

AVIS DE LA COMMISSION D'ACCÈS À L'INFORMATION
CONCERNANT UN PROTOCOLE D'ENTENTE RELATIF
À LA COMMUNICATION DE RENSEIGNEMENTS ANONYMISÉS
PORTANT SUR LE RECOURS À L'ASSISTANCE-EMPLOI
DES PERSONNES NÉES À L'EXTÉRIEUR DU CANADA

ENTRE

LE MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION ET DES COMMUNAUTÉS CULTURELLES

ET

LE MINISTÈRE DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITÉ SOCIALE

DOSSIER 05 12 02

Assemblée du 19 octobre 2005

1. MISE EN CONTEXTE

Depuis plusieurs années, le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MESS) recueille, compile et diffuse des données sur les différentes caractéristiques des personnes qui recourent à l'assistance-emploi. Parmi ces caractéristiques, on retrouve, pour les personnes nées à l'extérieur du Canada, le pays de naissance, la date d'entrée au Canada et un code qui témoigne du statut ou, dans le cas des résidents permanents, de la catégorie d'immigration de la personne. Ces renseignements sont recueillis en premier lieu parce que l'admissibilité des personnes aux différents bénéfices de l'assistance-emploi peut en dépendre. Ils servent également à compiler des statistiques sur le recours à l'assistance-emploi des différentes populations concernées.

La mesure du recours à l'assistance-emploi par les diverses catégories (demandeurs d'asile, réfugiés reconnus en attente de la résidence permanente, résidents permanents des composantes familiale, économique ou humanitaire, citoyens canadiens, autres) et cohortes de personnes nées à l'étranger ainsi que la mesure des différents aspects de ce recours (évolution de la fréquence, de la précocité, de la durée, etc.) peuvent fournir des indications très utiles sur l'insertion économique de ces différentes populations et sur les difficultés qu'elles rencontrent tout au long de ce processus qui peut se prolonger plus ou moins dans le temps, le tout en fonction des caractéristiques, de l'évolution du statut des personnes et de la conjoncture économique.

Si la responsabilité de l'assistance-emploi, qui tient lieu d'aide de dernier recours pendant la période d'établissement des immigrants, relève du MESS, la responsabilité de l'élaboration et de la gestion des programmes de sélection et d'intégration des immigrants relève du ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles (MICC). C'est pourquoi, le MICC estime avoir besoin, pour analyser l'impact de ses programmes, de données détaillées sur le recours à l'assistance-emploi par ces populations.

Depuis que le gouvernement du Québec assume la responsabilité du soutien financier aux nouveaux arrivants (1979 pour la composante économique et 1991 pour l'ensemble du processus), différentes avenues ont été utilisées pour permettre au MICC d'étudier la problématique du recours à l'assistance-emploi par les personnes nées à l'étranger. La plus récente a donné lieu à la transmission, par le MESS au MICC, d'une base de données statistiques rendant compte des personnes ayant été bénéficiaires pendant le dernier mois de chaque année. Cette transmission, autorisée par la Commission en septembre 2003 (dossier 03 13 56), portait sur la période 1997-2002. Toutefois, l'exploitation des données transmises dans le cadre de l'autorisation de recherche a montré les limites de son potentiel. Les données agrégées transmises n'ont pu fournir que des instantanés, pris à divers moments dans le temps. Il n'a pas été possible par exemple de mesurer précisément la précocité (délai entre l'arrivée et le premier recours à l'aide), ni la durée de la première période de recours, ni le rythme de sortie de cette première période.

Le MICC en arrive à la conclusion que pour analyser correctement tous les aspects d'un phénomène aussi complexe, il lui est nécessaire de disposer de données individuelles. Les parties au projet d'entente ont conjointement élaboré un projet d'entente prévoyant la transmission, du MESS au MICC, d'un fichier de données individuelles, anonymisées par le retrait, au moment de leur extraction au MESS, des renseignements les plus susceptibles de permettre l'identification

des individus ou le couplage avec les fichiers d'origine, soit : nom, prénom, adresse, jour et mois de naissance, jour d'arrivée au pays. Une nouvelle version complète du fichier serait produite à chaque année; il ne serait pas possible d'enrichir le fichier précédent avec des données additionnelles, le lien avec les enregistrements du fichier source étant rompu.

