



Commission
d'accès à l'information
du Québec

Bureau de Québec
Bureau 1.10
575, rue Saint-Amable
Québec (Québec) G1R 2G4
Téléphone: 418 528-7741
Télécopieur: 418 529-3102

Bureau de Montréal
Bureau 18.200
500, boulevard René-Lévesque Ouest
Montréal (Québec) H2Z 1W7
Téléphone: 514 873-4196
Télécopieur: 514 844-6170

Sans frais: 1 888 528-7741 cai.communications@cai.gouv.qc.ca www.cai.gouv.qc.ca

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

ENTRE

LE MINISTRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX

ET

LA SOCIÉTÉ DE L'ASSURANCE AUTOMOBILE DU QUÉBEC

DOSSIER 1008937

Juin 2014

1. CONTEXTE

Le 19 novembre 2003, la Commission d'accès à l'information (la Commission) émettait un avis favorable à l'Entente en vertu des articles 155.4 de la *Loi sur l'assurance automobile*¹ et 68.1 de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*² entre le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) et la Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ).

En avril 2011, cette entente a été modifiée par le *Premier addenda à l'Entente* en vertu des articles 155.4 de la LAA et 68.1 de la Loi sur l'accès.

Le 15 avril 2014, la Commission a reçu du MSSS et de la SAAQ une demande d'avis portant sur un nouveau projet d'entente de communication de renseignements personnels qui viendrait remplacer l'entente actuelle. Ce nouveau projet d'entente est intitulé « Entente de communication de renseignements personnels en vertu des articles 155.4 de la *Loi sur l'assurance automobile* (chapitre A-25) et 67 et 68.1 de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels* (chapitre A-2.1) » (l'Entente).

Selon le libellé du projet d'entente, la communication des renseignements personnels se réalisera sans le consentement des personnes concernées, et ce, en vertu de l'article 67 et du deuxième alinéa de l'article 68.1 de la Loi sur l'accès.

Conformément à l'article 70 de la Loi sur l'accès, la Commission doit rendre un avis motivé sur une entente de communication de renseignements personnels visée par l'article 68.1 de la loi.

Le présent avis porte sur le projet d'entente reçu à la Commission le 15 avril 2014.

2. OBJET DE L'ENTENTE

L'Entente a pour objet de permettre aux parties de s'échanger les renseignements personnels relatifs aux hospitalisations de courte durée et aux chirurgies d'un jour

¹ RLRQ, chapitre A-25, (la LAA).

² RLRQ, c. A-2.1, (Loi sur l'accès).

qui sont nécessaires afin de déterminer le coût annuel des services de santé occasionnés par les accidents d'automobile.

3. ASSISES LÉGALES

Les articles 155.1 à 155.4 de la LAA précisent les modalités relatives au remboursement des coûts de santé occasionnés par les accidents d'automobile. Cette loi prévoit que la SAAQ rembourse au fonds consolidé de revenu le coût des services de santé occasionnés par les accidents d'automobile. Les articles 155.2 et 155.4 de cette loi prévoient :

***155.2.** Pour l'exercice financier 1999 et les exercices financiers subséquents de la Société, la somme représentant le coût annuel des services de santé occasionnés par les accidents d'automobile et assumés par la Régie de l'assurance maladie du Québec est déterminée par entente entre cet organisme, le ministre des Finances et la Société.*

Pour ces mêmes exercices financiers, la somme représentant le coût annuel des services de santé occasionnés par les accidents d'automobile et assumés par le ministère de la Santé et des Services sociaux est déterminée par entente entre le ministre de la Santé et des Services sociaux, le ministre des Finances et la Société.

Si, pour un exercice financier donné, les ententes prévues au présent article ne sont pas conclues, la Société verse alors, pour cet exercice, la somme indiquée à l'article 155.1.

La Société verse annuellement au fonds consolidé du revenu, en deux montants égaux, le 31 mars et le 30 septembre, la somme représentant le coût des services de santé.

***155.4.** Les parties visées au présent chapitre peuvent échanger les renseignements personnels nécessaires à son application.*

Elles concluent alors une entente précisant notamment les renseignements transmis, les moyens mis en œuvre 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.

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

L'entente conclue, accompagnée de l'avis de la Commission d'accès à l'information et, le cas échéant, de l'approbation du gouvernement, est déposée à l'Assemblée nationale dans les 30 jours de cet avis ou de cette approbation, selon le cas, ou, si elle ne siège pas, dans les 30 jours de la reprise de ses travaux.

