www.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/fileadmin/Fichiers_client/lois_et_reglements/LoisAnnuelles/fr/2021/2021C25F.PDF>

⁵ Dans ce document et dans le rapport, par souci de simplicité, le terme « renseignements personnels » englobe les renseignements de santé et de services sociaux au sens de la LRSSS. Cette seconde notion est utilisée lorsque le contexte requiert plus de précision.



renseignements personnels, au Québec comme ailleurs, elle appelle à une réflexion collective visant à penser le futur de cet encadrement.

Dans le troisième chapitre, la Commission aborde la LRSSS, dont l'entrée en vigueur est encore récente. Si cette loi constitue une véritable révolution pour le secteur de la santé et des services sociaux, force est d'admettre que tout n'est pas encore en place pour qu'elle atteigne les fins recherchées. La Commission formule des recommandations pour la rendre mieux applicable.

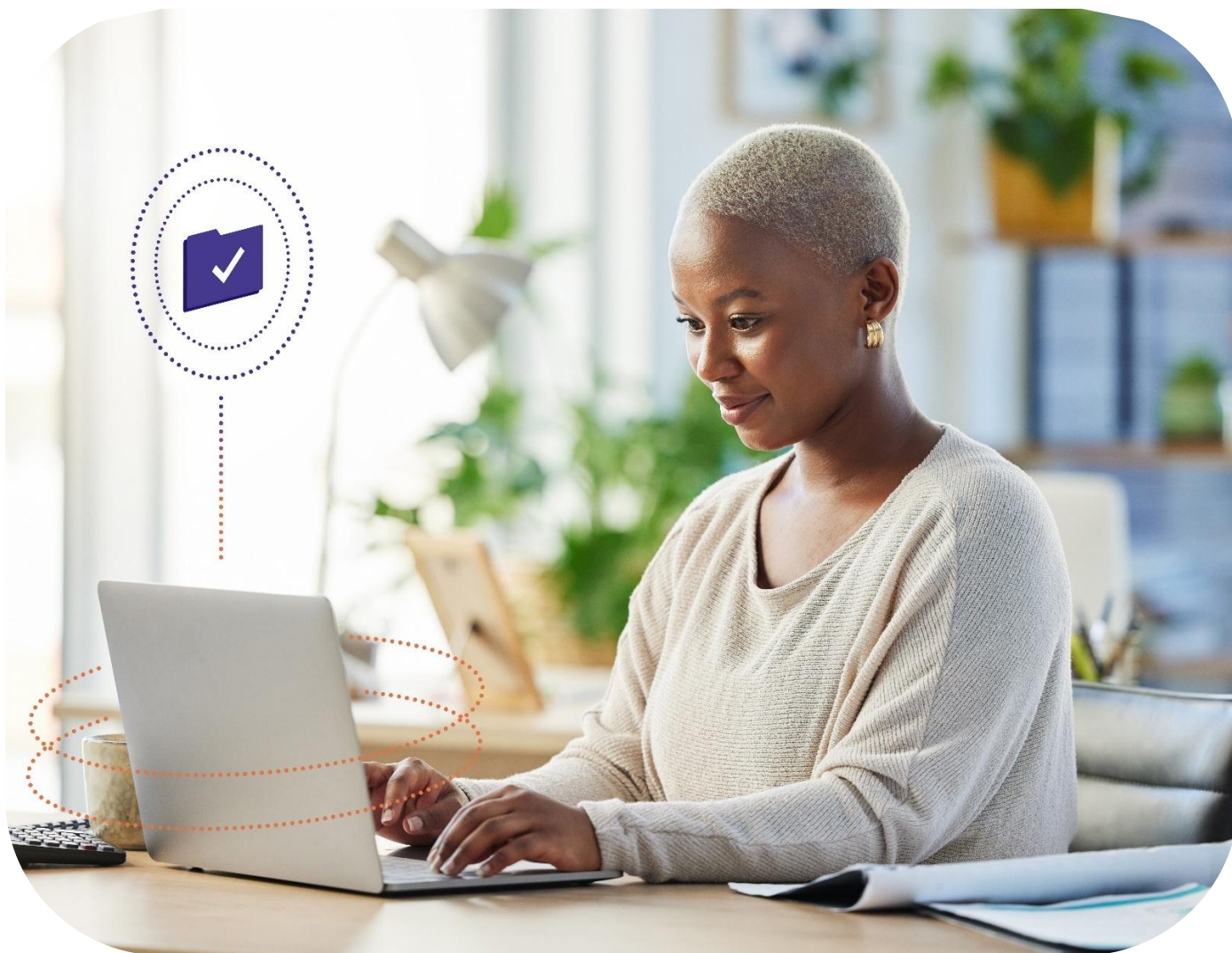
Enfin, le quatrième chapitre porte sur la Commission en tant qu'autorité indépendante chargée de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels. Considérant son rôle névralgique, elle souligne entre autres l'importance qu'elle dispose des moyens nécessaires pour s'acquitter pleinement de sa mission.

Portée par le respect qu'elle voue à cette mission si importante pour la santé démocratique, et considérant la façon dont les choses évoluent à l'ère numérique, la Commission estime qu'il est temps d'améliorer significativement le régime d'accès aux documents et de faire preuve d'audace en vue de compléter le régime en protection des renseignements personnels. **En mettant de l'avant 74 recommandations dans son rapport quinquennal, la Commission invite le législateur et la société civile à une réflexion d'avenir.**



CHAPITRE 1

1. L'accès aux documents des organismes publics





Aperçu

Depuis maintenant 44 ans, la Loi sur l'accès garantit l'exercice du droit quasi constitutionnel à l'information. Au cœur cette Loi se trouvent des objectifs de transparence, d'imputabilité et de participation citoyenne. Elle constitue ainsi un véritable pilier de la démocratie.

Mais cette loi porte le poids de son âge. Chaque année, le fossé entre ses dispositions et la réalité se creuse davantage. L'évolution technologique, entre IA et traitement massif des données, bouleverse les activités de l'administration publique. L'instantanéité des échanges et l'utilisation parfois interchangeable des appareils professionnels et personnels modifient le contexte dans lequel gouvernants et fonctionnaires débattent et prennent des décisions. La masse informationnelle détenue par les organismes publics ne cesse de croître au fil de l'adoption de nouveaux outils numériques qui facilitent la production et la conservation dématérialisée de l'information. La désinformation et la mésinformation façonnent un terreau fertile pour le cynisme et fragilisent le tissu social en altérant notre perception commune de la vérité.



Dans ce contexte éminemment dynamique, 44 ans sans réforme paraissent une éternité. Les conséquences de la désuétude de la Loi sur l'accès – et de l'opacité qui s'installe parfois dans son sillage – se font sentir notamment par l'allongement des délais avant d'obtenir l'information et la divulgation insuffisante de documents d'intérêt public.

Le décalage croissant entre les objectifs de la Loi sur l'accès et la manière dont elle est appliquée, d'une part, et le contexte social, administratif, politique, économique et environnemental d'aujourd'hui, de l'autre, ne cesse de rendre plus pressante une refonte du régime d'accès aux documents.

C'est avec tout le poids de son rôle de gardienne du droit d'accès aux documents que la Commission insiste à nouveau aujourd'hui : une réforme de la Loi sur l'accès s'impose urgemment pour renouveler ce rempart démocratique.

Cette réforme devrait être audacieuse et avoir comme points de mire l'augmentation de la transparence de l'administration publique ainsi que la facilitation de l'accès à l'information par les citoyens, tout en tenant compte de la réalité des organismes publics.

Les recommandations formulées par la Commission dans le chapitre 1 contribuent à ces objectifs. L'application de plusieurs d'entre elles pourrait certes atténuer l'intensité des enjeux évoqués à l'appui d'autres, mais pour la Commission, une refonte partielle de la Loi sur l'accès ne suffira pas. Les pierres de son édifice sont interdépendantes et toutes garantes de sa solidité. Une réforme complète garantirait la synergie des effets positifs attendus.

Dans ce chapitre, la Commission revient sur la portée et la prépondérance de la Loi sur l'accès, divers aspects du traitement des demandes d'accès, la culture des organismes publics en matière de transparence et la reddition de comptes au sujet de l'application même de la Loi.



1.1. La portée et la prépondérance de la Loi sur l'accès

1.1.1. Les critères d'assujettissement à la Loi

La Commission constate que certaines activités de l'administration publique ne sont pas assujetties à la Loi sur l'accès lorsqu'elles sont confiées à des organismes issus de nouveaux modes de gestion financière et économique de l'appareil gouvernemental. Or, de l'avis de la Commission, cette situation porte atteinte à d'importants principes démocratiques comme la transparence de l'État dans l'utilisation de fonds publics et l'imputabilité gouvernementale.

Dans cette section, la Commission :

- effectue un survol des organismes assujettis à la Loi sur l'accès;
- souligne que certains organismes échappent à cet assujettissement malgré un financement public ou une mission incombant à un organisme public, y compris les municipalités.

