



Commission  
d'accès à l'information  
du Québec

# MÉMOIRE DE LA COMMISSION D'ACCÈS À L'INFORMATION

Présenté à la Commission d'enquête sur la protection de la  
confidentialité des sources journalistiques

Montréal, le 26 juillet 2017

Le mandat de la Commission d'enquête sur la protection de la confidentialité des sources journalistiques<sup>1</sup> porte sur certains cas d'autorisations judiciaires de surveillance et de perquisition de journalistes dans le cadre d'enquêtes policières et sur la protection de la confidentialité des sources journalistiques dans ce contexte. Or, l'analyse de ce contexte particulier a permis de mettre en lumière certains enjeux relatifs à la protection des renseignements personnels et de la vie privée des citoyens québécois.

D'abord, ces autorisations judiciaires peuvent entraîner la collecte de renseignements personnels, dont des métadonnées, tant au sujet de personnes visées par l'enquête que de tiers qui ne le sont pas. Certaines techniques utilisées permettent une collecte massive de données au sujet de nombreux citoyens, ce qui soulève certains questionnements au regard de la nécessité des renseignements ainsi recueillis. De plus, cette collecte se fait souvent à l'insu des citoyens qui disposent de peu d'information quant à la nature des renseignements colligés, leur utilisation ou leur conservation.

Par ailleurs, les travaux de la Commission d'enquête ont permis de mettre en doute l'information dont disposent les différents intervenants quant aux enjeux relatifs à la vie privée et à la protection des renseignements personnels que soulèvent certaines techniques d'enquête policière.

C'est dans ce contexte précis, et en conformité avec son mandat de promouvoir la protection des renseignements personnels, que la Commission d'accès à l'information<sup>2</sup> est intervenue devant la Commission d'enquête afin de livrer un témoignage dont l'essentiel est repris dans le présent mémoire.

## **La Commission**

Le 16 décembre 1982, la Commission se voit confier le mandat de veiller à l'application de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la*

---

<sup>1</sup> Ci-après la Commission d'enquête.

<sup>2</sup> Ci-après la Commission.

*protection des renseignements personnels*<sup>3</sup>. Le législateur confie à cet organisme spécialisé à la fois des fonctions d'adjudication et le mandat de surveiller l'application de la loi. La Commission agit comme un tribunal administratif lorsqu'elle révisé le refus d'un organisme public d'octroyer à un citoyen l'accès à un document administratif, l'accès à ses renseignements personnels ou de procéder à leur rectification. Elle a également un rôle de surveillance en vertu duquel elle veille au respect des règles visant la protection des renseignements personnels recueillis par les organismes publics. Elle peut mener des enquêtes de sa propre initiative ou à la suite d'une plainte.

Par le biais de la Loi sur l'accès qui s'applique à l'ensemble des ministères et organismes publics québécois, les citoyens exercent un contrôle plus éclairé sur la vie publique, et l'État dispose d'une mainmise restreinte et mieux encadrée sur leur vie privée.

Le 1<sup>er</sup> janvier 1994 marque l'entrée en vigueur de la *Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé*<sup>4</sup>, en même temps que le *Code civil du Québec*. Le Québec devient alors le premier gouvernement en Amérique du Nord à assurer la protection des renseignements personnels aussi bien dans le secteur public que dans le secteur privé par le biais d'une loi qui a elle aussi un caractère quasi constitutionnel. Cette loi s'applique à l'ensemble des entreprises faisant affaire au Québec. C'est également la Commission qui veille au respect des droits et obligations prévus dans la Loi sur le privé.

Les lois que la Commission a pour mission d'appliquer sont d'ordre public et ont préséance sur toute loi qui leur est postérieure à moins que celle-ci n'y déroge

---

<sup>3</sup> RLRQ, c. A-2.1 (ci-après la Loi sur l'accès). Cette loi a été adoptée à l'unanimité par l'Assemblée nationale le 22 juin 1982. Elle concrétise une réflexion amorcée par le gouvernement en 1978. En effet, dans son Livre blanc sur la politique culturelle, il manifeste sa détermination à agir en matière d'accès à l'information. Aussi, en septembre 1980, il met sur pied une Commission d'étude pour une éventuelle loi d'accessibilité à l'information gouvernementale incluant les renseignements personnels que détient le gouvernement sur les citoyens (« Commission Paré »). Le Québec s'inscrit alors dans la mouvance d'un bon nombre de sociétés occidentales qui cherchent à dynamiser les institutions démocratiques en libéralisant l'accès à l'information gouvernementale.

