

AVIS DE LA COMMISSION D'ACCÈS À L'INFORMATION
CONCERNANT UNE ENTENTE DE COMMUNICATION
DE RENSEIGNEMENTS PERSONNELS

ENTRE

LE MINISTRE DE L'AGRICULTURE, DES PÊCHERIES
ET DE L'ALIMENTATION DU QUÉBEC

ET

LA FINANCIÈRE AGRICOLE DU QUÉBEC

DOSSIER 1004304

Octobre 2012

1. CONTEXTE

Le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec (MAPAQ) et La Financière agricole du Québec (FADQ) soumettent pour avis à la Commission d'accès à l'information (Commission) un projet d'entente concernant la communication de renseignements personnels.

Le projet d'entente prévoit que la FADQ communiquera au MAPAQ les revenus agricoles bruts qui lui ont été déclarés par une entreprise agricole dans le cadre du programme Agri-stabilité, et ce, concernant l'année de participation 2009. Dans le cadre de la communication des renseignements prévus à l'entente, l'entreprise agricole sera identifiée uniquement par son numéro d'identification ministériel (NIM).

La Commission est informée que le NIM est un numéro séquentiel unique au MAPAQ et est attribué à un client pour tout programme auquel il participe. De plus, l'application de gestion du NIM a pour principale fonction de centraliser la production d'un numéro d'identification de toute la clientèle du MAPAQ. Il appert que l'introduction du NIM vise à accroître la protection des renseignements personnels dans la mesure où, à sa face même, ce numéro ne peut être associé à une personne en particulier, ce qui permettrait de l'identifier.

Notons que le MAPAQ a informé la Commission que l'entente signée par les parties ne fera référence qu'au programme Agri-stabilité, et ce, comme l'indique le document explicatif présenté à la Commission qui accompagnait le projet d'entente.

Le MAPAQ informe la Commission que dans le cadre de son mandat, il produit des informations statistiques sur l'agriculture et les exploitations agricoles, par secteur de production et par région, afin d'éclairer les décideurs de l'industrie sur les caractéristiques du secteur et leur évolution ainsi que sur les enjeux auxquels les exploitations agricoles doivent faire face. Ainsi, le MAPAQ a mené en 2010 une collecte d'informations statistiques auprès de 19 000 entreprises agricoles du Québec. Celle-ci s'est réalisée dans le cadre du *Règlement sur l'enregistrement des exploitations agricoles et sur le paiement des taxes foncières et des compensations*¹.

Selon le MAPAQ, les validations des données recueillies ont démontré que la définition de la variable « revenus agricoles bruts » a été mal comprise par certains exploitants agricoles et ne réfère pas aux revenus de l'année 2009. Ainsi, le MAPAQ explique qu'il ne peut comparer les revenus déclarés de 2009 avec les informations qui font référence aux activités de 2010.

Toutefois, le MAPAQ informe la Commission que la FADQ détient la valeur des « revenus agricoles bruts 2009 » concernant les 19 000 entreprises agricoles enregistrées. La FADQ les recueille et les détient dans le cadre de l'administration du programme Agri-stabilité.

¹ L.R.Q., c. M-14, r. 1.

Le MAPAQ souhaite donc recevoir la communication des renseignements détenus par la FADQ en vue de finaliser la validation des renseignements qu'il a recueillis, et ce, afin de produire des statistiques fiables et complètes.

Le MAPAQ informe la Commission qu'un fort pourcentage des 19 000 entreprises agricoles qui participent aux programmes de la FADQ sont exploitées par des personnes physiques. Le MAPAQ et la FADQ reconnaissent le caractère confidentiel des revenus agricoles bruts de 2009 de ces personnes.

Le MAPAQ et la FADQ ont donc élaboré le projet d'entente intitulé « *Entente concernant la communication de renseignements personnels* » en vue de permettre au MAPAQ de recevoir de la FADQ les revenus agricoles bruts de 2009 des entreprises agricoles québécoises (identifiées par le NIM). Ce projet d'entente fait l'objet du présent avis.

