



**Commission d'accès
à l'information
du Québec**

Siège

Bureau 1.10
575, rue Saint-Amable
Québec (Québec) G1R 2G4
Tél. : (418) 528-7741
Télééc. : (418) 529-3102

Bureau de Montréal

Bureau 18.200
500, boulevard René-Lévesque Ouest
Montréal (Québec) H2Z 1W7
Tél. : (514) 873-4196
Télééc. : (514) 844-6170

COMMISSION D'ACCÈS À L'INFORMATION

**AVIS SUR LE PROJET DE LOI N^o 41
LOI MODIFIANT LA LOI CONCERNANT LES PARTENARIATS
EN MATIÈRE D'INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT
ET D'AUTRES DISPOSITIONS LÉGISLATIVES**

présenté à la

Commission des transports et de l'environnement

le 20 octobre 2009

Dossier 09 17 71

Mise en contexte

Le présent avis fait suite à la convocation de la Commission d'accès à l'information (la Commission) par les membres de la Commission des transports et de l'environnement, dans le cadre des consultations particulières et des audiences publiques concernant le projet de loi n° 41, *Loi modifiant la Loi concernant les partenariats en matière d'infrastructures de transport et d'autres dispositions législatives*. Ce projet de loi a été déposé à l'Assemblée nationale par la ministre des Transports le 14 mai dernier.

Ce projet de loi modifie, entre autres, la *Loi concernant les partenariats en matière d'infrastructures de transport*¹, à l'égard de laquelle la Commission a émis un avis au mois de novembre 2000². Selon les notes explicatives du projet de loi, les modifications proposées visent, notamment, à établir de nouvelles règles en ce qui a trait au recouvrement des péages et à la protection des montants perçus par un partenaire privé pour le compte du gouvernement. De plus, ce projet de loi vise, entre autres, à préciser les pouvoirs que le ministre des Transports peut déléguer à un partenaire privé en matière d'infrastructures de transport.

La réalisation de tout projet de partenariat public-privé soulève des enjeux importants que la Commission a d'ailleurs eu l'occasion de commenter, dans un mémoire du mois de septembre 2004³. Le présent projet de loi s'inscrit dans cette perspective et appelle certains commentaires au chapitre du droit à l'information et de la protection des renseignements personnels. Voilà pourquoi la Commission remercie les membres de la Commission des transports et de l'environnement de lui offrir l'occasion de partager ses réflexions à ce sujet.

1. Commentaires généraux

Le partage de responsabilités d'un organisme public clairement assujéti à la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*⁴ (la Loi sur l'accès) vers une entreprise privée, qui n'est pas assujéti aux mêmes obligations de transparence, soulève des interrogations liées à l'application ou à l'interprétation des règles d'accès à l'information.

¹ L.R.Q., c. P-9.001.

² COMMISSION D'ACCÈS À L'INFORMATION DU QUÉBEC, *Avis sur le projet de loi n° 164, Loi concernant les partenariats en matière d'infrastructures de transport*, Québec, 30 novembre 2000, http://www.cai.gouv.qc.ca/08_avis_de_la_cai/01_pdf/a001812.pdf.

³ COMMISSION D'ACCÈS À L'INFORMATION DU QUÉBEC, *Mémoire sur le projet de loi n° 61, Loi sur l'Agence des partenariats public-privé du Québec*, Québec, septembre 2004, http://www.cai.gouv.qc.ca/06_documentation/01_pdf/memoire_ppp.pdf.

⁴ L.R.Q., c. A-2.1.

À titre d'exemple, dans quelle mesure la Loi sur l'accès s'appliquera-t-elle à une entente de partenariat? Est-ce que tous les documents du partenaire privé qui auront un lien avec le partenariat seront accessibles? Quels seront les recours du citoyen? Peut-on penser que le citoyen pourrait être privé d'un droit d'accès aux documents en raison du fait qu'un service public est dispensé par un partenaire privé?

Par ailleurs, la Commission s'interroge sur les impacts que pourrait avoir ce partenariat sur la gestion et la protection des renseignements personnels, incluant les recours offerts aux citoyens. Il est important que le citoyen connaisse les règles qui s'appliquent à la protection de ses renseignements personnels ainsi que les droits d'accès et de rectification qui s'appliquent.

En somme, le citoyen doit avoir l'assurance qu'il n'y aura pas de zones d'ombre en ce qui a trait aux responsabilités que devront assumer les partenaires publics et privés pour garantir le respect de ses droits en matière d'accès à l'information et de protection des renseignements personnels.

2. Collecte de renseignements personnels aux fins de percevoir ou de recouvrer le paiement d'un péage

La Commission comprend, à la lecture de l'article 1 de la *Loi concernant les partenariats en matière d'infrastructures de transport*⁵, que cette dernière s'applique à toute entente de partenariat à long terme entre le gouvernement et une entreprise privée pour réaliser la construction, la réfection ou l'exploitation d'une infrastructure de transport. Dans ce contexte et en vertu des dispositions pertinentes du projet de loi à l'étude⁶, une entreprise du secteur privé pourrait, à des fins de péage routier, constituer un fichier sur les automobilistes utilisateurs d'infrastructures routières désignées et échanger avec des organismes publics des renseignements personnels sur ces derniers.