Cependant, en dépit des techniques d'anonymisation utilisées et des mesures de sécurité convenues entre les parties, dans certains cas, l'identification d'individus pourrait exceptionnellement être possible. C'est pourquoi, les parties à l'entente ont choisi de considérer cette transmission de données comme une communication de renseignements assujettie aux dispositions de l'article 68 de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*, ci-après appelée Loi sur l'accès, et demandent, en conséquence, que celle-ci fasse l'objet d'un avis de la Commission.

2. OBJET DE L'ENTENTE

Le présent projet d'entente a pour objet de déterminer les modalités entourant la communication annuelle par le MESS au MICC d'un fichier de données individuelles anonymisées portant sur la clientèle des personnes nées à l'étranger et prestataires de l'assistance-emploi.

3. ASSISE LÉGALE

Les articles 4 et 7 de la *Loi sur le ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles* (L.Q. 2005, c. 24) prévoient :

4. Les fonctions du ministre en matière d'immigration consistent plus particulièrement à :

1° définir des objectifs quant au nombre de ressortissants étrangers admissibles au cours d'une période donnée en tenant compte des besoins et de la capacité d'accueil de la société, dans le respect des valeurs de réunification familiale et de solidarité internationale;

2° informer, recruter et sélectionner les immigrants et à faciliter leur établissement au Québec;

3° veiller à la sélection des ressortissants étrangers qui désirent s'établir temporairement au Québec;

4° prendre les dispositions nécessaires pour que les personnes qui s'établissent au Québec acquièrent, dès leur arrivée ou même avant qu'elles ne quittent leur pays d'origine, la connaissance de la langue française et pour favoriser l'usage de cette langue par les immigrants;

5° favoriser l'intégration linguistique, sociale et économique des immigrants à la société québécoise.

7. Dans l'exercice de ses responsabilités, le ministre peut notamment :

- 1° conclure des ententes avec toute personne, association ou société ou avec tout organisme;*
- 2° conclure, conformément à la loi, des ententes avec un gouvernement autre que celui du Québec ou avec l'un de ses ministères, une organisation internationale ou un organisme de ce gouvernement ou de cette organisation;*
- 3° réaliser ou faire réaliser des recherches, des inventaires, des études et des analyses et les rendre publics;*
- 4° prendre, avec les ministères intéressés, les mesures nécessaires pour faciliter la reconnaissance au Québec de la formation reçue et de l'expérience acquise à l'étranger, en vue de l'attribution d'équivalences;*
- 5° obtenir des ministères et organismes publics les renseignements nécessaires à l'élaboration des orientations et des politiques et à leur mise en œuvre.*

L'article 6 de la *Loi sur l'immigration au Québec* (L.R.Q., c. I-0.2) prévoit :

6. Le ministre peut, conformément à la loi, conclure tout accord avec le gouvernement du Canada et tout organisme de celui-ci ainsi qu'avec tout autre gouvernement ou organisme, conformément aux intérêts et aux droits du Québec, pour faciliter l'exécution de la présente loi.

Il peut conclure toute entente, de la même manière et avec les mêmes autorités ou avec tout ministère ou organisme du gouvernement du Québec, pour l'échange de renseignements obtenus en vertu d'une loi que ce gouvernement, ce ministère ou cet organisme est chargé d'appliquer afin de lui permettre d'atteindre les objectifs d'immigration ou de s'acquitter des obligations qui lui incombent en vertu de la présente loi.