<sup>4</sup> RLRQ, c. P-39.1 (ci-après la Loi sur le privé).

expressément. Il s'agit là d'un choix éloquent quant à l'importance que les parlementaires ont voulu accorder aux droits affirmés dans ces lois. Ils n'ont pas hésité à instituer un régime qui les engage pour l'avenir.

La Commission est actuellement formée de sept membres, dont un président et une vice-présidente. À la suite d'un processus de sélection prévu par règlement, les membres sont nommés, sur proposition du premier ministre, par résolution de l'Assemblée nationale approuvée par au moins les deux tiers de ses membres.

### **Les notions de renseignement personnel et de métadonnée**

Aujourd'hui, en plus de collecter des informations que l'on peut qualifier de « traditionnelles », comme les adresses postales ou de courrier électronique, le numéro de téléphone ou de carte de crédit, les entreprises recueillent également des informations plus « modernes », comme l'adresse IP, les métadonnées, les données de localisation, de connexion ou d'utilisation et autres traces laissées par les utilisateurs d'ordinateurs, de téléphones intelligents et d'applications mobiles. Il en est de même des policiers qui peuvent recueillir, dans le cadre de leurs enquêtes, des métadonnées.

De façon générale, une métadonnée est une donnée qui fournit de l'information sur une autre donnée. Tel que l'a défini le Commissariat à la protection de la vie privée du Canada dans son document d'étude *Métadonnées et vie privée*<sup>5</sup>:

Il s'agit en fait des renseignements qui sont générés lorsqu'on utilise la technologie et qui permettent de situer dans leur contexte (qui, quoi, où, quand et comment) diverses activités. Dans le contexte des communications, les métadonnées fournissent certaines précisions sur la création, la transmission et la diffusion d'un message. À cet égard, les métadonnées peuvent, par exemple, indiquer la date et l'heure où un appel téléphonique a été fait ou le lieu à partir duquel un courriel a été consulté.

Il est de moins en moins contesté que les métadonnées peuvent permettre d'identifier une personne en plus de révéler une masse significative d'informations

---

<sup>5</sup> Le document d'étude *Métadonnées et vie privée* produit par le Commissariat à la protection de la vie privée du Canada en octobre 2014 peut être consulté à l'adresse électronique suivante : [https://www.priv.gc.ca/fr/mesures-et-decisions-prises-par-le-commissariat/recherche/consulter-les-travaux-de-recherche-sur-la-protection-de-la-vie-privee/2014/md\\_201410/](https://www.priv.gc.ca/fr/mesures-et-decisions-prises-par-le-commissariat/recherche/consulter-les-travaux-de-recherche-sur-la-protection-de-la-vie-privee/2014/md_201410/).

à son sujet, notamment ses intérêts, ses contacts et les activités auxquelles elle s'adonne en ligne. En fait, beaucoup s'entendent pour dire que les métadonnées peuvent révéler au moins autant, sinon beaucoup plus d'informations personnelles au sujet des individus que le contenu de leurs conversations ou de leur navigation en ligne.

En vertu de la Loi sur l'accès et de la Loi sur le privé, un renseignement personnel s'entend comme étant un renseignement qui concerne une personne physique et qui permet de l'identifier.<sup>6</sup>

Selon une jurisprudence constante de la Commission, pour savoir si une information constitue un renseignement personnel, il faut se demander si cette information fait connaître quelque chose (renseignement) ayant un rapport avec un individu (concerne une personne physique) qu'une personne raisonnable, bien qu'elle ne puisse identifier ou nommer la personne concernée par le renseignement, pourrait y arriver étant donné que ce renseignement distingue ou caractérise suffisamment cette personne par rapport à d'autres (permet de l'identifier). L'identification peut se faire de manière directe ou indirecte.