Dans l'optique de promouvoir le respect des principes démocratiques en cause, la Commission recommande de moderniser les critères d'assujettissement à la Loi sur l'accès afin d'élargir son champ d'application.

Recommandation 1

Modifier les critères d'assujettissement à la Loi sur l'accès afin qu'elle soit applicable à toutes les organisations qui gravitent dans la sphère d'activités de l'État, d'un organisme public ou d'une municipalité, par exemple en s'assurant qu'elle vise les organisations dont :

- le fonds social est détenu en totalité ou en partie par l'État ou par un organisme public;
- le financement est en grande partie assumé par l'État ou par un organisme public, en adoptant un seuil de financement ou en visant des activités spécifiques qui sont ainsi financées;
- les activités correspondent à un service ou à une mission dont la responsabilité incombe à l'État, à un organisme public ou à une municipalité.

1.1.2. Les dérogations à la Loi et les régimes particuliers

Malgré le caractère prépondérant de la Loi sur l'accès, son application est fréquemment écartée par l'adoption de lois y prévoyant des dérogations ou introduisant des régimes particuliers. Alors que cette pratique d'exception devrait être utilisée avec parcimonie, le législateur y a fréquemment recours. Entre 2016 et 2026, le nombre de dérogations au droit d'accès aux documents, ou à toute la Loi dans un contexte d'accès aux documents, est passé de 89 à 118, pour une progression de 33 %.



Chaque nouvelle dérogation ou régime particulier fragilise la prépondérance de la Loi sur l'accès et complexifie le cadre légal applicable. C'est pourquoi la Commission recommande d'effectuer une révision globale de l'ensemble des dérogations à la Loi sur l'accès ou des régimes particuliers y suppléant. Cet exercice permettrait de ne conserver que ce qui se justifie toujours dans l'intérêt public. Il s'agirait là de réaffirmer clairement toute l'importance devant être accordée à la Loi sur l'accès et aux valeurs fondamentales promues par celle-ci.

Recommandation 2

Effectuer, dans le cadre d'une réforme de la Loi sur l'accès, une révision globale de l'ensemble des dérogations à la Loi sur l'accès ou des régimes particuliers y suppléant adoptés par le législateur, notamment dans l'objectif :

- d'éliminer les dérogations et les régimes particuliers s'ils ne sont pas justifiés et nécessaires dans une optique d'intérêt public;
- de retirer du corpus législatif les dérogations similaires reprises dans plusieurs lois sectorielles en les remplaçant par une restriction générale directement prévue à la Loi sur l'accès;
- d'instaurer des normes, comme des critères, processus et outils, pour limiter et encadrer l'introduction de nouvelles dérogations ou de nouveaux régimes particuliers dans le futur.

Recommandation 3

Revoir dès que possible l'ensemble des régimes particuliers applicables en matière d'accès à l'information environnementale pour simplifier l'accès et maximiser la transparence, notamment en faisant rapidement entrer en vigueur les dispositions concernant la mise en place du registre public d'information environnementale introduit à la *Loi sur la qualité de l'environnement*.

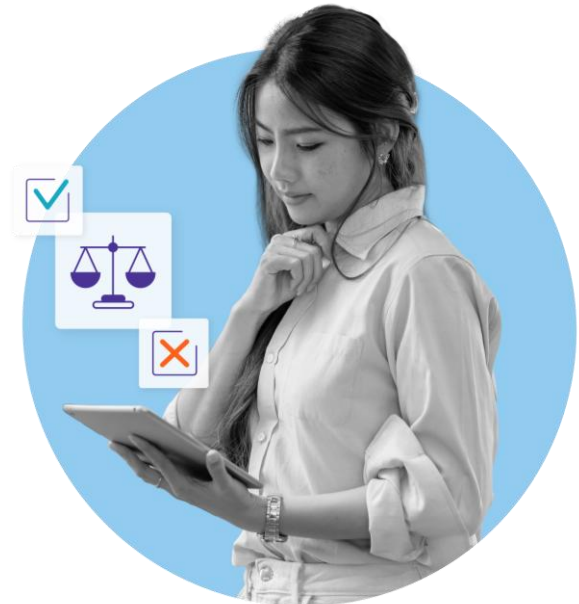
1.2. Le traitement des demandes d'accès

1.2.1. Les restrictions au droit d'accès

La Loi sur l'accès restreint dans certains cas l'accessibilité des documents des organismes publics ou des renseignements personnels qu'ils détiennent pour protéger certains autres intérêts légitimes, comme la sécurité publique ou les relations économiques. Bien que la protection de ces intérêts conserve toute sa nécessité, la Commission souligne que le régime de restrictions actuel, pratiquement inchangé en 44 ans, comporte des lacunes substantielles qui nuisent à l'exercice de droits fondamentaux et à la confiance des citoyens envers l'administration publique. Il engendre de nombreux refus d'accès et du caviardage parfois excessif.

Comme elle l'expose dans cette section, la Commission relève notamment que :

- certaines restrictions s'appliquent trop largement ou sur une période trop longue, ou bien se recourent;
- certaines restrictions s'appliquent sans que l'organisme doive démontrer que l'accès causerait un préjudice;
- les restrictions obligatoires sont trop nombreuses;
- l'intérêt public n'est pas suffisamment pris en compte;
- l'interprétation selon laquelle les restrictions obligatoires au droit d'accès aux documents deviennent facultatives en matière d'accès aux renseignements personnels a récemment été remise en cause par un jugement.



Selon la Commission, la situation nécessite une révision et une modernisation globale de l'ensemble des restrictions pour :

- limiter les restrictions au droit d'accès uniquement à ce qui est nécessaire afin de protéger des intérêts légitimes;
- viser une diffusion maximale de l'information relative aux organismes publics.

Recommandation 4

Revoir l'ensemble des restrictions au droit d'accès pour en préciser la portée et en circonscrire l'utilisation, entre autres en :

- utilisant des termes moins subjectifs et englobants;
- s'assurant que les refus qui relèvent de la discrétion d'une personne autre que le responsable de l'accès de l'organisme public doivent eux aussi être motivés;
- prévoyant pour chaque restriction des conditions d'application et, le cas échéant, des situations où elles ne peuvent être invoquées;
- réunissant les restrictions visant à protéger les mêmes intérêts légitimes;
- revoyant la durée d'application des restrictions de manière à la réduire, lorsqu'elle est déjà prévue, ou à la limiter pour éviter l'application permanente de certaines restrictions.

Recommandation 5

Modifier la Loi sur l'accès de manière à étendre l'obligation de démontrer l'existence d'un préjudice à des intérêts légitimes afin qu'elle concerne l'ensemble des restrictions, qu'elles soient de nature facultative ou obligatoire.

Recommandation 6

Limiter le nombre de restrictions obligatoires au droit d'accès et les réserver aux seules situations visant à protéger un intérêt qui requiert une confidentialité quasi totale, en toutes circonstances.



Recommandation 7

Introduire à la Loi sur l'accès une disposition d'application générale établissant la primauté de l'intérêt public sur l'ensemble des restrictions au droit d'accès, laquelle :

- oblige un organisme public à donner accès à un renseignement lorsque l'intérêt public l'emporte clairement sur le préjudice potentiel lié à sa divulgation;
- contient une liste non exhaustive de facteurs à considérer dans l'évaluation de l'intérêt public.

Recommandation 8

Modifier le libellé de l'article 87 de la Loi sur l'accès afin de codifier clairement que les restrictions obligatoires au droit d'accès aux documents deviennent facultatives lorsqu'une personne demande l'accès à ses renseignements personnels.

1.2.2. La consultation non systématique des tiers

Certains types de renseignements fournis par un tiers, comme des secrets industriels, ne peuvent être communiqués en réponse à une demande d'accès par les organismes publics sans le consentement du tiers. Plusieurs responsables de l'accès refusent l'accès à de tels renseignements sur la base de ces restrictions sans avoir contacté le tiers. Cette situation a des effets indésirables, comme l'allongement indu, pour des raisons de pure procédure, du délai total requis pour que le citoyen accède à des documents qui pourraient éventuellement lui être accessibles.

Dans une optique d'efficacité, la Commission soumet quelques pistes de solutions législatives à explorer pour diminuer ces effets :

- Obliger la consultation systématique du tiers par le responsable de l'accès lorsque ces restrictions s'appliquent.
- Obliger l'identification du tiers dans la décision rendue par le responsable de l'accès de l'organisme public, sauf exception.

Recommandation 9

Obliger les organismes publics à consulter de manière systématique les tiers concernés lorsqu'ils sont susceptibles d'invoquer les restrictions prévues aux articles 23 et 24 de la Loi sur l'accès.

Recommandation 10

Obliger les organismes publics à identifier le ou les tiers concerné(s) dans leur décision ou, lorsqu'il y a un enjeu de confidentialité associé à cette identification, les obliger à communiquer à la Commission, en cas de demande de révision, les coordonnées des tiers concernés dans un délai fixé par la Loi, accompagnées des motifs justifiant que leur identité soit traitée de façon confidentielle.