2. ASSISES LÉGALES

L'article 27 de la Loi sur La Financière agricole du Québec² édicte :

27. Le ministre peut prendre entente avec la société pour recueillir et communiquer des renseignements personnels nécessaires à l'application de la Loi sur le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation (chapitre M-14), de ses règlements ou de la présente loi :

1° pour l'évaluation et la formulation de la politique agricole du gouvernement;

2° pour l'analyse de politiques, de programmes ou de projets, pour l'élaboration, le traitement ou la validation de données économiques, statistiques ou financières de référence ou pour réaliser une gestion intégrée des interventions financières;

3° pour la vérification de l'admissibilité de personnes ou d'entreprises à un avantage ou à un droit accordé en vertu de ces lois, règlements ou programmes ou le maintien de ceux-ci.

L'entente précise notamment la nature des renseignements transmis, les moyens mis en oeuvre pour en assurer la confidentialité ainsi que les mesures de sécurité.

Cette entente est soumise pour avis à la Commission d'accès à l'information selon les modalités prévues à l'article 70 de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels (chapitre A-2.1).

Les articles 68 et 70 de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels³ (Loi sur l'accès) stipulent ce qui suit :

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

² L.R.Q., c. L-0.1.

³ L.R.Q., c. A-2.1.

1° à un organisme public ou à un organisme d'un autre gouvernement lorsque cette communication est nécessaire à l'exercice des attributions de l'organisme receveur ou à la mise en oeuvre d'un programme dont cet organisme a la gestion;

1.1° à un organisme public ou à un organisme d'un autre gouvernement lorsque la communication est manifestement au bénéfice de la personne concernée;

2° à une personne ou à un organisme lorsque des circonstances exceptionnelles le justifient;

3° à une personne ou à un organisme si cette communication est nécessaire dans le cadre de la prestation d'un service à rendre à la personne concernée par un organisme public, notamment aux fins de l'identification de cette personne.

Cette communication s'effectue dans le cadre d'une entente écrite qui indique :

1° l'identification de l'organisme public qui communique le renseignement et celle de la personne ou de l'organisme qui le recueille;

2° les fins pour lesquelles le renseignement est communiqué;

3° la nature du renseignement communiqué;

4° le mode de communication utilisé;

5° les mesures de sécurité propres à assurer la protection du renseignement personnel;

6° la périodicité de la communication;

7° la durée de l'entente.

70. Une entente visée à l'article 68 ou au deuxième alinéa de l'article 68.1 doit être soumise à la Commission pour avis.

La Commission doit prendre en considération :

1° la conformité de l'entente aux conditions visées à l'article 68 ou à l'article 68.1;

2° l'impact de la communication du renseignement sur la vie privée de la personne concernée, le cas échéant, par rapport à la nécessité du renseignement pour l'organisme ou la personne qui en reçoit communication.

La Commission doit rendre un avis motivé dans un délai d'au plus 60 jours de la réception de la demande d'avis accompagnée de l'entente. Si la demande est modifiée pendant ce délai, celui-ci court à compter de la dernière demande. Si le traitement de la demande d'avis dans ce délai ne lui paraît pas possible sans nuire au déroulement normal des activités de la Commission, le président peut, avant l'expiration de ce délai, le prolonger d'une période n'excédant pas 20 jours. Il doit alors en donner avis aux parties à l'entente dans le délai de 60 jours.

L'entente entre en vigueur sur avis favorable de la Commission ou à toute date ultérieure prévue à l'entente. La Commission doit rendre publics cette entente ainsi que son avis. À défaut d'avis dans le délai prévu, les parties à l'entente sont autorisées à procéder à son exécution.

En cas d'avis défavorable de la Commission, le gouvernement peut, sur demande, approuver cette entente et fixer les conditions applicables. Avant

d'approuver l'entente, le gouvernement publie à la Gazette officielle du Québec l'entente et, le cas échéant, les conditions qu'il entend fixer avec un avis qu'il pourra approuver l'entente à l'expiration d'un délai de 30 jours de cette publication et que tout intéressé peut, durant ce délai, transmettre des commentaires à la personne qui y est désignée. L'entente entre en vigueur le jour de son approbation ou à toute date ultérieure fixée par le gouvernement ou prévue à l'entente.

L'entente visée au cinquième alinéa ainsi que l'avis de la Commission et l'approbation du gouvernement sont déposés à l'Assemblée nationale dans les 30 jours de cette approbation si l'Assemblée est en session ou, si elle ne siège pas, dans les 30 jours de la reprise de ses travaux. Le gouvernement peut révoquer en tout temps une entente visée au cinquième alinéa.