Bien que la Commission n'ait pas encore rendu de décision à cet égard, à la lumière des différentes études produites sur le sujet, il semble qu'*une métadonnée, soit un renseignement qui peut concerner une personne physique, constitue un renseignement personnel au sens de la loi si à elle seule ou combinée à d'autres renseignements elle permet d'identifier cette personne.*

Dans ce contexte, les métadonnées qui permettent d'identifier une personne doivent bénéficier de la même protection que tous les renseignements personnels. Leur collecte, utilisation, communication et destruction doivent respecter les obligations prévues dans la Loi sur l'accès et la Loi sur le privé présentées dans la prochaine section.

---

<sup>6</sup> Article 54 de la Loi sur l'accès et 2 de la Loi sur le privé.

## **Les principes de protection des renseignements personnels prévus dans la Loi sur l'accès et la Loi sur le privé**

Résumons maintenant les principales règles de protection des renseignements personnels prévues dans la Loi sur l'accès et la Loi sur le privé en faisant les adaptations nécessaires.

D'abord, la collecte de renseignements personnels est encadrée par la règle de la nécessité. L'article 5 de la Loi sur le privé prévoit que « la personne qui recueille des renseignements personnels afin de constituer un dossier sur autrui ou d'y consigner de tels renseignements ne doit recueillir que les renseignements nécessaires à l'objet du dossier ». Pour sa part, l'article 64 de la Loi sur l'accès énonce qu'un « organisme ne peut recueillir que des renseignements qui sont nécessaires à l'exercice de ses attributions ». Il est important de souligner qu'on ne peut déroger à la règle de la nécessité, même avec le consentement de la personne concernée.

La Cour du Québec a ainsi décrit le test à appliquer afin d'évaluer la nécessité d'une collecte de renseignements personnels<sup>7</sup> :

[44] [...] Un renseignement sera donc nécessaire non pas lorsqu'il pourra être jugé absolument indispensable, ou au contraire simplement utile. Il sera nécessaire lorsque chaque fin spécifique poursuivie par l'organisme, pour la réalisation d'un objectif lié à ses attributions, sera légitime, importante, urgente et réelle, et lorsque l'atteinte au droit à la vie privée que pourra constituer la cueillette, la communication ou la conservation de chaque élément de renseignement sera proportionnelle à cette fin. Cette proportionnalité jouera en faveur de l'organisme lorsqu'il sera établi que l'utilisation est rationnellement liée à l'objectif, que l'atteinte est minimisée et que la divulgation du renseignement requis est nettement plus utile à l'organisme que préjudiciable à la personne. Autrement, le droit à la vie privée et à la confidentialité des renseignements personnels devra prévaloir.

Ce test est appliqué par la Commission lorsqu'elle doit évaluer la nécessité d'une collecte de renseignements personnels.

Par ailleurs, les deux lois prévoient que les organismes publics et les entreprises ne peuvent communiquer un renseignement personnel à un tiers sans le

---

<sup>7</sup> *Laval (Société de transport de la Ville de) c. X*, [2003] C.A.I. 667 (C.Q.).

consentement de la personne concernée, sauf dans certaines situations particulières prévues à la loi.<sup>8</sup>

Parmi les exceptions prévues à la Loi sur le privé, soulignons notamment qu'une entreprise peut, sans le consentement de la personne concernée, communiquer un renseignement personnel contenu dans un dossier qu'elle détient sur autrui à un organisme chargé en vertu de la loi de prévenir, détecter ou réprimer le crime ou les infractions aux lois, qui le requiert dans l'exercice de ses fonctions, si le renseignement est nécessaire pour la poursuite d'une infraction à une loi applicable au Québec.<sup>9</sup> Dans ce contexte, l'entreprise dispose d'une discrétion afin de déterminer si elle accepte de communiquer un renseignement, mais elle est tenue d'évaluer la nécessité de cette communication. L'entreprise n'est pas obligée d'en informer la Commission ni de l'inscrire au dossier du client.