1.2.3. Les délais de traitement des demandes par les organismes publics

Les organismes publics doivent généralement traiter les demandes d'accès à l'information dans un délai de 20 jours, extensible à 30 jours advenant le cas où le traitement pourrait nuire au déroulement normal de leurs activités. Le non-respect de ces délais constitue cependant un problème important au Québec : seulement au sein des ministères, en 2024-2025, 27 % des demandes d'accès ont été traitées en plus de 30 jours. Cette situation constitue une atteinte majeure au droit à l'information des citoyens : tout retard correspond dans les faits à un refus d'accès. Le non-respect des délais rompt ainsi avec l'esprit de célérité de la Loi sur l'accès.

Dans cette section, la Commission constate :

- qu'un important volume de demandes d'accès n'est pas traité dans les délais légaux;
- que le non-respect des délais de traitement dépend de nombreux facteurs, qui relèvent tant des organismes publics que de l'exercice du droit d'accès par certains demandeurs.

La Commission rappelle que plusieurs recommandations formulées dans le présent rapport contribueraient à faire diminuer les délais de traitement. Elle formule en outre des recommandations visant à :

- prévoir des conséquences explicites pour les organismes publics ne respectant pas les délais légaux;
- permettre à la Commission d'interdire à des demandeurs abusifs de formuler des demandes d'accès sans son autorisation;
- entamer une réflexion approfondie sur l'opportunité de réviser les délais légaux.

Recommandation 11

Modifier la Loi sur l'accès, et, par concordance, la Loi sur le privé et la LRSSS, afin que :

- le délai pour transmettre une décision en réponse à une demande d'accès aux documents ou aux renseignements personnels et motiver un refus sur la base d'une restriction facultative au droit d'accès soit de rigueur et emporte déchéance;
- le délai pour qu'une organisation puisse de mander de ne pas tenir compte d'une demande soit de rigueur et emporte déchéance.

Recommandation 12

Modifier la Loi sur l'accès et, par concordance, la Loi sur le privé et la LRSSS, pour permettre à la Commission d'interdire à une personne démontrant une utilisation abusive et répétée de son droit d'accès de formuler une demande d'accès auprès d'une organisation donnée sans l'autorisation de la présidence de la Commission et selon les conditions que celle-ci détermine.

Recommandation 13

Mandater un groupe de travail spécial, incluant notamment la Commission, des organismes publics et des représentants de la société civile, afin d'étudier l'opportunité de réviser les délais de traitement des demandes d'accès en tenant compte de l'équilibre devant être établi entre les attentes des demandeurs à l'information et la réalité opérationnelle des organismes publics dans le traitement effectif des demandes.

1.3. La culture des organismes en matière de transparence

1.3.1. Les ressources dévolues à l'accès à l'information

Le traitement diligent des demandes d'accès aux documents par les organismes publics est tributaire de l'expertise du responsable de l'accès et de son équipe ainsi que des ressources qui leur sont consenties. Dans la présente section, la Commission s'intéresse :

- aux ressources allouées à l'accès à l'information par les organismes;
- à la formation dispensée aux responsables de l'accès et à leurs collaborateurs;
- à la communication entre les organismes et les demandeurs, plus particulièrement à la motivation des décisions rendues par les responsables.

Afin d'assurer des conditions propices au traitement efficace des demandes d'accès par les organismes publics, la Commission recommande de :

- prévoir des seuils quant aux ressources et à la formation du personnel dans la Loi sur l'accès;
- préciser les obligations relatives à la motivation des décisions rendues par le responsable de l'accès.



Recommandation 14

Prévoir à la Loi sur l'accès :

- un seuil minimal en matière d'allocation des ressources humaines et financières devant être dédiées aux tâches du responsable à l'accès aux documents;
- des obligations de formation initiale et continue du responsable de l'accès aux documents et du personnel qui le soutient, visant notamment des éléments de sensibilisation à l'importance du droit à l'accès et au devoir d'assistance envers le demandeur d'accès;
- des précisions quant au rôle et aux fonctions, en matière d'accès aux documents, du comité sur l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels.



Recommandation 15

Modifier l'article 50 de la Loi sur l'accès afin que les décisions rendues par les responsables de l'accès :

- précisent le nombre et la nature des documents auquel l'accès est refusé, sous réserve que ces informations révèlent des informations sujettes à des restrictions obligatoires à l'accès;
- précisent le motif de refus pour chaque document ou partie de document auquel l'accès est refusé;
- précisent les alinéas ou les paragraphes des articles invoqués pour motiver le refus;
- associent des motifs de refus précis à chaque catégorie de documents demandés.

1.3.2. La gestion de l'information

La Commission constate que l'état actuel de la gestion de l'information au Québec constitue un frein important à l'accès à l'information. Le passage au numérique entraîne la création de plus d'informations que jamais, lesquelles sont mises à profit par les organismes publics – et constituent donc autant de documents visés par le droit d'accès. Face à cette nouvelle dynamique, la gestion de l'information accuse du retard.

Dans cette section, la Commission se penche sur les enjeux suivants :

- Les défis liés aux ressources et à la gouvernance en matière de gestion de l'information.
- Le décalage entre la Loi sur les archives et les pratiques actuelles.

Afin de résorber les effets de la gestion inadéquate de l'information pour les besoins de l'accès aux documents, la Commission recommande des modifications législatives visant une plus grande uniformisation des pratiques des organismes publics.

Recommandation 16

Assurer une uniformité en matière de gestion de l'information à l'échelle de l'administration publique par la modernisation de la *Loi sur les archives* ou, à défaut, par des modifications au cadre législatif en accès aux documents.

1.3.3. L'absence d'une obligation de documenter

Le régime d'accès aux documents présuppose que les informations pertinentes sont adéquatement consignées et conservées par les organismes publics. Son efficacité est tributaire de l'existence de l'information.

Présentement, l'inexistence de documents liés à certaines décisions de l'administration publique entraîne le rejet de demandes d'accès. Une obligation générale de documenter, qui n'existe pas actuellement, contribuerait à assurer une meilleure transparence au Québec.



Dans cette section, la Commission :

- survole les causes de l'inexistence de documents alléguée par les organismes publics en réponse à certaines demandes d'accès;
- explore le problème de la documentation inconstante des décisions publiques tel que le mentionnent plusieurs acteurs en accès à l'information depuis plusieurs années.

Considérant que l'inexistence de documents demeure problématique, la Commission recommande :

- l'intégration d'une obligation générale de document au corpus législatif québécois;
- des sanctions en cas de non-conformité.

Recommandation 17

Intégrer à la Loi sur l'accès une disposition générale obligeant les organismes publics à documenter le processus menant à leurs décisions et à leurs actions importantes.

1.3.4. La diffusion proactive

La diffusion proactive de documents et de données librement accessibles au public, en dehors du cadre formel d'une demande d'accès, contribue à une véritable transparence par défaut des activités de l'administration publique. Le Règlement sur la diffusion prévoit la mise en œuvre d'une diffusion standardisée. Mais plusieurs obstacles liés à la portée et aux modalités de ce règlement empêchent la diffusion proactive d'apporter tous les bénéfices escomptés au sein des organismes publics.

En parallèle, dans le contexte du déploiement accru de l'**IA**, le gouvernement a mis en place les premiers jalons d'une diffusion proactive concernant les systèmes d'**IA** dans le secteur public. Cette initiative prometteuse renferme un fort potentiel, mais des pas supplémentaires peuvent être faits pour une meilleure transparence, essentielle lorsqu'il s'agit d'**IA**.

Dans cette section, la Commission revient sur divers enjeux liés à la diffusion proactive en général, et à celle sur l'**IA** en tant qu'exemple particulier :

- Le Règlement sur la diffusion ne vise que 7 % des organismes publics soumis à la Loi sur l'accès.
- Les pratiques de diffusion proactive manquent d'uniformité.
- La quantité et la variété d'informations rendues disponibles restent à parfaire.

Afin de renforcer la diffusion proactive au bénéfice de la transparence, la Commission recommande :

- d'étendre la portée du Règlement sur la diffusion;
- d'uniformiser les pratiques de diffusion et de créer un portail centralisé pour l'accès à l'information diffusée par les organismes publics;
- d'accroître la diffusion proactive en général, mais aussi en particulier en ce qui concerne le déploiement de l'**IA**;
- de formaliser la gouvernance de la diffusion proactive par les organismes.

Recommandation 18

Étendre la portée du Règlement sur la diffusion afin qu'il vise tous les organismes publics assujettis à la Loi sur l'accès.



Recommandation 19

Créer un portail centralisé réunissant tous les documents diffusés par les organismes publics en vertu du Règlement sur la diffusion, mis à jour en continu et interrogeable par des fonctions de recherche.

Recommandation 20

Modifier le Règlement sur la diffusion de manière à uniformiser les pratiques de diffusion automatique, par exemple en :

- standardisant les formats de diffusion des documents et la structure de la section Web sur la diffusion de l'information;
- imposant l'utilisation d'un pictogramme et d'un libellé communs sur la page d'accueil du site Web des organismes publics pour rendre visible la section sur la diffusion de l'information;
- obligeant les organismes publics à tenir à jour, par l'entremise de cette section, une liste de tous les documents diffusés;
- exigeant que les hyperliens pointant vers des sites Web externes mènent directement vers les documents concernés plutôt que vers des sections génériques.

