



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 EN VERTU DE LA LOI SUR
L'ACCÈS AUX DOCUMENTS DES ORGANISMES PUBLICS ET SUR LA
PROTECTION DES RENSEIGNEMENTS PERSONNELS

ENTRE

LE MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX,

LA RÉGIE DE L'ASSURANCE MALADIE DU QUÉBEC

ET

L'INSTITUT NATIONAL D'EXCELLENCE EN SANTÉ ET EN SERVICES SOCIAUX

DOSSIER : 101 27 18

Juillet 2016

1. CONTEXTE

Conformément à l'article 70 de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*¹, l'Institut national d'excellence en santé et en services sociaux (INESSS) a présenté pour avis, à la Commission d'accès à l'information (Commission), un projet intitulé : « Entente portant sur la communication de renseignements nécessaires à la réalisation d'études et d'évaluation faites en application de la Loi sur l'Institut national d'excellence en santé et en services sociaux » (l'Entente).

Le projet d'Entente s'inscrit dans le *Plan triennal d'activités 2016-2019 de l'INESSS* prévoyant l'évaluation de 90 projets faits en application des articles 5 à 7 de la *Loi sur l'Institut national d'excellence en santé et en services sociaux*².

Pour réaliser ces évaluations, l'INESSS a besoin d'accéder aux renseignements personnels détenus dans plusieurs banques de données médico-administratives de la Régie de l'assurance maladie du Québec (RAMQ) et du ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS).

2. ASSISES LÉGALES

Le projet d'Entente présenté à la Commission réfère aux dispositions législatives suivantes :

– les articles 4, 5, 6, 7 et 12 de la Loi sur l'INESSS :

4. L'Institut a pour mission de promouvoir l'excellence clinique et l'utilisation efficace des ressources dans le secteur de la santé et des services sociaux.

Il exerce cette mission dans le respect des valeurs d'excellence, d'indépendance, d'ouverture, de rigueur scientifique, de transparence, de probité et d'équité envers ceux qui utilisent les services de santé et les services sociaux et en tenant compte de ses ressources.

5. Plus particulièrement, la mission de l'Institut consiste à:

1° évaluer les avantages cliniques et les coûts des technologies, des médicaments et des interventions en santé et en services sociaux personnels;

¹ RLRQ, c. A-2.1, la Loi sur l'accès.

² RLRQ, c. I-13.03, la Loi sur l'INESSS.

2° élaborer des recommandations et des guides de pratique clinique visant l'usage optimal de ces technologies, médicaments et interventions en santé et en services sociaux personnels;

3° déterminer, dans ses recommandations et guides, les critères à utiliser pour évaluer la performance des services et, le cas échéant, les modalités de mise en œuvre et de suivi de ceux-ci conformément aux meilleures pratiques de gouvernance clinique;

4° maintenir à jour ses recommandations et guides, les diffuser aux intervenants du système de santé et de services sociaux et les rendre publics, accompagnés de leurs justifications et des informations utilisées pour leur élaboration;

5° favoriser la mise en application de ses recommandations et guides par divers moyens de sensibilisation, d'information et de transfert de connaissances;

6° promouvoir et soutenir le développement de l'évaluation scientifique à l'égard des technologies, des médicaments et des interventions en santé et en services sociaux personnels;

7° faire les consultations qu'il estime appropriées préalablement à l'élaboration de ses recommandations et guides afin que soient prises en compte les opinions des groupes intéressés et de la population;

8° faire des recommandations au ministre dans le cadre de la mise à jour de la liste des médicaments visée à l'article 60 de la Loi sur l'assurance médicaments (chapitre A-29.01);

9° faire des recommandations au ministre pour la mise à jour des listes des médicaments prévues à l'article 116 de la Loi sur les services de santé et les services sociaux (chapitre S-4.2) et à l'article 150 de la Loi sur les services de santé et les services sociaux pour les autochtones cris (chapitre S-5);

10° définir les méthodes utilisées pour élaborer chacune des catégories de recommandations et guides visées aux paragraphes 2°, 8° et 9° et les rendre publiques;

11° exécuter tout autre mandat que lui confie le ministre.