Aussi, les deux lois prévoient une exception relative à la communication de renseignements personnels sans le consentement de la personne concernée dans des situations d'urgence, notamment en vue de prévenir un acte de violence, dont un suicide, lorsqu'il existe un motif raisonnable de croire qu'un danger imminent de mort ou de blessures graves menace une personne ou un groupe de personnes identifiable.<sup>10</sup>

Par ailleurs, autant les organismes publics que les entreprises sont tenus de prendre les mesures de sécurité propres à assurer la protection des renseignements personnels collectés, utilisés, communiqués, conservés ou détruits et qui sont raisonnables compte tenu, notamment, de leur sensibilité, de la finalité de leur utilisation, de leur quantité, de leur répartition et de leur support.<sup>11</sup>

La Loi sur l'accès prévoit que le renseignement personnel recueilli ne peut être utilisé que pour les fins pour lesquelles il l'a été sauf s'il y a un consentement à cet égard ou selon certaines conditions, par exemple s'il s'agit d'une utilisation à des

---

<sup>8</sup> Article 59 de la Loi sur l'accès et 13 de la Loi sur le privé.

<sup>9</sup> Article 18 (3) de la Loi sur le privé.

<sup>10</sup> Article 18.1 de la Loi sur le privé et 59.1 de la Loi sur l'accès.

<sup>11</sup> Article 10 de la Loi sur le privé et 63.1 de la Loi sur l'accès.

fins compatibles avec celles pour lesquelles il a été recueilli<sup>12</sup> alors que la Loi sur le privé édicte que l'utilisation des renseignements contenus dans un dossier n'est permise, une fois l'objet du dossier accompli, qu'avec le consentement de la personne concernée.<sup>13</sup>

Enfin, la Loi sur l'accès prévoit que lorsque les fins pour lesquelles un renseignement personnel a été recueilli ou utilisé sont accomplies, l'organisme public doit le détruire, sous réserve de la *Loi sur les archives*<sup>14</sup> ou du *Code des professions*<sup>15</sup>. Pour sa part, la Loi sur le privé ne contient aucune règle concernant la destruction des renseignements.

### **Les préoccupations de la Commission en matière de protection des renseignements personnels et de la vie privée au regard de la situation à l'étude par la Commission d'enquête**

D'entrée de jeu, la Commission souligne que les enjeux relatifs au droit à la vie privée et à la protection des renseignements personnels des citoyens au regard des métadonnées dans le contexte des autorisations judiciaires visant leur collecte ne doivent pas être sous-estimés, dans la mesure où comme nous l'avons mentionné, ces données peuvent constituer des renseignements personnels et qu'à ce titre, elles doivent bénéficier des protections législatives existantes.

La Commission rappelle que tous les services policiers québécois sont soumis à la Loi sur l'accès; le Service de police de la Ville de Montréal et les autres services de police municipaux parce qu'ils font partie d'une municipalité et la Sûreté du Québec parce qu'elle relève du ministère de la Sécurité publique. Par conséquent, les services policiers sont tenus à l'exigence de collecter uniquement les renseignements qui sont nécessaires à leurs attributions. Dans ce contexte, la Commission s'interroge sur l'évaluation que ces derniers font de la nécessité de la collecte de renseignements personnels dans le cadre de certaines de leurs opérations, notamment au regard des révélations quant aux demandes de

---

<sup>12</sup> Article 65.1 de la Loi sur l'accès.

<sup>13</sup> Article 12 de la Loi sur le privé.

<sup>14</sup> RLRQ, c. A-21.1.

<sup>15</sup> RLRQ, c. C-26. Voir article 73 de la Loi sur l'accès.



« déversement de tours cellulaires ». La Commission est préoccupée quant au respect de cette exigence au regard de cette pratique ayant été mise en lumière dans le cadre des audiences.

De plus, la Commission est préoccupée par la collecte massive de données qui semble être faite par les policiers à certaines occasions à la lumière de différents témoignages entendus dans le cadre de la Commission d'enquête. Dans ce contexte, elle s'inquiète plus particulièrement de la collecte inévitable de renseignements personnels au sujet de tierces personnes, qu'elles soient journalistes ou simples citoyens, qui ne sont pas visées par une enquête policière et qui ne sont soupçonnées d'aucun crime, d'autant plus que cette collecte se fait à leur insu. Bien que la Loi sur l'accès prévoit des recours que les citoyens peuvent exercer lorsqu'ils croient que des organismes publics ne respectent pas les obligations qui leur incombent en vertu de la loi, encore faut-il que ces individus soient en mesure de déceler l'existence de telles situations, ce qui est impossible sans un minimum de transparence.

