



COMMISSION D'ACCÈS À L'INFORMATION DU QUÉBEC

Dossier : 1011820-S
Nom de l'organisme : Ville de Québec
Date : 6 mars 2017
Membre : M^e Cynthia Chassigneux

DÉCISION

OBJET

ENQUÊTE menée par la Commission d'accès à l'information (la Commission) de sa propre initiative en vertu des articles 122.1 et 123 de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*¹.

[1] Le 5 août 2015, un article² paru dans le *Journal de Montréal* révèle que la Ville de Québec utilise les services de la firme Dronexperts (l'entreprise) pour surveiller la bande riveraine du Lac Saint-Charles, et ce, au moyen d'un drone.

ENQUÊTE

[2] À la suite de cet article, la Commission initie une enquête de sa propre initiative conformément aux articles 123 et 129 de la Loi sur l'accès. Cette enquête, menée par la Direction de la surveillance de la Commission, vise à s'assurer de la conformité des activités de la Ville de Québec avec les exigences prévues aux articles 63.1 et 64 de la Loi sur l'accès, plus particulièrement en ce qui concerne la cueillette, l'utilisation, la communication, la conservation et la destruction des renseignements personnels recueillis au moyen de drones en vue de surveiller l'érosion de la bande riveraine du Lac Saint-Charles.

¹ RLRQ, c. A-2.1, Loi sur l'accès.

² Catherine BOUCHARD, « Lac Saint-Charles : un drone inquiète les citoyens », *Journal de Montréal*, 5 août 2015.

[3] Le 13 août 2015, la Direction de la surveillance de la Commission fait parvenir une lettre à la Ville de Québec contenant une série de questions afin d'obtenir des précisions sur cette pratique.

[4] Le 14 septembre 2015, la directrice de la Division de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels (la directrice) répond pour la Ville de Québec. Elle allègue notamment que :

« Le Lac Saint-Charles constitue la principale prise d'eau potable de la Ville de Québec. Nous sommes ici dans un dossier de sécurité et de santé publique afin d'assurer le maintien de la qualité de l'eau consommée par les citoyens de la Ville de Québec et de l'agglomération de Québec. [...]

L'objectif clairement établi de ce projet est de capter des images de la bande riveraine de chaque propriété afin de valider la conformité au [*Règlement R.A.V.Q. 301 de l'agglomération sur la renaturalisation des berges du Lac Saint-Charles*].

[...] Les articles 28 et 28.1 du R.A.V.Q. 301 stipulent le pouvoir des inspecteurs et la possibilité de prendre des photographies des lieux visités. Nous assimilons les vidéos captés par le drone aux photographies prises dans le passé sur les terrains des propriétaires ou en bateau du lac.

Si la prise d'image permet d'identifier, même partiellement, des individus, les images communiquées par la firme à la Ville sont préalablement floutées pour éviter qu'elles soient identifiables. De plus, la firme a affirmé à nos services que les scènes permettant d'identifier une personne ont simplement été coupées au montage et que seules les copies transmises à la Ville sont conservées; les versions originales contenant des images de personnes, le cas échéant, sont détruites suite au montage.

[...] Le résultat livré est conservé pour une période de trois ans par l'entreprise. La Ville de son côté, en application de son calendrier de conservation, conserve pour une durée nécessaire aux besoins du service les documents à l'actif, trois ans au semi-actif et les détruits par la suite. [...] Notez que la Ville de Québec est à faire une mise à jour de son calendrier de conservation et que les délais et modalités de conservation des éléments à caractère numérique ou technologique seront spécifiés dans la nouvelle version à être adoptée par les autorités compétentes. Entretemps, les versions numériques sont assimilées aux versions papier aux fins du calendrier de conservation. [...] »

[5] Par la suite plusieurs échanges ont eu lieu entre la direction de la surveillance de la Commission et la directrice afin d'obtenir des précisions, notamment quant aux images captées par l'entreprise et à la fréquence d'utilisation des drones pour surveiller la bande riveraine du Lac Saint-Charles. La directrice indique, en mars 2016, que :

« Cette activité [c.-à-d. prise de vue vidéo] devrait être renouvelée pour les années futures à une fréquence d'une fois par année durant la période estivale. Le résultat de la prise de photo aérienne reste encore à évaluer. Nous ne pouvons pas nous prononcer actuellement sur son renouvellement pour les années futures. »

[6] Au soutien de ses réponses, la directrice transmet différents documents dont le *Règlement R.A.V.Q. 301 de l'agglomération sur la renaturalisation des berges du Lac Saint-Charles* (Règlement R.A.V.Q. 301) et un avenant à l'entente conclue entre la Ville de Québec et l'entreprise (l'avenant).