Recommandation 21

Étendre la liste de documents à diffuser automatiquement contenue au Règlement sur la diffusion en y ajoutant des catégories de documents telles que les suivantes :

- Rapports de sondage.
- Rapports d'évaluation des programmes.
- Documents et rapports produits en lien avec des consultations publiques.
- Liste de comités ministériels, interministériels, de concertation, consultatifs ou de même nature, de même que leur composition.
- Agenda des ministres, y compris leurs rencontres avec des acteurs non gouvernementaux.
- Partie accessible des dossiers soumis au Conseil des ministres.
- Avis, recommandations et analyses, après que la décision qu'ils appuient a été officiellement prise.

Recommandation 22

Retirer le critère subjectif de « l'intérêt pour l'information du public » du Règlement sur la diffusion en lien avec les études et les rapports de recherche ou de statistiques.

Recommandation 23

Exiger des organismes qu'ils évaluent périodiquement les autres documents qui devraient faire l'objet d'une diffusion proactive, par exemple en tenant compte du nombre de demandes d'accès les ayant visés.

Recommandation 24

Poursuivre les efforts visant la transparence des systèmes d'IA utilisés dans le secteur public en codifiant dans une loi ou un règlement, par exemple dans le Règlement sur la

diffusion, les informations devant être diffusées sur chaque système envisagé ou déployé par un organisme public et en garantissant la tenue d'un registre centralisé des algorithmes.

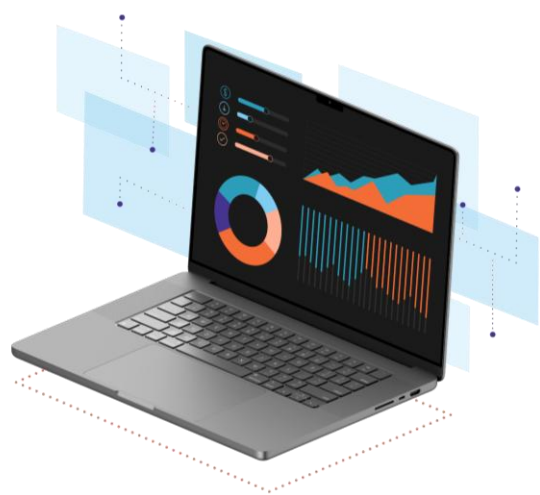
Recommandation 25

Énoncer, dans le Règlement sur la diffusion, le principe de la « transparence dès la conception et par défaut », notamment en introduisant une obligation d'adopter un plan de diffusion proactive.

1.4. Le portrait statistique du système d'accès à l'information

La Commission constate des contraintes limitant grandement l'utilisation et la valorisation des données émanant des redditions de compte en place en matière de demandes d'accès à l'information. Les données existantes ne permettent pas de tirer un portrait global de la situation et ne permettent pas d'émettre de constats chiffrés. Cette situation freine le développement possible d'outils de suivi efficaces et l'identification de pistes d'amélioration en ce domaine. Dans cette section, la Commission :

- effectue un survol des sources de données existantes;
- souligne les principales contraintes intrinsèques de ces sources.



Considérant la situation préoccupante, la Commission, s'inspirant de solutions en place dans d'autres juridictions, recommande de renforcer la reddition de comptes en matière d'accès à l'information de manière à la rendre :

- plus complète;
- plus uniforme et plus précise;
- centralisée et transparente.

Recommandation 26

Renforcer, par voie législative ou réglementaire, la reddition de comptes en matière d'accès à l'information afin de la rendre :

- plus complète, en s'assurant qu'elle vise un maximum d'organismes publics;
- plus uniforme et plus précise, en s'assurant que les données à compiler par chaque organisme sont granulaires et produites suivant des normes prescrites qui facilitent leur exploitation et en fixant une période de référence commune;
- centralisée et transparente, en prévoyant que les données des organismes soient réunies dans une base de données unique, accessible, pouvant être interrogée par le public et dont la gestion serait confiée à la Commission.



CHAPITRE 2

2. La protection des renseignements personnels



Aperçu

Le Québec a réaffirmé son leadership en matière de protection des renseignements personnels avec la Loi 25, qui a permis de moderniser le cadre législatif pour l'amener au niveau du standard le plus reconnu et le plus avancé du moment, celui de l'Union européenne. Cependant, les fondements des lois, même réformées, sont restés relativement inchangés. Elles s'appuient toujours sur les principes qui ont été développés il y a plus de 50 ans et qui sont désignés par l'acronyme FIP pour *fair information practice principles*. Les principes FIP ont connu un important succès et ont été érigés en norme quasi universelle. Ils sont basés sur les fondements suivants :

- Responsabilité;
- Détermination des fins;
- Limitation de la collecte, de l'utilisation et de la communication des renseignements;
- Consentement;
- Exactitude;
- Sécurité;
- Transparence;
- Droits des personnes concernées (accès et rectification, notamment);
- Recours auprès d'une autorité indépendante.

Les principes FIP se traduisent dans des lois dont les principaux points focaux sont la collecte de renseignements plutôt que leur usage, les individus plutôt que la collectivité, le contrôle individuel plutôt que la réduction des préjudices à la source.

Les lois québécoises sur la protection des renseignements personnels suivent donc un modèle contractuel. Les protections qu'elles mettent en place concernent essentiellement la relation entre une personne et l'organisation qui traite ses renseignements. Elles accordent plusieurs moyens de contrôle aux individus, par le biais du consentement, de la transparence et de divers droits qu'ils peuvent exercer. Les autres balises prévues peuvent être qualifiées de procédurales, pour l'essentiel. Ce sont entre autres des obligations de documentation, de fourniture d'avis et de réalisation d'évaluations par les organisations.

De nouvelles pratiques informationnelles, ayant émergé au tournant du millénaire et s'étant accélérées dans les dix dernières années, remettent toutefois en cause ces fondements. Les limites de la prémisse contractuelle, qui encadre plutôt les relations conscientes et volontaires avec une organisation, apparaissent dans un contexte où les renseignements sont bien davantage observés ou inférés que délibérément fournis, où la variété de leurs utilisations s'est accrue et où le nombre de parties impliquées dans leur traitement a explosé.



Cette réalité est principalement due à la progression des technologies et des environnements numériques : pensons aux objets connectés, à l'infonuagique ou encore à l'IA, qui occupent désormais une place prépondérante dans nos vies personnelles et professionnelles et dans les processus des organisations. De plus en plus, les technologies sont construites autour de la création et de l'exploitation de renseignements personnels à grande échelle.



Ce traitement étendu de renseignements personnels fragilise et rend même inopérants plusieurs des principes FIP. L'approche maximaliste de la collecte, de l'utilisation et de la communication des renseignements personnels met notamment à mal la détermination des fins et la limitation de la collecte de renseignements personnels, qui se reflètent dans les lois québécoises par le critère de nécessité.

Également, le contrôle individuel devient de plus en plus difficile à exercer. Les personnes se heurtent à la complexité des pratiques actuelles, alors qu'il devient ardu d'atteindre un « accord des volontés » dans les échanges informationnels actuels, une prémisse pourtant essentielle en droit des contrats.

Tout cela se joue sur fond d'importantes asymétries de pouvoir. Les grandes organisations ont accès à tant d'informations sur tant de personnes qu'elles en développent un capital informationnel considérable, qui confère à certaines un grand pouvoir d'influence. Le contrôle individuel semble mal adapté à contrer ces phénomènes qui touchent toute la société et qui illustrent la dimension collective des problèmes de vie privée.

De leur côté, les balises procédurales dans les lois créent des conditions de légitimité des actions posées à l'aide de renseignements personnels plus qu'elles ne les limitent en substance. En effet, elles ne permettent pas toujours d'anticiper correctement les préjudices. Elles imposent parfois un fardeau important en lien avec des pratiques pourtant peu risquées, et laissent en même temps, en d'autres occasions, des pratiques risquées avoir cours pour autant qu'elles soient conformes à la procédure.

Dans le chapitre 2, la Commission expose dans un premier temps la manière dont l'évolution sociotechnique des dernières années met en lumière les limites des fondements actuels des lois québécoises en matière de protection des renseignements personnels. Certes, la Loi 25 n'est entièrement en vigueur que depuis quelques années, et tous ses effets ne peuvent encore être pleinement mesurés, mais la Commission estime que plusieurs des dispositions qu'elle a introduites doivent être renforcées. En effet, tout en soulignant de nombreuses limites du paradigme contractuel et des principes FIP, la Commission ne préconise pas pour autant de faire table rase des lois actuelles en matière de protection des renseignements personnels, et formule plusieurs recommandations afin de prolonger cet encadrement. Dans un second temps, la Commission invite à une vaste réflexion collective qui permettrait d'approfondir l'encadrement de la protection des renseignements personnels de demain.