Les articles 68 et 70 de la *Loi sur l'accès* prévoient :

68. Un organisme public peut, sans le consentement de la personne concernée, communiquer un renseignement nominatif :

- 1° à un organisme public lorsque cette communication est nécessaire à l'exercice des attributions de l'organisme receveur ou à la mise en œuvre d'un programme dont cet organisme a la gestion;*
- 2° à une personne ou un organisme lorsque des circonstances exceptionnelles le justifient.*

Ces communications s'effectuent dans le cadre d'une entente écrite.

70. Une entente conclue en vertu de l'article 68 ou 68.1 doit être soumise à la Commission pour avis. Elle entre en vigueur sur avis favorable de la Commission.

En cas d'avis défavorable de la Commission, cette entente peut être soumise au gouvernement pour approbation; elle entre en vigueur le jour de son approbation.

Cette entente ainsi que l'avis de la Commission et l'approbation du gouvernement, le cas échéant, sont déposés à l'Assemblée nationale dans les trente jours de cet avis et de cette approbation si l'Assemblée est en session ou, si elle ne siège pas, dans les trente jours de l'ouverture de la session suivante ou de la reprise de ses travaux.

L'entente doit, en outre, être publiée à la Gazette officielle du Québec dans les trente jours de son dépôt à l'Assemblée nationale.

Le gouvernement peut, après avoir pris l'avis de la Commission, révoquer en tout temps l'entente.

4. RENSEIGNEMENTS COMMUNIQUÉS

Au début de chaque année civile et, au plus tard le 30 avril de celle-ci, le MESS communiquerait au MICC un fichier contenant, pour chaque personne née à l'étranger qui a été inscrite comme prestataire de l'assistance-emploi à un moment ou à un autre entre le 1^{er} janvier 1996 et le 31 décembre de l'année précédant la constitution du fichier, les renseignements suivants :

- le pays de naissance,
- les différents codes d'immigration attribués et les dates correspondantes (mois et année),
- la date (mois et année) d'arrivée au Canada,
- l'année de naissance,
- le sexe,
- la scolarité,
- un indicateur de présence à l'assistance-emploi pour chaque mois depuis janvier 1996,
- la région de résidence au moment de chaque période de recours,
- le type de contrainte à l'emploi,
- la situation familiale.

Cette communication serait accompagnée d'une documentation précisant la signification, le sens et la portée des variables communiquées. Cette documentation inclura également les règles d'interprétation utilisées par le MESS lors de la production et de la diffusion de ses propres statistiques.

5. CONSTATS

5.1 QUANT AUX MODALITÉS DE COMMUNICATION DES RENSEIGNEMENTS

La Direction générale adjointe de la recherche, de l'évaluation et des statistiques sera responsable, au MESS, de constituer le fichier anonymisé, à partir des banques de données informationnelles du MESS.

La communication par le MESS du fichier est effectuée de la manière suivante :

- le fichier à communiquer, en format ASCII, sera compressé avec une clé pour la décompression et enregistré sur un CD-ROM;
- ce CD-ROM sera transmis par courrier spécial avec remise en main propre au responsable de l'entente;
- la clé permettant la décompression du fichier sera communiquée séparément au responsable de l'entente.

5.2 QUANT AUX OBLIGATIONS RELATIVES À LA CONFIDENTIALITÉ DES RENSEIGNEMENTS ET AUX MESURES DE SÉCURITÉ

Le MICC reconnaît le caractère confidentiel des fichiers de renseignements qui lui sont communiqués et s'engage, entre autres, à :

- informer son personnel des obligations énoncées à l'entente et à diffuser à cet égard toute l'information pertinente;
- utiliser les renseignements obtenus uniquement aux fins de l'analyse, de l'évaluation et du suivi des mesures et des programmes d'immigration et d'intégration dont il a la gestion;
- prendre toutes les mesures de sécurité requises pour assurer la confidentialité des renseignements obtenus, notamment en ce qui a trait au contrôle des accès à ces renseignements et à leur conservation;
- faire signer un engagement de confidentialité à tout employé ou à tout mandataire appelé à utiliser les renseignements obtenus;
- s'assurer que seules les personnes autorisées ont accès aux renseignements obtenus; l'accès direct au fichier de données communiqué par le MESS serait restreint aux membres du personnel de la Direction de la population et de la recherche du MICC. À titre exceptionnel, le directeur de la Direction de la population et de la recherche pourrait autoriser cet accès à d'autres employés du MICC, aux mêmes conditions qu'aux employés de sa propre unité administrative;