Enfin, les faits à l'étude par la Commission d'enquête démontrent que d'importantes connaissances sont requises de la part des différents intervenants afin de cerner les enjeux de protection des renseignements personnels qui peuvent se poser dans le contexte de demandes d'autorisations judiciaires visant la collecte de métadonnées. L'environnement technologique est complexe et en constante évolution; l'arrimage de la technologie avec les lois applicables en matière de protection des renseignements personnels et plus globalement avec le droit à la vie privée est complexe, comme en témoignent les différentes appréciations du fait que les métadonnées peuvent ou non révéler des renseignements personnels. Dans ce contexte, la Commission s'interroge à savoir si les intervenants, autant fournisseurs de services, policiers que juges, disposent de toutes les informations nécessaires relatives aux enjeux de protection des renseignements personnels lors de la demande et l'émission d'autorisations judiciaires visant la communication de métadonnées.

## **Les pistes de solutions proposées par la Commission afin de garantir la prise en considération des enjeux de protection des renseignements personnels et de la vie privée par les différents intervenants dans le contexte à l'étude par la Commission d'enquête**

Dans le contexte étudié par la Commission d'enquête, et au regard des enjeux de protection des renseignements personnels et de la vie privée des citoyens qui y sont soulevés, la Commission estime pertinent de proposer quelques pistes de solution qui pourraient être envisagées.

### *Transparence, reddition de compte et lien de confiance*

La Commission considère qu'il serait souhaitable d'améliorer la *transparence* des mécanismes permettant aux services policiers de demander des informations aux fournisseurs de services de télécommunication ainsi que d'assurer une certaine forme de *reddition de compte*, afin de favoriser le maintien du *lien de confiance* avec les citoyens. Par exemple, cela pourrait prendre la forme d'une obligation de documenter la pratique des services policiers de demandes d'autorisations judiciaires. Les fournisseurs de services devraient également être transparents à cet égard et faire état des demandes qu'ils reçoivent.

### *Respect du critère de nécessité*

La Commission constate qu'il est essentiel de sensibiliser les services policiers à l'obligation qui leur incombe en vertu de la Loi sur l'accès de collecter uniquement les renseignements qui sont *nécessaires* aux fins de leurs enquêtes. Cela pourrait impliquer, par exemple, de les inciter à privilégier l'utilisation de techniques d'enquête permettant de cibler l'information recherchée pour éviter que des renseignements personnels non nécessaires à l'enquête soient colligés. À la lumière des faits ayant été révélés dans le cadre de la Commission d'enquête, il pourrait notamment être pertinent que les services policiers se dotent de procédures particulières en matière de collecte de métadonnées, tenant compte des éléments relatifs à la vie privée et prévoyant par exemple que les moyens moins intrusifs par lesquels les renseignements peuvent raisonnablement être obtenus doivent être privilégiés.

### Formation, sensibilisation et accompagnement

Également, la Commission estime important d'assurer la *formation*, la *sensibilisation* et *l'accompagnement* des différents acteurs (policiers, juges, fournisseurs de services) qui interviennent au niveau de la collecte et de la communication de renseignements personnels dans le contexte particulier des demandes d'autorisations judiciaires visant la communication de métadonnées, afin de s'assurer que les enjeux de protection des renseignements personnels et de la vie privée soient compris et pris en considération. Plusieurs témoignages ont mis en lumière la complexité des enjeux posés par les nouvelles technologies au regard de la protection des renseignements personnels. Il est important de s'assurer que tous les intervenants aient accès à de la formation afin qu'ils développent une même compréhension de ces enjeux.

### Information fournie aux juges

À la lumière des témoignages entendus, la Commission est d'avis qu'il faut s'assurer que les juges qui évaluent les demandes d'autorisations judiciaires bénéficient d'un *maximum d'information* au sujet des techniques utilisées par les services policiers, des informations qui seront recueillies au sujet de la personne faisant l'objet de l'enquête et au sujet des tiers non soupçonnés d'un crime (nature des informations, quantité, nombre de personnes susceptibles d'être visées, etc.), des motifs qui sous-tendent la demande de communication de métadonnées ainsi que des alternatives à cette méthode dont dispose le service policier en cause. Il faut s'assurer de fournir toute l'information pertinente aux juges qui ont l'importante responsabilité de s'assurer du respect des droits fondamentaux des citoyens, notamment leur droit à la protection de leur vie privée.