2.1. Les éléments justifiant des ajustements aux lois actuelles

2.1.1. Le paradigme du contrôle individuel

Le contrôle des personnes à l'égard des renseignements qui les concernent, appuyé par la transparence et exprimé par le consentement ou l'exercice de droits, constitue l'un des principes maîtres des lois sur la protection des renseignements personnels. La Loi 25 n'a pas remis ce paradigme en question, renforçant plutôt le contrôle individuel de différentes façons. Toutefois, à la lumière des enjeux du monde numérique, la Commission doute que cette approche garantisse un niveau de protection satisfaisant de la vie privée, en particulier à la lumière de l'asymétrie de pouvoir qui existe entre les personnes et les organisations.



Cette section présente ainsi divers facteurs limitant l'efficacité du contrôle individuel, comme :

- l'insuffisance de l'information visant à appuyer la prise de décisions éclairées et les biais affectant ces décisions;
- la vaste étendue des pratiques numériques impliquant des renseignements personnels;
- l'imprévisibilité des inférences pouvant être tirées des renseignements personnels;
- l'absence fréquente d'interaction directe entre les personnes et les organisations;
- la dimension collective de la protection des renseignements personnels.

Elle formule des recommandations qui permettraient :

- d'adapter les règles du consentement à la réalité numérique;
- de clarifier, de simplifier et d'améliorer l'efficacité de l'information fournie aux personnes.

À la fin de ce chapitre, la Commission appelle à une réflexion élargie visant à revoir les fondements des lois sur la protection des renseignements personnels à la lumière des enjeux du numérique.

Recommandation 27

Intégrer aux lois sur la protection des renseignements personnels un mécanisme permettant aux personnes concernées de formuler des indications de consentement automatisées, tout en prévoyant :

- une liste de protocoles permettant d'émettre de telles indications, comprise dans un règlement;
- le refus de consentir comme paramétrage par défaut de telles indications, si elles ne sont pas manuellement configurées par les personnes concernées;
- l'impossibilité que les éditeurs puissent redemander à la personne concernée de consentir si des indications ont déjà été données.

Recommandation 28

Obliger les organisations à résumer d'une façon simple et claire les faits saillants de leurs politiques de confidentialité, par exemple sous forme graphique, selon des modalités qui seraient déterminées par règlement.

Recommandation 29

Modifier les lois sur la protection des renseignements personnels afin que les organisations doivent fournir « juste à temps » les informations pertinentes à la prise de décision en matière de traitement de renseignements personnels, c'est-à-dire de manière contemporaine au choix.





2.1.2. Le critère de nécessité

Le critère de nécessité enchâssé dans les lois sur la protection des renseignements personnels constitue une balise importante pour mettre en balance l'intérêt des organisations de traiter ces renseignements et le droit à la vie privée des personnes. En imposant des limites à la collecte, à l'utilisation, à la communication et à la conservation de renseignements personnels, cette balise doit permettre d'éviter que les organisations adoptent des pratiques préjudiciables pour la vie privée.

Dans la pratique, la Commission constate cependant que :

- le test permettant d'évaluer la nécessité est mal compris par les organisations et qu'il est appliqué de manière variable;
- la réflexion en matière de nécessité reste trop axée sur la phase de collecte des renseignements;
- certains obstacles compliquent ses activités de surveillance et de promotion du respect du critère de nécessité;
- cette balise se heurte à des obstacles nouveaux liés aux mégadonnées et à l'**IA**.

Afin d'améliorer la compréhension et l'opérationnalisation du critère de nécessité, la Commission recommande :

- d'explicitier le test de nécessité dans les lois, de même que l'étendue des situations où il s'applique;
- de faciliter l'opérationnalisation du critère de nécessité par des balises plus claires.

Recommandation 30

Explicitier dans les lois que le critère de nécessité doit être évalué et respecté, non seulement pour la fin initiale pour laquelle la collecte est envisagée, mais également pour toute autre opération impliquant des renseignements personnels à travers leur cycle de vie.

Recommandation 31

Codifier expressément le test de nécessité dans les lois sur la protection des renseignements personnels.

Recommandation 32

Encadrer, par voie législative ou réglementaire, les renseignements pouvant être considérés nécessaires ou non dans le cadre de pratiques courantes et ayant des répercussions importantes dans la vie des citoyens, comme la collecte de renseignements personnels avant la location d'un logement ou la vidéosurveillance.



2.1.3. Les inférences algorithmiques

La société contemporaine est marquée par un élan vers la production de données, notamment par le truchement de l'utilisation d'objets connectés et la fréquentation des environnements numériques. Cette ère de mise en données favorise l'exploration et l'exploitation des mégadonnées par l'**IA**.

Cet immense potentiel technologique peut être mis à profit pour générer de nouveaux renseignements sur les personnes à partir d'autres renseignements les concernant. Le processus d'inférence algorithmique représente un nouveau mode de collecte de renseignements personnels, qui fait en sorte qu'il n'est plus nécessaire de toujours les recueillir directement auprès des personnes concernées.



L'inférence algorithmique nécessite ainsi un cadre législatif adapté. Dans cette section, la Commission aborde les enjeux suivants :

- Les lois ne sont pas assez explicites quant au statut de renseignements personnels de certaines inférences.
- Le critère de l'identification qui sous-tend la notion de renseignement personnel n'est plus adapté pour tenir compte des réalités contemporaines.
- Les lois ne prévoient pas de cadre pour la création et l'inférence de renseignements personnels.

Elle formule des recommandations afin :

- de préciser les cas dans lesquels les inférences constituent des renseignements personnels;
- d'adapter la notion de renseignement personnel;
- d'encadrer l'inférence de renseignements personnels.

Recommandation 33

Intégrer explicitement les inférences faites par profilage au sein de la définition de renseignement personnel dans la Loi sur l'accès et la Loi sur le privé ainsi que dans la définition de renseignement de santé et de services sociaux prévue à la LRSSS.

Recommandation 34

Élargir la portée de la notion de renseignement personnel dans les lois québécoises, par exemple :

- en remplaçant le critère d'identification par un critère plus englobant; ou
- en ajoutant des critères complémentaires à l'identification.



Recommandation 35

Préciser que la création et l'inférence de renseignements personnels sont assimilables à une collecte pour l'application des lois sur la protection des renseignements personnels.

Recommandation 36

Modifier les lois afin que les obligations d'information des organisations s'appliquent également à la création et à l'inférence de renseignements personnels.

Recommandation 37

Requérir le consentement du titulaire de l'autorité parentale ou du tuteur d'un mineur de moins de 14 ans pour que des inférences algorithmiques soient produites à son sujet, à moins que ces inférences soient manifestement à son bénéfice.

2.1.4. Le moissonnage de renseignements personnels

Le moissonnage de données consiste en l'extraction automatisée de vastes quantités de données disponibles sur le Web. Il s'agit d'une pratique répandue, qui sert notamment au développement des modèles d'IA les plus avancés. Cette extraction massive de données implique souvent la collecte de renseignements personnels accessibles en ligne.

Dans cette section, la Commission expose les enjeux suivants :

- Le moissonnage de renseignements personnels est incompatible à plusieurs égards avec les lois garantissant leur protection.
- Cette pratique cause des risques de préjudices importants pour les personnes concernées.
- Les entreprises ont parfois une conception erronée de la notion de renseignement à caractère public.

Considérant la prévalence du moissonnage et les enjeux qui y sont associés, la Commission recommande l'encadrement plus explicite de cette pratique.

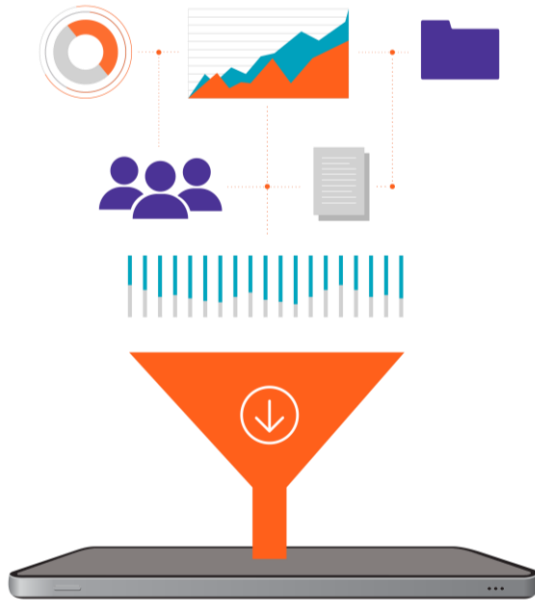
Recommandation 38

Modifier les lois sur la protection des renseignements personnels de manière à définir et à encadrer le moissonnage de renseignements personnels.



2.1.5. Le courtage en données

Acteurs peu connus du public, les courtiers en données recueillent, agrègent, analysent et revendent des renseignements personnels, généralement sans aucune interaction directe avec les personnes concernées. La portée de leurs activités leur confère beaucoup de pouvoir, mais soulève des enjeux conséquents pour la vie privée des personnes.