- ne publier, dans les rapports compilés grâce à ces données, aucun renseignement susceptible de permettre l'identification d'un individu;
- supprimer ou regrouper, dans les tableaux produits avec les renseignements obtenus, tous les effectifs inférieurs à 10;
- ne verser, en aucun cas, les données obtenues du MESS dans d'autres fichiers ou banques de données administratives que ceux ou celles constitués exclusivement pour les fins de la présente entente;
- ne communiquer ces données à aucun tiers, incluant tout autre ministère ou organisme gouvernemental, à moins que la loi ne le permette;
- détruire annuellement, après réception du nouveau fichier communiqué par le MESS, le fichier reçu l'année précédente et toute copie des renseignements obtenus par destruction logique, effacement physique ou déchiquetage.

Le MICC s'engage à tenir un registre des communications de fichiers. Ce registre indiquerait :

- la date de réception des fichiers;
- le nom, la fonction et l'adresse de la personne qui a reçu les fichiers;
- le nom, la fonction et l'adresse de chaque personne qui a été autorisée à utiliser le fichier et la date de ces autorisations, ainsi que la date de signature des engagements de confidentialité;
- le nom et la fonction de la personne qui a détruit les fichiers;
- la date de destruction des fichiers.

Le MICC s'engage enfin, dans le cas de recours à un mandataire externe pour l'analyse des renseignements obtenus dans le cadre du présent protocole, à limiter aux seuls cas où la réalisation d'un projet d'étude ou de recherche nécessitant ce recours a été convenue conjointement entre les deux ministères. À défaut d'un tel projet conjoint, l'accord préalable du MESS sera requis avant l'adjudication d'un contrat à un mandataire par le MICC.

5.3 QUANT À L'UTILISATION DES RENSEIGNEMENTS

Le MICC informera le MESS des compilations, études et analyses effectuées au moyen des données communiquées ainsi que des résultats obtenus. Le cas échéant, avant de publier de tels résultats dans un rapport, le MICC les fera valider par le MESS.

Le MICC indiquera la provenance des données lors de la production de telles compilations, études ou analyses et, le cas échéant, lors de la diffusion de rapports faisant état de leurs résultats.

6. ANALYSE

À partir de l'expérience acquise par l'autorisation de recherche, le MICC a constaté qu'afin de pouvoir prendre en compte les divers facteurs susceptibles d'avoir un impact sur le recours à l'assistance-emploi des personnes nées à l'étranger, il est nécessaire de disposer de données témoignant de l'évolution de la situation sur une longue période, pour plusieurs cohortes annuelles successives.

La présente entente vise à permettre au MESS de transférer annuellement au MICC un fichier de données qui pourra rendre compte des différents aspects du recours à l'assistance-emploi, depuis 1996, des personnes nées à l'étranger résidant au Québec. L'approche retenue fera en sorte qu'une nouvelle version complète du fichier sera produite à chaque année. De plus il ne serait pas possible d'enrichir le fichier précédent avec des données additionnelles, le lien avec les enregistrements du fichier source étant rompu.

Les parties ont convenu de soumettre le projet d'entente à la Commission car, en dépit des techniques d'anonymisation utilisées et des mesures de sécurité convenues entre les parties, l'identification d'individus pourrait exceptionnellement être possible dans certains cas.

Par ailleurs, il est opportun de rappeler que, même à titre exceptionnel, le directeur de la Direction de la population et de la recherche ne peut autoriser l'accès à d'autres employés du MICC, aux mêmes conditions qu'aux employés de sa propre unité administrative, que si c'est nécessaire à l'exercice des fonctions de ces personnes.