En outre, la Commission constate que le mécanisme de péage prévu par le législateur ne semble pas permettre aux utilisateurs des infrastructures désignées de s'acquitter de leur paiement de façon anonyme. En effet, il est prévu que les partenaires privés recueilleront, aux fins de percevoir ou de recouvrer le paiement d'un péage, des renseignements personnels auprès des personnes désirant obtenir un compte client ou se procurer un transpondeur. De plus, ils obtiendront auprès de la Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ) ou d'autres organismes publics des renseignements sur les utilisateurs n'ayant ni compte client ni transpondeur.

Ces constats amènent la Commission à formuler les commentaires suivants.

⁵ Précitée, note 1.

⁶ Voir notamment les articles 6 à 8 du projet de loi modifiant respectivement les articles 12 à 14 de la *Loi concernant les partenariats en matière d'infrastructures de transport* précitée, note 1.

▪ **Titulaires d'un compte client**

Bien que le péage ne devienne exigible que lorsque le véhicule routier circule sur une infrastructure désignée⁷, la Commission comprend que des renseignements personnels pourraient être recueillis au préalable par les partenaires privés. À titre d'exemple, les personnes souhaitant ouvrir un compte client auprès d'un partenaire privé, en vue du paiement des passages d'un véhicule routier sur les infrastructures désignées⁸, devraient fournir les renseignements personnels requis pour la création de ce compte. La Commission constate que les renseignements qui seraient recueillis dans ce contexte par le partenaire privé ne sont pas décrits dans le projet de loi. Il importe de rappeler que seuls les renseignements personnels nécessaires à la création du compte client pourront ainsi être demandés.

▪ **Personnes au nom desquelles un transpondeur est enregistré**

De même, les personnes souhaitant munir leur véhicule routier d'un transpondeur et l'enregistrer auprès du partenaire privé à des fins de paiement⁹ devraient vraisemblablement lui transmettre certains renseignements personnels au préalable. La Commission n'est pas au fait des renseignements qui seraient rattachés à ce dispositif ni des mesures de sécurité visant à protéger les renseignements personnels recueillis.

La Commission estime que l'usage des technologies dont il est question dans ce projet de loi doit se faire dans le strict respect des lois sur la protection des renseignements personnels en vigueur au Québec et dans le respect de la vie privée des citoyens.

Dans ce contexte, peut-on envisager la possibilité que le transpondeur soit anonyme? En d'autres termes, peut-on prévoir qu'une personne intéressée à se procurer un transpondeur pour circuler sur les infrastructures désignées puisse le faire sans avoir à communiquer ses renseignements personnels au partenaire privé et ce, dans le respect des objectifs en matière de péage routiers?

Par ailleurs, de l'avis de la Commission, le transpondeur ne devrait pas contenir des renseignements personnels. Pour éviter une lecture non autorisée de ces renseignements confidentiels, pourrait-il plutôt être muni d'un code aléatoire ne permettant pas à un tiers d'identifier son titulaire? À partir de ce code, le partenaire pourrait, quant à lui, avoir accès aux renseignements personnels de l'utilisateur concerné.

⁷ Article 8 du projet de loi remplaçant l'article 14 de la *Loi concernant les partenariats en matière d'infrastructures de transport* précitée, note 1.

⁸ Voir le 2^e paragraphe de l'article 13 de la *Loi concernant les partenariats en matière d'infrastructures de transport* précitée, note 1, tel que remplacé par l'article 7 du projet de loi.

⁹ Voir le 1^{er} paragraphe de l'article 13 de la *Loi concernant les partenariats en matière d'infrastructures de transport* précitée, note 1, tel que remplacé par l'article 7 du projet de loi.

▪ **Collecte de renseignements personnels lors du passage des véhicules routiers empruntant les infrastructures désignées**

À la lumière d'informations obtenues du ministère des Transports du Québec, la Commission comprend qu'une preuve photographique de la plaque d'immatriculation serait prise par le partenaire privé lors du passage de tous les véhicules routiers sur les infrastructures désignées par le ministre des Transports. De plus, l'article 15 de la *Loi concernant les partenariats en matière d'infrastructures de transport*¹⁰ permet la collecte par les partenaires privés, auprès de tout gouvernement ou organisme, de renseignements personnels en lien avec ce numéro de plaque d'immatriculation, tels que le nom et l'adresse du titulaire d'un certificat d'immatriculation d'un véhicule routier.

Devant ce constat, la Commission tient à rappeler l'obligation qui s'impose aux partenaires privés, ayant accès à de tels renseignements personnels sur des milliers de citoyens québécois, de prendre les mesures propres à assurer la protection, lors de leur collecte, de leur conservation, de leur utilisation, de leur communication ou de leur destruction. Ceci est d'autant plus important dans la mesure où la collecte du numéro de la plaque d'immatriculation des véhicules routiers permettra, par la suite, aux partenaires privés d'obtenir d'autres renseignements.

En outre, les citoyens doivent avoir l'assurance que les renseignements recueillis par les partenaires privés ne permettront pas d'établir un lien entre les déplacements d'un propriétaire de véhicule routier et son identité.