Dans cette section, la Commission offre un aperçu du marché du courtage en données et attire entre autres l'attention sur l'important volume de renseignements que traitent ces courtiers, et ce, souvent dans une forte opacité. De plus, elle souligne la difficulté pour les personnes concernées de faire valoir leurs droits auprès de ces entreprises. Elle rappelle que les renseignements vendus peuvent comporter des inexactitudes préjudiciables aux personnes.

Face à ces enjeux, la Commission recommande l'adoption d'un encadrement renforcé du commerce de renseignements personnels, entre autres par l'extension du régime actuellement prévu par la Loi sur le privé pour les agents de renseignements personnels œuvrant dans le secteur du crédit.

Recommandation 39

Prévoir un encadrement législatif pour l'ensemble des entreprises faisant le commerce de renseignements personnels, passant notamment par :

- l'extension, à tous les courtiers en données, des règles particulières de la Loi sur le privé applicables aux agents de renseignements personnels;
- l'introduction d'une obligation, pour les courtiers en données, de déclarer à la Commission toute activité de moissonnage;
- la mise en place d'un registre public des courtiers en données qui collectent des renseignements personnels concernant des Québécois, comportant notamment des informations sur les types de renseignements vendus, les coordonnées de leur siège social ou de leurs établissements au Québec ainsi qu'un lien vers un site Web qui détaille la manière d'exercer ses droits en matière de protection des renseignements personnels;
- la mise en place d'un guichet unique gouvernemental permettant à toute personne d'exercer ses droits simultanément auprès de tous les courtiers en données enregistrés.



2.1.6. L'anonymisation des renseignements personnels

Depuis 2023, les organisations québécoises peuvent, à certaines conditions, anonymiser les renseignements personnels qu'elles détiennent au lieu de les détruire une fois leurs finalités accomplies. Cette opération vise à faire en sorte qu'ils ne permettent plus d'identifier directement ou indirectement une personne. Elle doit être réalisée en suivant des critères et modalités prévus dans un règlement édicté en 2024.

Malgré les attentes élevées envers l'anonymisation pour la revalorisation des renseignements, elle soulève des enjeux majeurs quant à leur protection. Les renseignements anonymisés présentent encore un risque de réidentification, lequel croît dans le temps et à mesure que progresse la technologie. Selon la Commission, le cadre législatif et réglementaire actuel n'en tient pas suffisamment compte, et sa portée reste trop limitée.

Dans cette section, la Commission aborde principalement les enjeux suivants :

- L'encadrement actuel ne vise pas explicitement l'anonymisation réalisée à d'autres étapes du cycle de vie du renseignement personnel.
- Les critères et modalités d'anonymisation sont insuffisamment définis.
- La communication de renseignements anonymisés engendre une perte de contrôle.

Elle formule diverses recommandations pour :

- étendre l'encadrement et ainsi unifier les règles et éviter les interprétations divergentes;
- clarifier les critères et modalités applicables à l'anonymisation;
- interdire en tout ou en partie la diffusion de renseignements anonymisés.

Recommandation 40

Préciser l'encadrement législatif applicable en matière d'anonymisation afin que :

- le Règlement sur l'anonymisation s'applique à toutes les démarches d'anonymisation, peu importe le moment du cycle de vie du renseignement personnel auquel elles sont réalisées;
- l'autorité réglementaire puisse prévoir des règles s'appliquant aux renseignements une fois qu'ils ont été anonymisés, à travers tout leur cycle de vie subséquent, notamment en ce qui concerne la communication;
- l'autorité réglementaire puisse exclure la possibilité d'anonymiser certains types de renseignements personnels.

Recommandation 41

Clarifier l'arrimage du standard d'anonymisation entre le Règlement sur l'anonymisation et les lois et préciser, dans le Règlement, une méthode d'évaluation du risque ou une échelle de niveau de risque.

Recommandation 42

Ajouter une balise à la LRSSS pour restreindre l'utilisation possible des renseignements anonymisés, soit pour les seules fins d'intérêt public dans le cas des établissements du secteur public, et pour des fins sérieuses et légitimes dans le cas des établissements du secteur privé.



Recommandation 43

Prévoir :

- un pouvoir réglementaire permettant d'interdire en tout ou en partie la diffusion de renseignements anonymisés;
- une mention explicite, dans la Loi sur l'accès, que les renseignements anonymisés sont exclus de la portée du droit d'accès aux documents.

2.1.7. L'évaluation des facteurs relatifs à la vie privée

L'évaluation des facteurs relatifs à la vie privée (EFVP) est une démarche de réflexion axée sur la prévention et la protection de la vie privée dès le début d'un projet impliquant des renseignements personnels. Elle permet d'éviter des atteintes aux droits des personnes. La façon dont elle est intégrée aux lois québécoises devrait toutefois être améliorée pour en favoriser l'application.

Dans cette section, la Commission aborde divers enjeux liés :

- à la conceptualisation de l'EFVP dans la loi et à sa compréhension par les assujettis;
- au nombre de situations exigeant une EFVP;
- à l'absence de transparence proactive des résultats de l'EFVP pour de grands projets dans le secteur public;
- à l'absence d'un registre interne d'EFVP dans les organisations.

Elle formule diverses recommandations pour :

- mieux définir la notion d'EFVP dans les lois;
- resserrer et préciser les situations où elle est obligatoire;
- accroître la transparence de certaines EFVP dans le secteur public;
- obliger la tenue d'un registre interne des EFVP dans les organisations.

Recommandation 44

Mieux définir l'EFVP dans les lois pour qu'il y soit explicitement indiqué que cette évaluation :

- a pour objectif fondamental la protection des personnes concernées;
- doit porter en premier lieu sur leur droit à la vie privée, mais également sur leurs autres droits et libertés susceptibles d'être affectés par le traitement de leurs renseignements personnels;
- doit toujours comporter trois volets, à savoir :
 - l'analyse de la conformité légale du projet;
 - l'évaluation des risques soulevés par le projet à l'égard du droit à la vie privée et des autres droits et libertés des personnes concernées;
 - la mise en place de mesures d'atténuation de ces risques.



Recommandation 45

Prévoir que l'EFVP s'accompagne d'une analyse d'impact algorithmique lorsqu'elle concerne un système d'IA visant la prise de décision automatisée concernant les personnes.

Recommandation 46

Préciser dans la Loi sur l'accès et la Loi sur le privé quelle entité est ultimement responsable de l'EFVP lorsque plusieurs parties sont impliquées, notamment :

- en indiquant qu'il s'agit de l'organisation ayant la détention juridique des renseignements personnels concernés;
- en encadrant la collaboration des parties pour la réalisation de l'EFVP.

Recommandation 47

Harmoniser la LRSSS, la Loi sur l'accès et la Loi sur le privé en ce qui concerne l'entité ultimement responsable de l'EFVP lorsque plusieurs parties sont impliquées.

Recommandation 48

Regrouper les dispositions concernant l'EFVP pour en simplifier l'application et en préciser les modalités par règlement.

Recommandation 49

Prévoir des circonstances dans lesquelles les organismes publics sont tenus de consulter, lors de l'étape d'évaluation des risques de la démarche d'EFVP, un comité représentatif des personnes concernées par un projet et de tenir compte de sa contribution.

Recommandation 50

Revoir la portée des situations dans lesquelles une EFVP est obligatoire, notamment :

- en y ajoutant des conditions d'application;
- en définissant les termes utilisés.

Recommandation 51

Prévoir un pouvoir réglementaire permettant au gouvernement d'établir une liste de situations :

- exigeant toujours une EFVP;
- exemptées d'EFVP.

Recommandation 52

Ajouter à la Loi sur l'accès, à la Loi sur le privé et à la LRSSS des manquements précis visant le fait de ne pas avoir réalisé une EFVP lorsqu'elle est requise.

Recommandation 53

Prévoir des circonstances où les organismes publics sont tenus de diffuser proactivement un condensé de l'EFVP menée.

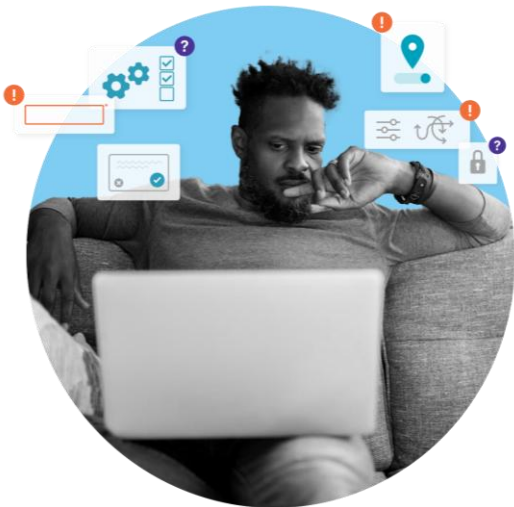


Recommandation 54

Obliger les organisations à tenir un registre interne d'EFVP, en prescrivant le contenu de ce registre dans un règlement.