6. Pour l'élaboration de ses recommandations et guides, l'Institut prend en compte notamment les facteurs suivants:

1° le niveau de besoin des personnes visées par ses recommandations et guides;

2° le rapport entre les avantages pour ces personnes et les coûts pour le système de santé et de services sociaux;

3° les conséquences prévisibles de ses recommandations et guides sur les ressources du système de santé et de services sociaux.

Pour cette prise en compte, l'Institut s'appuie notamment sur une revue systématique des données de la recherche, sur des évaluations économiques, sur des données cliniques ainsi que sur l'analyse des données québécoises disponibles sur les besoins, les ressources, les services et les médicaments.

De plus, l'Institut établit et rend public un cadre éthique exposant les principes qui guident son appréciation des résultats de l'évaluation scientifique et fondent les jugements qui le conduisent à ses recommandations et à ses guides.

7. Dans l'exercice des fonctions prévues au paragraphe 8° de l'article 5, l'Institut doit en premier lieu évaluer la valeur thérapeutique d'un médicament. S'il considère que celle-ci n'est pas démontrée à sa satisfaction, il transmet un avis au ministre à cet effet.

Si l'Institut considère que la valeur thérapeutique d'un tel médicament est démontrée, il transmet sa recommandation au ministre après avoir évalué les aspects suivants:

1° la justesse du prix;

2° le rapport entre le coût et l'efficacité du médicament;

3° les conséquences de l'inscription du médicament à la liste sur la santé de la population et sur les autres composantes du système de santé et de services sociaux;

4° l'opportunité de l'inscription du médicament à la liste au regard de l'objet du régime général d'assurance médicaments.

12. Un organisme public au sens de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels (chapitre A-2.1) qui détient des renseignements dont la nature est reliée à la mission de l'Institut doit fournir à ce dernier les renseignements non personnels qu'il demande et qui sont nécessaires à l'application de la présente loi.

L'Institut peut, de plus, requérir d'un organisme public visé au premier alinéa les renseignements personnels nécessaires à la réalisation des études ou évaluations faites en application des articles 5 à 7 de la présente loi pour, notamment, établir des trajectoires de soins et de services, étudier l'évolution de certaines maladies et problèmes de santé ou de services sociaux et en déterminer l'ampleur, connaître le niveau d'utilisation des services, des technologies, des modes d'intervention et des médicaments ou évaluer les impacts sur les différentes ressources impliquées du système de santé et de services sociaux. Sauf pour la réalisation de ces fins ou dans les cas et conditions prévus aux paragraphes 1° à 4° du deuxième alinéa de l'article 59 ou à l'article 59.1 de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la

protection des renseignements personnels, les renseignements personnels ainsi recueillis ne peuvent faire l'objet d'une communication subséquente.

Dans le cadre de l'application de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels, l'Institut prend des mesures de sécurité propres à assurer la protection des renseignements personnels qu'il recueille. Il doit notamment adopter une politique relative à la sécurité et à la protection de ces renseignements. Cette politique doit être approuvée par le ministre, avec ou sans modification.

L'Institut doit obtenir de chacun de ses membres et de toute personne qui y travaille ou avec qui il a conclu un contrat de services, un engagement de confidentialité à l'égard des renseignements qu'il détient.

– les articles 68 et 70 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 œuvre 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.

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.

- l'article 67 alinéa 12 de la *Loi sur l'assurance maladie*³ :

67. [...]

[L'article 63] n'interdit pas en outre de communiquer à l'Institut un renseignement personnel nécessaire à l'application de la Loi sur l'Institut national d'excellence en santé et en services sociaux, conformément aux conditions et formalités prévues par la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels (chapitre A-2.1).