[7] Après avoir pris connaissance des réponses et des documents soumis par la directrice au cours de l'enquête, la Commission a demandé, en février 2017, un complément d'information relativement au calendrier de conservation, aux moyens mis en œuvre par la Ville de Québec pour informer les riverains et à la poursuite ou non de cette pratique.

[8] Le 15 février 2017, la directrice soumet la règle de conservation applicable aux éléments à caractère numérique approuvée par Bibliothèque et Archives nationales du Québec (BANQ) et les communiqués diffusés auprès des riverains pour les informer du passage de drones pour la prise de photographies aériennes de la bande riveraine du Lac Saint-Charles.

[9] En ce qui concerne la poursuite du projet, elle soumet la réponse du directeur de la section suivi environnemental, division de la qualité du milieu (le directeur), qui mentionne que la Ville de Québec prévoit « un ou deux vols en 2017 en respectant les engagements pris jusqu'à maintenant notamment en ce qui concerne la communication avec les citoyens ». Par contre, en ce qui concerne le volet « prises de photos aériennes dans l'objectif de constituer une photo aérienne haute définition », le directeur indique que ce volet est abandonné.

ANALYSE

[10] La Loi sur l'accès s'applique aux organismes municipaux, dont fait partie la Ville de Québec, qui sont des organismes publics³.

[11] La Loi sur l'accès stipule qu'un renseignement personnel est un renseignement qui concerne une personne physique et permet de l'identifier⁴. À ce titre, les images captées par les drones lors du survol de la bande riveraine du Lac Saint-Charles qui permettent d'identifier une personne constituent un renseignement personnel.

[12] En l'espèce, la Commission doit déterminer si la Ville de Québec respecte les dispositions de la Loi sur l'accès dans le contexte de l'utilisation de drones pour la surveillance de la bande riveraine du Lac Saint-Charles.

Principes applicables

[13] La Loi sur l'accès prévoit qu'un organisme public doit prendre les mesures de sécurité propres à assurer la protection des renseignements personnels qu'il détient, et ce, tout au long de leur cycle de vie.

63.1. Un organisme public doit 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.

[14] L'enquête démontre que la captation des images est réalisée par l'entreprise au nom de la Ville de Québec. Dès lors, la Loi sur l'accès prévoit que seuls les renseignements personnels nécessaires à l'exercice des attributions d'un organisme public ou à la mise en œuvre d'un programme dont il a la gestion peuvent être recueillis, que ce soit par l'organisme public ou par l'entreprise.

64. Nul ne peut, au nom d'un organisme public, recueillir un renseignement personnel si cela n'est pas nécessaire à l'exercice des attributions de cet organisme ou à la mise en œuvre d'un programme dont il a la gestion.

[...]

³ Loi sur l'accès, article 3 et 5.

⁴ Loi sur l'accès, art. 54.

[15] Le fardeau de démontrer le caractère nécessaire de la collecte des renseignements personnels repose sur l'organisme public.

[16] Le critère de nécessité s'interprète à la lumière de la finalité poursuivie par l'organisme qui recueille des renseignements personnels.

[17] Dans l'affaire *Lava*⁵, la Cour du Québec propose d'interpréter l'exigence de nécessité de la manière suivante :

[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.

[Nos soulignements]

[18] En 2010, la Cour du Québec⁶ a appliqué à nouveau ce test lors de l'interprétation du critère de nécessité en précisant que :

[153] Ce test a l'avantage de tenir compte de la nature du renseignement et du besoin réel de l'organisme dans l'exercice de ses attributions en comparant le degré d'exigence que commande le besoin à l'expectative du préjudice pouvant être causé par l'atteinte aux droits de la personne.

[154] Ce test a pour effet pratique de soupeser les besoins de l'un dans l'optique de la finalité de ses fonctions et le préjudice pouvant être causé à l'autre.

[19] Ce test a été repris à plusieurs occasions par la Commission.

⁵ *Laval (Société de transport de la Ville de) c. X.*, [2003] C.A.I. 667 (C.Q.).

⁶ *Grenier c. Centre hospitalier universitaire de Sherbrooke*, [2010] C.A.I. 396.

[20] Ainsi, la Ville de Québec doit démontrer, à l'aide d'éléments concrets et probants, que les objectifs poursuivis par la collecte d'images à l'aide de drones pour surveiller la bande riveraine du Lac Saint-Charles sont légitimes, importants, urgents et réels et que l'atteinte au droit à la vie privée que peut constituer cette collecte est proportionnelle à ces objectifs.

Application du test de nécessité

Les objectifs poursuivis sont-ils légitimes, importants, urgents et réels ?

[21] La Commission constate que l'objectif poursuivi par la Ville de Québec vise à contrôler la végétation⁷ et les fenêtres vertes⁸ (c.-à-d. « ouverture aménagée dans la berge à travers la végétation permettant une percée visuelle du lac ») et à renaturaliser la bande riveraine⁹.