2.1.8. Les interfaces truquées

De plus en plus de sites Web et d'applications comportent des interfaces dites truquées, qui exploitent des biais comportementaux pour influencer, manipuler ou contraindre les personnes à poser des actions ou à faire des choix qui ne correspondent pas à leurs intérêts. De telles interfaces viennent nuire à l'autonomie de choix des personnes en matière de protection des renseignements personnels.



Dans cette section, la Commission aborde divers enjeux relatifs aux interfaces truquées, dont :

- leur efficacité, qui les rend très prévalentes – en 2024, une étude internationale à laquelle a participé la Commission a relevé la présence d'au moins une interface truquée dans 97 % des applications et des sites Web consultés;
- leur effet marqué sur la protection des renseignements personnels;
- les zones d'ombre de l'encadrement actuel en lien avec ces interfaces.

La Commission recommande au législateur québécois d'interdire explicitement ces interfaces.

Recommandation 55

Interdire explicitement le recours aux interfaces truquées ayant un effet sur la protection des renseignements personnels.

Recommandation 56

Interdire explicitement le recours aux conceptions addictogènes sur les plateformes et sur les médias sociaux couramment fréquentés par des mineurs.

2.1.9. Les enjeux particuliers relatifs à la vie privée des jeunes

Dans les dernières années, la Commission ainsi que plusieurs de ses homologues, des États et des acteurs de la société civile se sont intéressés plus particulièrement à la protection des mineurs en ligne. Entre autres, la Commission a produit en 2022 un rapport consacré à la protection des jeunes, dont elle a repris en 2024 les principaux constats afin d'alimenter les réflexions de la Commission spéciale sur les impacts des écrans et des médias sociaux sur la santé et le développement des jeunes (CSESJ) de l'Assemblée nationale.



Dans cette section, la Commission réitère ses positions concernant la protection des mineurs. En particulier, elle revient sur :

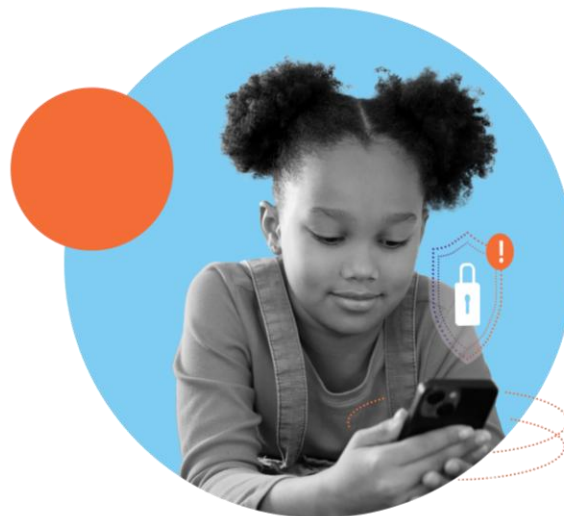
- les caractéristiques des jeunes qui justifient une protection renforcée;
- les modèles commerciaux typiques du numérique et les risques qu'ils entraînent;
- la prise en compte, par les organisations, de la notion d'intérêt supérieur des jeunes.

Recommandation 57

Concrétiser les recommandations mises de l'avant par la Commission en matière de protection des jeunes dans l'environnement numérique, notamment :

- en intégrant la notion d'intérêt supérieur des jeunes dans les lois sur la protection des renseignements personnels;
- en interdisant explicitement la collecte, l'utilisation ou la communication des renseignements personnels d'un mineur dans le but de faire de la publicité commerciale, d'influencer son comportement ou ses décisions dans un contexte commercial ou à toute autre fin présumément ou effectivement préjudiciable;
- en interdisant explicitement la vente de renseignements personnels d'un mineur;
- en imposant aux organisations un devoir particulier de protection envers les mineurs;
- en exigeant que l'évaluation de projets impliquant des renseignements personnels de mineurs tienne compte des effets potentiels sur l'ensemble de leurs droits fondamentaux;
- en encadrant davantage la conception des produits et services numériques utilisés par les mineurs.

La Commission rappelle aussi dans cette section que l'adoption de mesures de vérification de l'âge ne peut faire l'économie d'une réflexion préalable sur la proportionnalité des techniques compte tenu des finalités visées, ainsi que des vérifications quant à l'efficacité réelle des systèmes.





2.1.10. Les dispositions concernant la biométrie

L'utilisation de technologies utilisant des données biométriques, lesquelles constituent des renseignements personnels sensibles, est à la hausse. Le corpus législatif tient compte de cette réalité.

Cependant, les dispositions concernant explicitement la biométrie sont prévues dans une autre loi que les lois générales sur la protection des renseignements personnels, à savoir la *Loi concernant le cadre juridique des technologies de l'information*⁶ (la LCCJTI), soulevant ainsi un enjeu de cohérence et de clarté.

Par conséquent, la Commission recommande de rapatrier ces dispositions dans la Loi sur l'accès, la Loi sur le privé et la LRSSS.

Recommandation 58

Intégrer les dispositions concernant la biométrie prévues aux articles 44 à 45 de la LCCJTI aux lois générales sur la protection des renseignements personnels.

2.2. Une nouvelle approche de la protection des renseignements personnels à l'ère numérique

Au fil des sections précédentes du chapitre 2, la Commission expose de nombreux enjeux liés à l'étendue du traitement de renseignements personnels à l'ère numérique. Les lois actuelles, fondées sur les principes FIP, ne semblent plus suffisantes pour y apporter une réponse adéquate.

Dans cette section prospective, la Commission invite donc à une vaste réflexion sur l'avenir de la protection des renseignements personnels en vue de déterminer une nouvelle approche pouvant rendre les lois plus efficaces, particulièrement face à la nature collective des enjeux et aux asymétries de pouvoir. Elle propose diverses pistes afin d'alimenter cette réflexion, notamment celles :

- d'envisager des balises plus substantielles dans les lois, notamment des interdictions explicites de certaines pratiques;
- d'explorer des modèles de gouvernance collective des données;
- de s'inspirer du droit de la sécurité des produits pour mieux encadrer les technologies impliquant des renseignements personnels.

⁶ RLRQ, c. C-1.1.



Recommandation 59

Organiser un vaste dialogue public sur le futur de la protection des renseignements personnels à l'ère numérique en impliquant des acteurs de tous horizons, par exemple par le biais d'une commission spéciale, en vue de parvenir à une nouvelle approche permettant de compléter le modèle actuel.

Recommandation 60

Poursuivre les initiatives de coopération nationale et internationale sur les questions liées au numérique et à la protection des renseignements personnels.

Recommandation 61

Considérer, au sein de la réflexion sur l'avenir de la protection des renseignements personnels, l'adoption d'interdictions ou d'autorisations plus explicites en matière de traitement de renseignements personnels.

Recommandation 62

Considérer, au sein de la réflexion sur l'avenir de la protection des renseignements personnels, l'adoption de nouveaux modèles de gouvernance des données permettant une gestion collective des renseignements personnels, en réponse aux limites du paradigme du contrôle individuel, et l'imposition de devoirs aux parties disposant d'un pouvoir dominant.

Recommandation 63

Considérer, au sein de la réflexion sur l'avenir de la protection des renseignements personnels, l'imposition de contrôles en amont concernant les technologies de l'information impliquant des renseignements personnels.

Recommandation 64

Considérer, au sein de la réflexion sur l'avenir de la protection des renseignements personnels, de viser explicitement dans les lois sur la protection des renseignements personnels toutes les étapes de conception et de production de technologies impliquant de tels renseignements.



CHAPITRE 3

3. La loi sur les renseignements de santé et de services sociaux





La LRSSS constitue une révolution en matière de circulation, d'utilisation et de protection des renseignements de santé et de services sociaux. Elle a apporté des changements substantiels à leur encadrement et s'applique désormais à tous les organismes du secteur, qu'ils soient publics ou privés. Près de deux ans après son entrée en vigueur, les organismes continuent de s'y adapter. Malgré le caractère récent de la LRSSS, la Commission relève d'ores et déjà quelques enjeux importants à son sujet, soit :

- l'absence d'outils, de procédures et d'infrastructures technologiques essentiels à la protection des renseignements de santé et de services sociaux prévue par la Loi;
- les moyens pour assurer la transparence prévue par la Loi qui ne semblent pas encore implantés, bien que la circulation des renseignements soit, elle, bien présente;
- des questions relatives à l'interprétation de cette loi, notamment quant à son champ d'application.

Compte tenu de ces éléments, la Commission estime que le gouvernement doit déjà entreprendre une réflexion sur l'application de la LRSSS. Celle-ci devrait militer pour un déploiement rapide d'outils permettant d'assurer que les organisations du réseau de la santé et des services sociaux soient en mesure de respecter leurs obligations découlant de la Loi et mener à certaines précisions législatives.

Recommandation 65

Rendre applicables les protections prévues à la LRSSS en accélérant la mise en place des outils, des procédures et des infrastructures technologiques requis afin, notamment, d'assurer l'identification et l'authentification des intervenants du secteur de la santé et des services sociaux.