### Mécanisme de contrepoids

Dans cette optique, la Commission estime intéressante l'idée de créer un *mécanisme faisant contrepoids* aux demandes policières, qui permettrait d'assurer la prise en considération des enjeux de protection des renseignements personnels et de la vie privée. À cet égard, la Commission souligne que plusieurs pistes de

réflexion pourraient être explorées. Par exemple, peut-on penser que le responsable de l'accès à l'information, qui possède déjà une expertise en protection des renseignements personnels et qui est déjà en poste au sein des organismes publics, pourrait jouer ce rôle? Il pourrait aussi s'agir d'un « protecteur de la vie privée » qui exercerait ses fonctions au sein des services policiers. Pensons enfin à ce qui est prévu dans le Projet de loi S-231 sur la protection des sources journalistiques, adopté par le sénat, mais présentement à l'étude par la Chambre des communes, et qui prévoit le pouvoir discrétionnaire pour le juge saisi de la demande pour le mandat, l'autorisation ou l'ordonnance de commettre d'office un avocat spécial chargé de présenter des observations qui sont dans l'intérêt de la liberté de presse. La même idée pourrait être reprise pour les enjeux relatifs à la protection de la vie privée.

#### Encadrement légal des demandes d'autorisations judiciaires

Si l'encadrement légal des demandes d'autorisations judiciaires visant notamment la communication de métadonnées devait être revu, la Commission soutient qu'il serait souhaitable de s'inspirer, à cette occasion, des *règles déjà existantes en matière de protection des renseignements personnels* (règles encadrant la collecte, la communication, l'utilisation et la destruction des renseignements personnels). Ainsi, les autorisations pourraient être assorties de mesures minimisant les impacts sur la vie privée de la personne faisant l'objet d'une enquête et des tiers, par exemple en prévoyant que les données non pertinentes à l'enquête au sujet des tiers doivent être détruites immédiatement par les services policiers.

D'ailleurs, le Commissariat à la protection de la vie privée du Canada, appuyé par l'ensemble des commissaires à la vie privée du Canada, incluant le Québec, s'exprimait ainsi en décembre 2016 dans un mémoire destiné à la Direction générale des politiques de la sécurité nationale de la Sécurité publique Canada<sup>16</sup> :

---

<sup>16</sup> Le mémoire peut être consulté à l'adresse électronique suivante : [https://www.priv.gc.ca/fr/mesures-et-decisions-prises-par-le-commissariat/memoires-presentes-dans-le-cadre-de-consultations/sub\\_psc\\_161205/](https://www.priv.gc.ca/fr/mesures-et-decisions-prises-par-le-commissariat/memoires-presentes-dans-le-cadre-de-consultations/sub_psc_161205/).

Nous estimons aussi qu'il incombe au législateur de mieux définir les conditions en vertu desquelles les forces policières devraient avoir accès aux métadonnées sensibles des Canadiens. Ces conditions comprennent l'adoption de seuils et de critères juridiques assez élevés pour la délivrance d'ordonnances du tribunal, mais aussi, lorsque ces critères sont respectés, l'imposition de limites supplémentaires pour protéger la vie privée des personnes qui sont visées accessoirement par un mandat, mais qui ne sont soupçonnées d'aucun crime.

[...]

On pourrait aussi autoriser les juges à imposer des limites au cas par cas au besoin. Par exemple, des restrictions pourraient s'appliquer à l'utilisation et à la communication (uniquement dans le cas d'une enquête portant sur le crime pour lequel l'autorisation est accordée) ainsi qu'à la période de conservation (les métadonnées se rapportant à des communications qui n'ont aucun lien avec une activité criminelle devraient être détruites sans délai).

## **Conclusion**

En conclusion, et bien qu'il ne s'agisse que d'un aspect parmi d'autres devant être considéré par la Commission d'enquête, la Commission estime qu'il importe de trouver un juste équilibre entre les exigences de sécurité, la protection des renseignements personnels des citoyens du Québec et la transparence des interventions de l'État en matière de sécurité publique.

La Commission désire remercier les commissaires pour leur attention et demeure à leur disposition pour toutes précisions additionnelles, le cas échéant.