[22] Pour réaliser cet objectif, les employés de la Ville de Québec sont autorisés à examiner toute propriété immobilière et, de ce fait, à prendre, entre autres, des photographies des lieux visités, conformément au Règlement R.A.V.Q. 301.

28.1. Les employés chargés de l'application du présent règlement sont autorisés à examiner toute propriété immobilière pour constater si celui-ci est respecté.

À cette fin, les employés sont autorisés à :

1° exiger la production des livres, des registres et des documents relatifs aux matières visées par les règlements et exiger tout autre renseignement à ce sujet qu'il juge nécessaire ou utile;

2° prélever, sans frais, des échantillons de toute nature à des fins d'analyse;

3° prendre des photographies des lieux visités;

4° être accompagnés par un policier s'ils ont des raisons de craindre d'être molestés dans l'exercice de leurs fonctions.

Les propriétaires ou occupants de ces propriétés, bâtiments ou édifices sont tenus d'y laisser pénétrer les employés dans le cadre de l'application du présent règlement.

[23] À la lumière des réponses transmises par la directrice, notamment le 14 septembre 2015, la Commission est d'avis que cet objectif en est un « de

⁷ Règlement R.A.V.Q. 301, art. 3 à 5.

⁸ Id., art. 12 à 17.

⁹ Id., art. 6 à 11.

sécurité et de santé publique afin d'assurer le maintien de la qualité de l'eau consommée par les citoyens de la Ville de Québec et de l'agglomération de Québec. En effet, le Lac Saint-Charles fournit environ 54% de l'approvisionnement en eau potable des 54 000 habitants de l'agglomération ».

[24] La Commission est également d'avis que « compte tenu de la situation critique de ce réservoir d'eau potable », la Ville de Québec se doit de vérifier le respect de l'application du Règlement R.A.V.Q. 301.

[25] La Commission constate également qu'en procédant au survol de la bande riveraine du Lac Saint-Charles à l'aide de drones, la Ville de Québec peut augmenter le nombre d'inspections. En effet, comme le soutient la directrice le 14 septembre 2015,

« [c]ompte tenu de l'importance de cet enjeu [c.-à-d. renaturalisation et respect de l'application du Règlement R.A.V.Q. 301], la Ville a pris la décision d'accentuer le nombre d'inspections par rapport aux années précédentes. Le but recherché par l'utilisation de cette méthode novatrice d'inspection est de pouvoir ajouter une inspection supplémentaire durant la période estivale. Cette technologie permet d'effectuer ce travail en une seule journée. La charge de travail pour un résultat équivalent nécessite plus de 150 heures de travail ».

[26] La Commission considère donc que les objectifs poursuivis par la Ville de Québec en collectant des images à l'aide de drones pour surveiller la bande riveraine du Lac Saint-Charles sont légitimes, importants et réels.

L'atteinte au droit à la vie privée que peut constituer cette collecte est-elle proportionnelle aux objectifs poursuivis ?

[27] La Commission constate que la bande riveraine du Lac Saint-Charles s'entend, selon l'article 1 du Règlement R.A.V.Q. 301, comme étant « une bande de terrain au pourtour du lac qui s'étend de la ligne de crue vers l'intérieur des terres sur une profondeur de 10 ou 15 mètres selon la topographie ou jusqu'à la limite de l'emprise d'un chemin cadastré à l'entrée en vigueur de ce règlement, s'il est à moins de 10 ou 15 mètres, selon le cas ».

[28] Elle constate également que la captation des images de la bande riveraine du Lac Saint-Charles a été réalisée sous la supervision d'un pilote de drone et d'un cadreur de l'entreprise et de deux employés de la Ville de Québec. Elle constate alors, comme l'indiquent les documents transmis par la directrice le 14 septembre 2015, qu'« en tout temps, l'appareil a volé à la vue du pilote » et

que « le cadreur, en collaboration avec l'inspecteur [de la Ville de Québec] à bord de la chaloupe, était en mesure de capter que les informations nécessaires puisque le contenu visuel de la caméra était transmis en direct sur un écran ».

[29] La Commission constate ensuite qu'advenant la captation d'images permettant d'identifier, même partiellement, une personne physique lors du survol de la bande riveraine du Lac Saint-Charles par des drones, la Ville de Québec et l'entreprise ont prévu une procédure de floutage et de destruction des images. En effet, on peut lire dans l'avenant la clause suivante :

3. Destruction irréversible des renseignements personnels

Si la prise d'images permet d'identifier, même partiellement, des individus, les images communiquées par l'entreprise à la Ville sont préalablement floutées pour éviter qu'elles soient identifiables. De plus, l'entreprise s'engage à ce que les scènes permettant d'identifier une personne soient coupées au montage et que seules les copies transmises à la Ville soient conservées; les versions originales contenant des images de personnes, le cas échéant, soient détruites intégralement, de manière irréversible, suite au montage.