Recommandation 66

Prendre les actions nécessaires afin qu'entre en vigueur l'article 103 de la LRSSS, qui prévoit l'obligation pour un organisme du secteur de la santé et des services sociaux de journaliser l'ensemble des accès aux renseignements de santé et de services sociaux qu'il détient ou de toute autre utilisation ou communication de ces renseignements.

Recommandation 67

Ajouter à la LRSSS des critères permettant de circonscrire la notion de « cabinet privé de professionnel » contenue au paragraphe 1^o de l'annexe II de cette Loi afin de mieux définir son champ d'application.

Recommandation 68

Interdire formellement toute possibilité pour les organismes du secteur de la santé et des services sociaux, qu'ils soient publics ou privés, de participer à toute vente ou aliénation d'un renseignement de santé et de services sociaux.

Recommandation 69

Baliser davantage le consentement en matière de recherche dans le domaine de la santé et des services sociaux.

Recommandation 70

Prévoir à la LRSSS une disposition transitoire, inspirée de celle du deuxième alinéa de l'article 261, visant à assurer que les mandats et les contrats de service ou d'entreprise conclus en vertu de la Loi sur le privé avant l'entrée en vigueur de la LRSSS viennent à échéance au terme d'une période de transition déterminée.



CHAPITRE 4

4. La Commission d'accès à l'information



Aperçu

Dans une société libre et démocratique, il est essentiel de veiller attentivement au respect du droit à l'information et du droit à la vie privée des citoyens, garantis par la Charte et précisés par des lois quasi constitutionnelles. Au Québec, la Commission joue fièrement ce rôle depuis maintenant plus de 40 ans. Ainsi, depuis sa création, elle agit comme gardienne de ces droits afin de faire vivre les législations que le Québec a adoptées, à travers les années, en matière d'accès à l'information et de protection des renseignements personnels. Elle cumule des fonctions d'adjudication à l'égard des recours liés à l'exercice des droits conférés par les lois, de surveillance du respect par les organisations de leurs obligations et de promotion de ces droits et de ces obligations. La Commission a acquis une expertise indéniable et est reconnue comme une institution spécialisée et indépendante, d'importance névralgique.

La mission de la Commission est d'autant plus importante aujourd'hui, alors que l'activité économique repose de plus en plus sur l'exploitation des renseignements personnels des citoyens. **Dans cette ère de bouleversements, la Commission et les droits qu'elle protège par ses fonctions constituent, plus que jamais, un rempart protecteur pour assurer la solidité de la démocratie et préserver la confiance de la population dans ses institutions.** Rouage important de notre système fondé sur l'équilibre des pouvoirs, la Commission assure le respect des règles applicables en matière d'accès aux documents des organismes publics et de protection des renseignements personnels par l'État et les entreprises.



Les avancées technologiques ont accru les attentes à l'égard de la Commission. On lui en demande sans cesse davantage, vu l'importance des enjeux en cause. La diversité de ses charges et l'accroissement du nombre de situations qui nécessitent son intervention représentent un défi colossal.

Dans ce contexte, il importe que la Commission dispose de tous les moyens qui lui sont nécessaires pour s'acquitter pleinement de l'ensemble de ses fonctions.

Dans le chapitre 4, la Commission brosse le portrait de l'état actuel de ses ressources financières et humaines et illustre l'urgence de les revoir à la hausse. Elle aborde le renforcement de son indépendance administrative, essentielle à son rôle de gardienne des droits. De plus, elle analyse les possibilités d'appel des décisions de sa section juridictionnelle en lien avec l'esprit de célérité et de simplicité propre à la justice administrative, puis traite de la portée des manquements passibles de sanctions administratives pécuniaires. À la demande du ministre responsable de l'Accès à l'information et de la Protection des renseignements personnels, elle discute enfin d'accompagnement des entreprises, en dressant le bilan de ses activités en la matière depuis l'adoption de la Loi 25.



4.1. La capacité d'agir de la Commission

4.1.1. Les ressources financières et humaines disponibles

Les ressources financières et humaines de la Commission sont insuffisantes étant donné l'importance de ses mandats et de l'expansion de ses responsabilités ces dernières années. En 2021-2022, avant l'adoption de la Loi 25, elle comptait sur un budget annuel de 8,3 millions de dollars et un effectif autorisé de 73 équivalents temps complet (ETC). En 2026-2027, son budget s'élève à 12,2 millions de dollars, et son effectif autorisé, à 92 ETC.

Bien que les ressources de la Commission aient augmenté avec l'adoption de la Loi 25, le rehaussement octroyé n'a pas été à la hauteur de l'expansion de ses fonctions. De surcroît, aucune nouvelle somme ou ressource ne lui a été accordée en lien avec ses nouvelles responsabilités prévues à la LRSSS et à d'autres lois touchant la protection des renseignements personnels.

Recommandation 71

Octroyer à la Commission le budget et les effectifs requis pour qu'elle remplisse pleinement et efficacement sa mission, compte tenu notamment de :

- l'importance des droits qu'elle protège;
- l'ampleur, de la variété et de l'expansion récente de ses fonctions;
- l'évolution rapide du contexte technologique.

4.1.1. L'indépendance administrative

La Commission exerce d'importantes fonctions l'amenant à entendre des litiges impliquant le gouvernement et à surveiller les pratiques des pouvoirs publics. Or son budget est rattaché au portefeuille du ministre du Conseil exécutif. Conjointement avec ses effectifs autorisés, il est déterminé par le Conseil du trésor, relevant du pouvoir exécutif. Cette situation fragilise l'indépendance administrative de la Commission.

Afin de garantir cette indépendance et de la protéger de tout potentiel d'ingérence ou de représailles, la Commission recommande que son budget et son niveau d'effectifs autorisés relèvent du Bureau de l'Assemblée nationale du Québec.

Recommandation 72

Garantir l'indépendance administrative de la Commission, notamment en rattachant son budget et ses effectifs au Bureau de l'Assemblée nationale.



4.2. L'appel des décisions de la section juridictionnelle

Les décisions de la section juridictionnelle de la Commission sont sujettes, dans certains cas, à un droit d'appel à la Cour du Québec précédant, pour un même dossier, un possible recours en contrôle judiciaire auprès de la Cour supérieure. Selon la Commission, ce premier droit d'appel complexifie le parcours d'un citoyen pour obtenir une décision finale suivant une demande d'exercice de ses droits où l'ensemble de ces recours seraient exercés. Cette situation entre en contradiction avec les principes de la justice administrative, comme la célérité.

La Commission recommande que les décisions émanant de sa section juridictionnelle soient uniquement contestables par un recours en contrôle judiciaire déposé auprès de la Cour supérieure.

Recommandation 73

Retirer de la Loi sur l'accès, de la Loi sur le privé et de la LRSSS les dispositions relatives à l'appel devant la Cour du Québec des décisions émanant de la section juridictionnelle de la Commission pour qu'elles soient directement soumises au contrôle judiciaire de la Cour supérieure.

4.3. Le caractère objectif des manquements passibles de sanctions administratives pécuniaires

Les sanctions administratives pécuniaires ont été ajoutées à la Loi sur le privé par la Loi 25 : elles constituent un outil supplémentaire pour en assurer le respect par les entreprises. Malgré le caractère récent de leur introduction, la Commission constate des enjeux en lien avec la portée des manquements pouvant faire l'objet de sanctions administratives pécuniaires.

La Commission recommande ainsi de revoir les dispositions concernées pour :

- retirer ce type de sanction lorsque la démonstration du manquement concerné repose sur des éléments de type subjectif;
- ajouter ce type de sanction pour certains manquements dont la démonstration peut être objective et qui ne sont pas actuellement visés.

Recommandation 74

Réviser les dispositions de la Loi sur le privé prévoyant la possibilité d'imposer des sanctions administratives pécuniaires pour :

- préciser que l'application de ces sanctions ne vise clairement que les manquements de type objectif;
- ajouter des manquements de type objectif qui ne sont pas actuellement visés.

4.4. L'accompagnement des entreprises



La réforme des lois sur la protection des renseignements personnels a apporté de nombreux changements aux responsabilités des entreprises faisant affaire au Québec. Celles-ci ont exprimé le besoin d'être accompagnées dans la mise en œuvre de leurs nouvelles obligations. Soucieuse de sa mission de promotion, la Commission a mené plusieurs actions pour leur offrir de l'information et faciliter leur conformité à la Loi sur le privé, par exemple par :

- la refonte de son site Web pour le rendre plus complet et plus clair;
- la publication de lignes directrices en matière de consentement;
- la diffusion de 13 capsules vidéo sur la Loi sur le privé;
- l'adoption d'orientations communes avec ses homologues canadiens;
- la participation accrue à des événements publics et l'établissement de partenariats stratégiques;
- la sensibilisation des entreprises dans le cours des activités de surveillance.

Québec
525, boul. René-Lévesque Est
bur. 2.36
Québec (Québec) G1R 5S9

Montréal
2045, rue Stanley, bur. 900
Montréal (Québec) H3A 2V4

CAI Commission d'accès
à l'information
du Québec
cai.gouv.qc.ca