Les articles 17.4 à 17.7 de *Loi sur la Société d'assurance automobile du Québec*³ énoncent :

17.4. *Les contributions d'assurance fixées en vertu des articles 151 à 151.3 de la Loi sur l'assurance automobile (chapitre A-25) doivent, à compter de l'exercice financier se terminant au plus tard le 31 décembre 2015, couvrir le paiement de toutes les indemnités découlant d'accidents survenus au cours de la période pour laquelle ces contributions d'assurance sont fixées ainsi que de tous les autres coûts à la charge du Fonds d'assurance pour cette période.*

Pour la fixation des contributions d'assurance, la Société peut inclure des revenus de placement autres que ceux reliés aux actifs associés au passif actuariel. Ces contributions d'assurance doivent également être fixées de façon à ce que l'actif du Fonds d'assurance, déduction faite de ses dettes et provisions, soit suffisant pour couvrir le montant, évalué actuariellement, nécessaire au paiement de toutes les indemnités, présentes et futures, découlant d'accidents survenus jusqu'à la date de l'évaluation. La Société doit procéder à cette évaluation à la fin de chaque exercice financier.

Dans l'éventualité d'une insuffisance de l'actif, les contributions d'assurance doivent être fixées de manière à combler cette insuffisance sur une période maximale de 15 ans.

17.5. *L'expertise visée aux articles 151 et 151.1 de la Loi sur l'assurance automobile (chapitre A-25) et l'évaluation visée à l'article 17.4 doivent être faites par un actuaire membre de l'Institut canadien des actuaires*

³ RLRQ, chapitre S-11.011, (Loi sur la SAAQ).

ayant le titre de « fellow » ou un statut que cet institut reconnaît comme équivalent.

17.6. *Avant de modifier un règlement sur les contributions d'assurance ou un règlement sur les frais pris en vertu de l'article 624 du Code de la sécurité routière (chapitre C-24.2) et qui n'est pas soumis à l'approbation du gouvernement en vertu de l'article 625 de ce code, la Société doit obtenir l'avis d'un conseil d'experts constitué à cette fin. Le conseil d'experts est composé de trois membres, nommés par le gouvernement, représentatifs des milieux de l'actuariat, des finances et de l'assurance.*

La Société n'est pas tenue d'obtenir l'avis d'un conseil d'experts sur des modifications sans impact sur la tarification des contributions d'assurance ou des frais et qui visent à assurer la concordance avec des modifications d'ordre technique à un règlement sur l'immatriculation des véhicules routiers ou à un règlement sur les permis relatifs à la conduite de véhicules pris en vertu du Code de la sécurité routière.

Le mandat du conseil d'experts est de revoir la démarche suivie et de vérifier les données utilisées à l'appui des modifications réglementaires envisagées par la Société. Il doit également tenir une consultation publique en publiant un avis à cet effet à la Gazette officielle du Québec de même que dans au moins un quotidien de langue française et un quotidien de langue anglaise de son choix. Cet avis doit indiquer:

1° la nature des modifications réglementaires envisagées par la Société relativement aux contributions d'assurance ou aux frais;

2° la tenue d'une consultation publique pour examiner ces modifications;

3° la possibilité pour toute personne intéressée de présenter ses observations, notamment sur le site Internet du conseil d'experts;

4° le lieu, la date et l'heure de la consultation publique.

Une telle consultation ne peut se tenir avant l'expiration de 30 jours suivant la date de la dernière publication.

Le conseil d'experts doit remettre son rapport à la Société dans le délai fixé par cette dernière. Ce rapport est rendu public par la Société.

Le conseil d'experts adopte ses règles de fonctionnement après que ses membres ont désigné parmi eux un président. La Société détermine les modalités du mandat du conseil d'experts et lui fournit le support nécessaire à son bon fonctionnement.