L'entreprise s'engage à effectuer un formatage approfondi afin que les images soient irrécupérables.

[30] Elle constate également que la Ville de Québec informe préalablement, par voie de communiqués dont elle a pris connaissance, les riverains du Lac Saint-Charles du survol de ce dernier par des drones en précisant, entre autres, l'objectif poursuivi et le moment estimé auquel les drones survoleront la bande riveraine du Lac Saint-Charles ainsi que le nom et les coordonnées d'une personne à contacter pour toutes questions. De plus, comme le précise la directrice dans sa réponse du 15 février 2017, les communiqués « ont notamment été distribués de porte en porte aux citoyens concernés ».

[31] Elle constate aussi que la Ville de Québec et l'entreprise se sont dotées d'un calendrier de conservation des images captées par des drones lors du survol de la bande riveraine du Lac Saint-Charles. Ce délai est de 10 ans pour la Ville de Québec et commence à courir dès la date de la prise de vue ou jusqu'à exécution du jugement en cas de poursuite judiciaire, comme précisé dans la Règle de conservation 05-04-001 approuvée par BANQ et transmise par la directrice le 15 février 2017. Il est de 3 ans pour l'entreprise, comme mentionné dans l'avenant.

[32] Elle constate enfin que la Ville de Québec réévalue chaque année le besoin de reconduire ou non le survol de la bande riveraine du Lac Saint-Charles. À ce titre, comme précisé au paragraphe 9 de la présente décision, la Ville de Québec a abandonné l'un des volets de ce projet.

[33] À la lumière de ce qui précède, la Commission considère que la Ville de Québec a démontré que la captation d'images à l'aide de drone est rationnellement liée à l'objectif poursuivi, tel que décrit aux paragraphes 21 à 23 de la présente décision. En effet, il ressort des éléments contenus au dossier que la captation d'images à l'aide de drones est un moyen qui permet à la Ville de Québec de s'assurer du respect des dispositions du Règlement R.A.V.Q. 301, en augmentant le nombre d'inspections tout en diminuant la charge de travail associée à ce type d'activité, comme indiqué au paragraphe 25 de la présente décision.

[34] La Commission considère également que l'atteinte au droit à la vie privée que peut constituer la captation d'images contenant des renseignements personnels par les drones est minimisée. En effet, la zone survolée par les drones, en l'espèce, est clairement définie par règlement, comme indiqué au paragraphe 27 de la présente décision et vise essentiellement la bande riveraine du Lac Saint-Charles. De plus, la Ville de Québec a pris des mesures pour limiter l'atteinte à la vie privée des riverains du Lac Saint-Charles en s'assurant qu'aucune image permettant d'identifier une personne physique ne lui est transmise ni n'est conservée par l'entreprise. Par ailleurs, la Commission constate que les renseignements personnels recueillis sont détruits à la première occasion possible et ne sont donc pas communiqués à la Ville de Québec, comme décrit aux paragraphes 29 et 31 de la présente décision. Enfin, la Ville de Québec avise les personnes susceptibles d'être présentes lors la captation d'images par les drones, comme mentionné au paragraphe 30 de la présente décision.

[35] La Commission considère donc, en l'espèce, que l'atteinte au droit à la vie privée que peut constituer la collecte d'images à l'aide de drones utilisés par la Ville de Québec est proportionnelle à l'objectif poursuivi soit la surveillance de la bande riveraine du Lac Saint-Charles.

[36] Par conséquent, la Commission est d'avis que la Ville de Québec a démontré que les images captées par les drones lors du survol de la bande riveraine du Lac Saint-Charles sont nécessaires à l'exercice de ses attributions. Elle est également d'avis, au regard des différents éléments décrits précédemment, que la Ville de Québec a pris toutes les mesures de sécurité propres à assurer la protection des renseignements personnels collectés lors du

survol de la bande riveraine du Lac Saint-Charles par les drones, et ce, tout au long de leur cycle de vie.

CONCLUSION

[37] Considérant l'ensemble du dossier, la Commission considère que la collecte de renseignements personnels par la Ville de Québec, au moyen de drones, dans le contexte de la surveillance de la bande riveraine du Lac Saint-Charles est conforme à l'article 64 de la Loi sur l'accès.

[38] La Commission considère également que les mesures de sécurité prises par la Ville de Québec pour assurer la protection des renseignements personnels, en l'espèce, sont conformes à l'article 63.1 de la Loi sur l'accès.

[39] La Commission ferme donc le présent dossier.

Cynthia Chassigneux
Juge administratif