▪ **Numéro de dossier de la personne au nom de laquelle l'immatriculation du véhicule routier a été effectuée par la Société de l'assurance automobile du Québec**

L'article 15 de la *Loi sur les partenariats en matière d'infrastructures de transport*¹¹ autorise le partenaire privé à recueillir auprès de tout gouvernement ou organisme certains renseignements personnels concernant le titulaire du certificat d'immatriculation aux fins de percevoir ou de recouvrer le paiement d'un péage. Il serait modifié par l'article 9 du projet de loi à l'étude pour permettre au partenaire privé de recueillir, en plus, le numéro de dossier de la personne au nom de laquelle l'immatriculation du véhicule routier a été effectuée par la SAAQ. Il appert des informations obtenues de la SAAQ que le numéro de dossier en question correspond au numéro de permis de conduire des titulaires de certificat d'immatriculation d'un véhicule routier.

Selon les explications soumises à l'attention de la Commission, cette collecte serait nécessaire dans le seul cas où le partenaire privé souhaiterait retracer une personne se trouvant en défaut de paiement d'un péage. Dans ce cas, la SAAQ

¹⁰ Précitée, note 1.

¹¹ *Id.*

serait ainsi en mesure d'établir, de façon plus efficace, la correspondance exacte entre l'information fournie par le partenaire privé et ses banques de données.

Or, la communication du numéro de dossier au partenaire privé interpelle la Commission. Le fait de recueillir des renseignements personnels sans le consentement des personnes concernées représente inévitablement une forme d'intrusion dans leur vie privée. Dans chaque cas où une collecte de renseignements personnels est envisagée, les entreprises doivent être en mesure d'établir la nécessité de cette collecte.

En l'espèce, et conformément aux principes énoncés par la législation applicable, il est nécessaire d'envisager d'autres façons de procéder pour réduire les risques en matière de protection des renseignements personnels. Dans la mesure où le numéro de dossier constitue un renseignement personnel particulièrement sensible, ne pourrait-on pas en éviter la communication au secteur privé? À titre d'exemple, plutôt que le partenaire privé recueille de la SAAQ le numéro de dossier des personnes visées, pourrait-il valider auprès de la SAAQ l'information dont il dispose, sans qu'il n'y ait de transmission de ce numéro?

À cet égard, la Commission rappelle l'importance de prévoir et d'appliquer des règles de sécurité très strictes permettant d'assurer la protection des renseignements personnels lors de leur collecte, leur conservation, leur communication, leur utilisation et leur destruction.

3. Poursuite pénale

L'article 20 de la *Loi concernant les partenariats en matière d'infrastructures de transport*¹², tel qu'il serait modifié par l'article 12 du projet de loi, a également retenu l'attention de la Commission. Il prévoit que le ministre des Transports pourrait désigner, parmi les employés d'un partenaire privé, toute personne qui serait chargée de rédiger un rapport d'infraction visé à l'article 62 du *Code de procédure pénale*¹³. Ainsi, la Commission comprend que de tels rapports d'infraction reliés au péage seraient rédigés lorsqu'une personne fait défaut d'acquitter le montant des péages à l'expiration du délai de 30 jours qui lui est accordé pour ce faire.

La rédaction de rapports d'infraction par un employé du secteur privé constitue une situation exceptionnelle. Par conséquent, la Commission suggère un encadrement rigoureux et plus explicite, au chapitre de la protection des renseignements personnels, afin de limiter les risques d'erreur, de perte, de vol ou d'utilisation non autorisée de ces renseignements. Elle invite donc le législateur et toutes les parties prenantes à la plus grande prudence étant donné la confidentialité des renseignements en cause.

¹² Précitée, note 1.

¹³ L.R.Q., c. C-25.1.

Conclusion

Le partenariat dont il est question dans le projet de loi n° 41 implique une redistribution des responsabilités entre les secteurs public et privé. Il s'ensuit que des questions relatives au droit d'accès à l'information et à la protection des renseignements personnels doivent être considérées.

De l'avis de la Commission, les nouvelles façons de faire de l'État, que ce soit dans le cadre d'un partenariat public-privé ou autrement, ne doivent pas avoir pour effet de réduire les droits d'accès du citoyen ainsi que son droit à la protection des renseignements personnels.

En outre, le partenaire privé et les organismes publics concernés se doivent d'être vigilants dans la collecte, l'utilisation, la communication, la conservation et la destruction des renseignements personnels concernés de manière à respecter les exigences législatives applicables à cet égard, notamment celui de ne recueillir que les renseignements nécessaires.

Enfin, la Commission rappelle que l'utilisation des technologies dont il est question dans ce projet de loi doit se faire dans le strict respect des lois sur la protection des renseignements personnels en vigueur au Québec et dans le respect de la vie privée des citoyens. Ainsi, la Commission propose, notamment, que des mesures soient mises en place afin que les citoyens qui choisissent d'enregistrer un transpondeur à des fins de paiement puissent le faire de manière anonyme. En outre, un transpondeur ne devrait pas contenir de renseignements personnels.