17.7. Dans le cadre de son mandat, le conseil d'experts doit, en ce qui concerne un règlement sur les contributions d'assurance:

1° évaluer les critères de tarification des contributions d'assurance adoptés par la Société et s'assurer qu'ils correspondent notamment aux principes d'autofinancement du régime, d'indemnisation par les utilisateurs de véhicules routiers, d'équité et de faisabilité administrative;

2° valider les montants globaux des dépenses que la Société juge nécessaires pour assumer les coûts des indemnités découlant d'accidents survenus au cours de la période pour laquelle les contributions d'assurance sont fixées ainsi que tous les autres coûts à la charge du Fonds d'assurance pour cette période;

3° évaluer les mesures de prévention en matière de sécurité routière et les mesures de promotion qui s'y rattachent, afin de réduire les risques associés à l'usage de la route;

4° tenir compte des risques différents inhérents à chaque catégorie d'assurés ainsi que de l'équité à maintenir entre chaque catégorie d'assurés;

5° s'assurer que les contributions d'assurance sont justes et raisonnables;

6° tenir compte de la politique de financement de la Société, des prévisions actuarielles, de l'évaluation du passif actuariel et, s'il y a lieu, de la nécessité d'une recapitalisation dans l'éventualité d'une insuffisance de l'actif;

7° tenir compte de la qualité de la prestation de service fournie aux assurés par la Société ainsi que de toute modification apportée au régime d'assurance automobile;

8° tenir compte des préoccupations économiques et sociales que lui indiquent la Société et la population.

Le conseil d'experts doit, en ce qui concerne un règlement sur les frais:

1° s'assurer que le montant des frais à acquitter en contrepartie d'une prestation soit juste et raisonnable;

2° tenir compte de la qualité des services aux citoyens;

3° tenir compte de la politique de financement de la Société qui doit prévoir notamment les éléments suivants:

a) s'assurer que le total des frais soit suffisant pour couvrir les coûts à la charge de la Société et pour combler tout déficit dans un délai raisonnable;

b) rechercher une stabilisation relative des frais;

4° tenir compte des préoccupations économiques et sociales que lui indiquent la Société et la population.

Les articles 67 et 68.1 de la Loi sur l'accès énoncent :

67. *Un organisme public peut, sans le consentement de la personne concernée, communiquer un renseignement personnel à toute personne ou organisme si cette communication est nécessaire à l'application d'une loi au Québec, que cette communication soit ou non prévue expressément par la loi.*

68.1. *Un organisme public peut, sans le consentement de la personne concernée, communiquer un fichier de renseignements personnels aux fins de le comparer avec un fichier détenu par une personne ou un organisme si cette communication est nécessaire à l'application d'une loi au Québec, que cette communication soit ou non prévue expressément par la loi.*

Dans le cas où la communication de renseignements personnels n'est pas prévue expressément par la loi, elle s'effectue dans le cadre d'une entente écrite.

La communication prévue expressément par la loi s'effectue dans le cadre d'une entente écrite transmise à la Commission. L'entente entre en vigueur 30 jours après sa réception par la Commission.

4. NATURE DE LA MODIFICATION

L'Entente vise à remplacer l'entente actuelle conclue en 2003 et modifiée par un addenda en novembre 2011. Les modifications visent principalement à permettre la communication de nouvelles variables, la consultation du dossier d'indemnisation en cas de divergence d'opinions et à ajuster la période de conservation et de destruction pour chaque partie.

4.1. Permettre la communication de nouvelles variables

L'Entente prévoit des nouvelles variables que le MSSS doit transmettre à la SAAQ afin de mieux traiter les cas particuliers qui ne répondent pas aux critères de base, mais dont les soins pourraient être en lien avec l'accident.

Le document explicatif transmis à la Commission précise que le nouveau projet d'entente prévoit que la SAAQ doit transmettre au MSSS toutes les informations nécessaires permettant de valider le processus de calcul et de déterminer les raisons de refus de considérer un service comme étant en lien avec un accident. Les renseignements proviennent du « Fichier performance hospitalière » plutôt que de MED-ECHO comme le prévoit l'entente actuelle. Les nouvelles variables qui s'ajoutent à celles transmises dans le cadre de l'entente actuelle sont les suivantes :

- a) Numéro séquentiel de la société;
- b) Nom de l'établissement;
- c) Indicateur du type de numéro d'assurance maladie;
- d) Indicateur de sous-groupe pour les dossiers ne respectant pas les quatre critères de base, mais dont les soins sont potentiellement en lien avec l'accident;
- e) Indicateur de dossier inclus dans l'entente portant sur la réadaptation spécialisée;

- f) Indicateur de dossier exclu ne satisfaisant pas les quatre critères de base;
- g) Indicateur de doublon;
- h) Indicateur de dossier inclus satisfaisant les quatre critères de base.