3. CONSTATS

À l'examen du projet d'entente soumis pour avis, la Commission constate qu'il indique les éléments suivants :

- **L'identification de l'organisme qui communique le renseignement et de celui qui le recueille**

La clause 4.1 du projet d'entente stipule que la FADQ communiquera au MAPAQ les renseignements décrits à la clause 2, lesquels sont nécessaires à la réalisation de l'entente.

- **Les fins pour lesquelles les renseignements sont communiqués**

La clause 1 du projet d'entente définit son objet comme suit :

Afin d'améliorer la fiabilité des statistiques produites par le ministre, celui-ci doit obtenir une information fournie par les entreprises agricoles participant aux programmes Agri-stabilité, Agri-investissement et Agri-Québec dont l'administration a été confiée à la Société⁴.

Le MAPAQ a informé la Commission que cette clause ne devrait faire mention que du programme Agri-stabilité.

Le MAPAQ souhaite obtenir la communication de l'information fournie par les entreprises agricoles participantes au programme Agri-stabilité, dont l'administration a été confiée à la FADQ.

L'objet de l'entente a pour but de permettre au MAPAQ de valider des informations qu'il a déjà recueillies et de lui permettre de produire des statistiques fiables et complètes concernant des exploitants agricoles.

- **La nature des renseignements communiqués**

⁴ La FADQ dans le cadre du présent avis.

La clause 2 du projet d'entente prévoit que les renseignements transmis par la FADQ au MAPAQ sont les suivants :

- le NIM;
- les revenus agricoles bruts déclarés dans le cadre du programme Agri-stabilité lors de l'année de participation 2009 (Revenu agricole brut des entreprises correspondant à la somme des revenus de vente, des revenus de programmes d'assurance et de protection du revenu et de tous les autres revenus agricoles admissibles).

○ **Le mode de communication utilisé**

Le paragraphe 3.2 du projet d'entente prévoit que la communication des renseignements sera réalisée par la transmission d'un CD-ROM. Le CD sera expédié au MAPAQ par messagerie ou courrier spécial.

○ **Les moyens et les mesures de sécurité en vue d'assurer la protection des renseignements personnels**

Le projet d'entente prévoit que chaque partie garantit qu'en aucun cas les renseignements ne seront divulgués à un tiers sans le consentement de la personne concernée. De plus, les renseignements ne seront utilisés que pour la réalisation de l'entente. À cet effet, il s'avère pertinent de souligner que le MAPAQ s'engage à :

- ne permettre l'accès aux renseignements qui lui sont communiqués par la FADQ qu'aux seuls employés dont les fonctions le requièrent;
- prendre toutes les mesures de sécurité relatives à l'intégrité physique des lieux où seront conservés les renseignements personnels;
- informer et diffuser des directives auprès de son personnel quant aux obligations stipulées à l'entente et des dispositions de la Loi sur l'accès qui s'appliquent;
- collaborer, le cas échéant, à toute vérification par la FADQ concernant le respect de la confidentialité des renseignements communiqués.

○ **La périodicité de la communication**

La clause 3.1 de l'entente précise que la transmission des renseignements communiqués par la FADQ au MAPAQ se réalisera en une seule opération au moment de l'entrée en vigueur de l'entente.

○ **La durée de l'entente**

La clause 12 de l'entente prévoit que celle-ci sera en vigueur jusqu'à la réalisation complète de son objet, lequel sera accompli au plus tard 90 jours suivant la réception d'un avis favorable de la Commission.

4. ANALYSE

L'article 27 de la *Loi sur La Financière agricole du Québec* autorise le MAPAQ et la FADQ à convenir d'une entente pour recueillir et communiquer des renseignements personnels nécessaires à la validation de données statistiques. L'entente précise notamment la nature des renseignements transmis, les moyens mis en oeuvre pour en assurer la confidentialité ainsi que les mesures de sécurité et doit être soumise pour avis à la Commission selon les modalités prévues à l'article 70 de la Loi sur l'accès.

Lorsque la Commission donne son avis, l'article 70 de la Loi sur l'accès prévoit que celle-ci doit prendre en considération les deux éléments suivants :

1° la conformité de l'entente aux conditions visées à l'article 68 ou à l'article 68.1 de la Loi sur l'accès

2° l'impact de la communication du renseignement sur la vie privée de la personne concernée, le cas échéant, par rapport à la nécessité du renseignement pour l'organisme ou la personne qui en reçoit communication.

Ainsi, la Commission procède à l'examen de ces deux éléments.