7. CONCLUSION

Après avoir pris connaissance des documents reçus, la Commission fait les constats suivants quant au projet d'entente :

- les articles 4 (paragraphe 5^o) et 7 (paragraphe 3^o) de la *Loi sur le ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles* prévoient que le MICC a pour fonctions, notamment, de favoriser l'intégration linguistique, sociale et économique des immigrants à la société québécoise et qu'il peut, à cette fin, réaliser ou faire réaliser des recherches, des inventaires, des études et des analyses;
- l'article 7 (paragraphe 5^o) de la même loi prévoit la possibilité pour le MICC d'obtenir des ministères et organismes publics les renseignements nécessaires à l'élaboration de ses orientations et politiques et à leur mise en œuvre;
- le projet d'entente est soumis à la Commission en vertu de l'article 68 de la Loi sur l'accès;
- le MICC et le MESS ont convenu de différentes mesures de sécurité afin d'assurer le caractère confidentiel des renseignements communiqués dont la Commission pourra évaluer la pertinence et la suffisance ultérieurement.

Ainsi, la Commission émettra un avis favorable sur réception de l'entente signée.

Québec, le 21 octobre 2005

Madame Charlotte Poirier
Secrétaire générale
Ministère de l'Immigration et des
Communautés culturelles
360, rue McGill, 4^e étage
Montréal (Québec) H2Y 2E9

N/Réf. : 05 12 02

Madame,

Vous trouverez ci-joint l'avis de la Commission d'accès à l'information (Commission) relativement à un projet d'entente, concernant la communication de renseignements anonymisés portant sur le recours à l'assistance-emploi des personnes nées à l'extérieur du Canada, entre le ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles (MICC) et le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MESS).

Lors de son assemblée du 19 octobre, la Commission a analysé cette entente et me prie de vous informer des constats suivants :

- les articles 4 (paragraphe 5^o) et 7 (paragraphe 3^o) de la *Loi sur le ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles* prévoient que le MICC a pour fonctions, notamment, de favoriser l'intégration linguistique, sociale et économique des immigrants à la société québécoise et qu'il peut, à cette fin, réaliser ou faire réaliser des recherches, des inventaires, des études et des analyses;
- l'article 7 (paragraphe 5^o) de la même loi prévoit la possibilité pour le MICC d'obtenir des ministères et organismes publics les renseignements nécessaires à l'élaboration de ses orientations et politiques et à leur mise en œuvre;

- le projet d'entente est soumis à la Commission en vertu de l'article 68 de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*;
- le MICC et le MESS ont convenu de différentes mesures de sécurité afin d'assurer le caractère confidentiel des renseignements communiqués dont la Commission pourra évaluer la pertinence et la suffisance ultérieurement.

Ainsi, la Commission émettra un avis favorable sur réception de l'entente signée.

Veillez agréer, Madame, l'expression de nos sentiments les meilleurs.

Le secrétaire,

JSD/LB/cg

Jean-Sébastien Desmeules

p.j. (1)

c.c. M^{me} Pierrette Brie, MESS

Québec, le 6 décembre 2005

Madame Charlotte Poirier
Secrétaire générale
Ministère de l'Immigration et des
Communautés culturelles
360, rue McGill, 4^e étage
Montréal (Québec) H2Y 2E9

N/Réf. : 05 12 02

Madame,

La Commission d'accès à l'information a bien reçu l'entente concernant la communication de renseignements anonymisés portant sur le recours à l'assistance-emploi des personnes nées à l'extérieur du Canada, entre le ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles et le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MESS).

Ce protocole est signé par les autorités des organismes concernés et conforme à la demande exprimée par la Commission dans sa lettre du 21 octobre 2005.

La Commission émet donc un avis favorable à cette entente.

Veuillez agréer, Madame, l'expression de nos sentiments les meilleurs.

Le secrétaire,

JSD/LB/cg

Jean-Sébastien Desmeules

c.c. M^{me} Pierrette Brie, MESS