L'Entente prévoit également qu'après les analyses requises pour établir le coût des services de santé, la SAAQ transmet au MSSS les variables suivantes :

1. Numéro séquentiel de la Société;
2. Indicateur de dossier couvert par les ententes relatives aux services de réadaptation précoce conclues entre la SAAQ et les établissements dispensés aux personnes accidentées de la route;
3. Indicateur de dossier retenu dans le calcul du coût final;
4. Raison du refus invoqué par les archivistes médicales de la SAAQ de considérer les services comme en lien avec l'accident.

4.2. Permettre la consultation du dossier d'indemnisation en cas de divergence d'opinions

L'Entente prévoit qu'en cas de divergence d'opinions entre les deux organismes sur le fait de considérer ou non les services de santé comme en lien avec l'accident, une consultation du dossier d'indemnisation de la SAAQ a lieu au siège de la SAAQ par un archiviste médical du MSSS et un archiviste médical de la SAAQ.

Cet échange de renseignements se fera conformément à l'article 67 de la Loi sur l'accès qui prévoit qu'un organisme public peut communiquer un renseignement personnel à un organisme sans le consentement de la personne si cette communication est nécessaire à l'application d'une loi au Québec.

4.3. Ajuster les délais de conservation et de destruction pour chaque partie

En vertu de l'entente actuelle, les fichiers transmis doivent être détruits au plus tard un an après leur réception. L'Entente prévoit de nouveaux délais de conservation afin de permettre la comparaison de résultats entre les études subséquentes.

Les renseignements communiqués seront utilisés pour réaliser les études permettant de fixer les contributions d'assurance en regard des obligations de la

Loi sur la SAAQ. *L'Entente entre le ministre des finances et de l'Économie, le Ministre de la Santé et des Services sociaux, la Régie de l'assurance maladie du Québec et la Société de l'assurance automobile du Québec relativement à la somme représentant le coût annuel des services de santé occasionnés par les accidents d'automobile* (Entente-cadre) prévoit qu'une analyse des écarts d'expérience entre les études doit être réalisée (article 6.1). Il faut donc avoir complété deux études et conserver les données pour pouvoir les comparer.

La Commission comprend que la conservation des renseignements communiqués permettra également de suivre la clientèle concernée (pour la SAAQ) et prendre en considération l'évolution de l'organisation et de l'offre de services dans l'évaluation du coût de ces services (pour le MSSS).

Ainsi, le nouveau projet d'entente prévoit que la SAAQ et le MSSS puissent conserver des renseignements anonymisés⁴ pour une période indéterminée. Au départ, le projet d'entente prévoyait ce qui suit :

- La SAAQ conserve, pour une période indéterminée, les renseignements anonymisés identifiés à l'annexe 2 sur les coûts des services de santé occasionnés par les accidentés de la route et le coût total des services de santé de chacune des victimes de la route afin de pouvoir suivre l'évolution de cette clientèle et de réaliser les études sur les contributions d'assurance;
- Le MSSS conserve, pour une période indéterminée, les renseignements anonymisés identifiés à l'annexe 3 sur les coûts des services de santé occasionnés par les accidents d'automobile afin de prendre en considération l'évolution de l'organisation et de l'offre de services dans l'évaluation du coût de ces services.

À la suite des discussions avec les deux organismes, la période de conservation des renseignements personnels a été circonscrite à cinq ans. La SAAQ conservera pour une période de cinq ans les renseignements énumérés à l'annexe 2, après quoi, ils seront détruits.

Le MSSS, quant à lui, conservera pour une période de cinq ans la liste des renseignements personnels énumérés à l'annexe 3. Après cinq ans, le numéro séquentiel de la Société sera détruit, mais les autres renseignements seront conservés selon le calendrier de conservation de l'organisme.

⁴ Par anonymisés, la Société entend que les renseignements sont dépersonnalisés. La réidentification des sujets est possible même si ce n'est pas l'objectif visé.

5. ANALYSE

Après analyse des documents reçus, la Commission constate que la communication des variables supplémentaires et les autres modifications s'inscrivent dans le même esprit et vise le même objectif que celui prévu à l'entente initiale pour laquelle elle a rendu un avis favorable en novembre 2003 et modifiée suite à un avis favorable sur le premier addenda en mars 2011.

Les modifications visent trois objectifs :

1. Permettre la communication de nouvelles variables afin de mieux traiter les cas particuliers qui ne répondent pas aux critères de base, mais dont les soins pourraient être en lien avec l'accident;
2. Permettre la consultation du dossier d'indemnisation en cas de divergence d'opinions sur le fait de considérer les services comme en lien avec l'accident;
3. Ajuster les délais de conservation et de destruction pour chaque partie pour permettre à la SAAQ de suivre l'évolution de la clientèle et de faire la comparaison de résultats entre les études subséquentes et au MSSS de prendre en considération l'évolution de l'organisation et l'offre des services dans l'évaluation du coût de ces services.