1. La conformité de l'entente

La Commission a examiné le projet d'entente et constate que celui-ci indique les informations requises selon le deuxième alinéa de l'article 27 de la *Loi sur La Financière agricole du Québec*.

27.

[...]

L'entente précise notamment la nature des renseignements transmis, les moyens mis en oeuvre pour en assurer la confidentialité ainsi que les mesures de sécurité.

[...]

Aussi, la Commission constate que le projet d'entente indique les informations qui sont requises selon l'article 68 de la Loi sur l'accès :

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

1° à un organisme public ou à un organisme d'un autre gouvernement lorsque cette communication est nécessaire à l'exercice des attributions de l'organisme receveur ou à la mise en oeuvre d'un programme dont cet organisme a la gestion;

[...]

Cette communication s'effectue dans le cadre d'une entente écrite qui indique :

1° l'identification de l'organisme public qui communique le renseignement et celle de la personne ou de l'organisme qui le recueille;

2° les fins pour lesquelles le renseignement est communiqué;

3° la nature du renseignement communiqué;

4° le mode de communication utilisé;

5° les mesures de sécurité propres à assurer la protection du renseignement personnel;

6° la périodicité de la communication;

7° la durée de l'entente.

2. L'impact de la communication sur la vie privée des personnes concernées par rapport à la nécessité des renseignements pour le MAPAQ

La Commission retient que le MAPAQ doit produire, dans le cadre de son mandat, des informations statistiques sur l'agriculture et les exploitations agricoles. À cette fin, les entreprises agricoles québécoises qui participent aux programmes du MAPAQ doivent lui fournir les renseignements qu'il requiert en vue de produire des statistiques, dont ceux qui font l'objet du projet d'entente de communication à intervenir entre le MAPAQ et la FADQ.

Aussi, la Commission retient que le MAPAQ a déjà recueilli auprès des entreprises agricoles, lors de la collecte périodique qu'il a menée auprès de celles-ci en 2010, les renseignements qui font l'objet du projet d'entente.

La Commission comprend que cette collecte s'est avérée problématique puisque la variable « revenus agricoles bruts » n'a pas été comprise comme celle de l'année d'exploitation 2009. Le MAPAQ informe aussi la Commission qu'il s'agit d'une problématique qui résulte d'un changement de méthodologie lors de la collecte de l'information. Le MAPAQ indique que des ajustements seront apportés à la méthodologie qu'il utilisera en vue de la collecte de l'information pour 2013-2014.

Le MAPAQ fait valoir que le temps requis pour contacter à nouveau les 19 000 producteurs agricoles en vue de valider individuellement l'information est important et augmente le fardeau de réponse pour ces derniers, alors qu'ils ont déjà fourni l'information au MAPAQ et à la FADQ.

La Commission retient que le MAPAQ utilisera les renseignements qui lui seront communiqués par la FADQ strictement pour la validation des données et la production des statistiques. Le MAPAQ s'engage à ne pas les divulguer sans le consentement de la personne concernée.

De plus, le MAPAQ s'engage à ce que seuls ses employés pour qui les renseignements sont nécessaires dans l'exercice de leurs fonctions y aient accès et à informer et à diffuser des directives à l'intention de son personnel quant aux obligations stipulées au projet d'entente et quant au respect de la Loi sur l'accès.

La Commission estime que l'utilisation du NIM lors de la communication des renseignements par CD-ROM protège la confidentialité des renseignements lors de la transmission des renseignements, car il sera impossible au moyen de ce seul numéro de connaître l'identité de la personne concernée.

La Commission retient aussi que les personnes concernées seront informées de la présente entente de communication par l'entremise du site Internet du MAPAQ.

La Commission considère que le MAPAQ a démontré que les renseignements qui font l'objet du projet d'entente de communication sont nécessaires au MAPAQ et qu'en raison du contexte par-

ticulier dans lequel s'inscrit le projet d'entente, l'impact de la communication des renseignements sur la vie privée des personnes concernées n'est pas significatif.

5. CONCLUSION

Pour ces considérations, la Commission émet un avis favorable, sous réserve de la réception d'une entente approuvée et signée par les organismes concernés dont le contenu sera substantiellement conforme au projet d'entente soumis, après qu'une modification à la clause 1 de l'entente ait été apportée à l'effet que seul le programme Agri-stabilité est visé par celle-ci.