La communication des renseignements personnels, visée par le projet de modification à l'Entente, est possible en vertu des articles 67 et 68.1 de la Loi sur l'accès, lesquels prévoient qu'un organisme public peut, sans le consentement de la personne concernée, communiquer un renseignement personnel à un autre organisme public lorsque cette communication est nécessaire à l'application d'une loi au Québec.

Conformément à l'article 70 de la Loi sur l'accès, la Commission doit rendre un avis motivé sur une entente de communication de renseignements personnels visée par l'article 68.1 de la loi. :

- la conformité de l'entente aux conditions visées à l'article 68.1;
- 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.

Nécessité des renseignements

Cette collecte de renseignements par la SAAQ est nécessaire à l'exercice de ses attributions.

La SAAQ doit rembourser annuellement au fonds consolidé du revenu un montant représentant le coût annuel des services de santé occasionnés par les accidents d'automobile. La SAAQ ne détient aucun renseignement sur les hospitalisations de courte durée et les chirurgies d'un jour des personnes accidentées de la route. Sans ces renseignements, elle ne peut déterminer ce montant qu'elle doit rembourser au fonds consolidé pour cette composante du coût des services de santé dispensés aux accidentés de la route ni s'acquitter des obligations en matière de tarification des contributions d'assurances. Le MSSS détient les renseignements sur la nature et les coûts de ces services de santé dispensés aux accidentés de la route. La SAAQ doit donc obtenir des renseignements sur le coût des services assumés par le MSSS et occasionnés par les accidents d'automobile. Ces renseignements serviront également à réaliser les études sur les contributions d'assurance en regard des obligations de la Loi sur la SAAQ.

La collecte des renseignements personnels, sans le consentement des personnes concernées, apparaît donc nécessaire à l'application de la LAA et de la Loi sur la SAAQ.

L'impact de la communication des renseignements sur la vie privée des personnes concernées

La Commission doit prendre en considération l'impact de la communication des renseignements personnels sur la vie privée des personnes concernées, et ce, par rapport à la nécessité du renseignement pour l'organisme qui en reçoit communication.

À la lumière des éléments dont elle a pris connaissance, la Commission est d'avis que l'impact sur la vie privée des personnes est réduit de façon significative, considérant que :

- Les renseignements personnels communiqués seront limités à ceux énumérés à la clause 2 et à l'annexe 1 de l'Entente et ne pourront être utilisés qu'aux seules fins pour lesquelles elles ont été prévues;
- Des mesures de sécurité sont prévues au projet d'entente pour assurer la protection, l'usage restreint et la confidentialité des renseignements personnels faisant l'objet de la communication;
- Les renseignements communiqués seront dépersonnalisés à l'aide du numéro séquentiel de la Société;

- Les renseignements personnels communiqués dans le cadre de cette entente seront conservés pour une période maximale de cinq ans, après quoi, ils seront détruits⁵.

Considérant que le numéro séquentiel de la Société est communiqué au MSSS et que ce numéro permet, même si cela n'est pas l'objectif visé, de réidentifier la personne concernée, le nouveau projet d'entente devrait prévoir une clause spécifique relative à la confidentialité de ce numéro.

6. CONCLUSION

Ces constats faits, 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 et qui comportera les ajustements suivants :

- Une clause à l'effet que la SAAQ autorise le Ministre à conserver le numéro séquentiel et que dans ce cadre, le Ministre s'engage formellement à garder confidentiel le numéro séquentiel de la Société et à ne pas le communiquer.
- Une modification de la clause 4.1 paragraphe d) portant sur la période de conservation et de destruction des renseignements :
 - Pour la SAAQ : que les renseignements communiqués seront conservés pour une période de cinq ans, après quoi ils seront détruits;
 - Pour le MSSS : que les renseignements communiqués seront conservés selon le calendrier de conservation de l'organisme, à l'exception du numéro séquentiel de la SAAQ qui sera détruit après cinq ans.

⁵ Les renseignements contenus à l'annexe 3, à l'exception du numéro séquentiel de la Société, seront conservés par le MSSS selon le calendrier de conservation de l'organisme.