[...]

³ RLRQ, c. A-29.

3. CONSTATS

Conformément aux paragraphes 1° et 2° du deuxième alinéa de l'article 70 de la Loi sur l'accès, la Commission doit prendre en considération certains éléments dans le cadre d'un avis à émettre sur une entente de communication de renseignements personnels sans le consentement des personnes concernées. Il s'agit de la conformité de l'entente aux conditions prévues à l'article 68 de la Loi sur l'accès et de l'impact de la communication des renseignements sur la vie privée de la personne concernée, le cas échéant, et ce, par rapport à la nécessité du renseignement pour l'organisme qui en reçoit communication.

À l'examen du projet d'Entente soumis pour avis, la Commission constate ce qui suit concernant la communication de renseignements personnels en vertu de l'article 68 de la Loi sur l'accès :

➤ **QUANT À L'IDENTIFICATION DE L'ORGANISME PUBLIC QUI COMMUNIQUE LE RENSEIGNEMENT ET CELLE DE LA PERSONNE OU DE L'ORGANISME QUI LE RECUEILLE**

- Conformément au paragraphe 1° du deuxième alinéa de l'article 68 de la Loi sur l'accès, une entente doit identifier l'organisme public qui communique le renseignement personnel et la personne ou l'organisme qui le reçoit.

Le Préambule du projet d'Entente prévoit que pour évaluer les 90 projets prévus dans le *Plan triennal d'activités 2016-2019 de l'INESSS*, l'INESSS doit obtenir des renseignements détenus par la RAMQ ainsi que des renseignements détenus par le MSSS dont certains sont hébergés à la RAMQ⁴.

➤ **QUANT AUX FINS POUR LESQUELLES LE RENSEIGNEMENT EST COMMUNIQUÉ**

- Conformément au paragraphe 2° du deuxième alinéa de l'article 68 de la Loi sur l'accès, une entente doit indiquer les fins pour lesquelles un renseignement est communiqué.

Le projet d'Entente, comme mentionné à la clause 1, a pour but de déterminer les conditions et modalités par lesquelles la RAMQ et le MSSS communiquent les renseignements personnels nécessaires à l'INESSS pour réaliser les projets faits en application des articles 5 à 7 de la Loi sur l'INESSS qui sont inscrits dans le *Plan triennal d'activités 2016-2019 de l'INESSS*.

⁴ La RAMQ est dépositaire de certains renseignements du MSSS selon l'*Entente-cadre sur le dépôt de renseignements en matière de santé et de services sociaux* conclue en mars 2012 entre le MSSS et la RAMQ.

Par ailleurs, la clause 3.4 et l'Annexe 5 du projet d'Entente précisent les différents types de travaux qui seront menés par l'INESSS à partir des vues conçues par la RAMQ, sur son entrepôt de données, comme décrit à l'Annexe 4 du projet d'Entente.

➤ **QUANT À LA NATURE DES RENSEIGNEMENTS COMMUNIQUÉS**

- Conformément au paragraphe 3° du deuxième alinéa de l'article 68 de la Loi sur l'accès, une entente doit indiquer la nature des renseignements communiqués.

Pour évaluer les 90 projets présentés à l'Annexe 1 du projet d'Entente, la clause 3.1 du projet d'Entente prévoit que l'INESSS aura accès aux renseignements personnels énumérés à l'Annexe 6 du projet d'Entente.

Cette clause précise également que ces renseignements proviennent des banques de données médico-administratives de la RAMQ et du MSSS décrites à l'Annexe 3 du projet d'Entente.

➤ **QUANT AU MODE DE COMMUNICATION UTILISÉ**

- Conformément au paragraphe 4° du deuxième alinéa de l'article 68 de la Loi sur l'accès, une entente doit indiquer le mode de communication utilisé pour communiquer les renseignements à l'organisme receveur.

La clause 3.2 du projet d'Entente prévoit que l'INESSS aura accès aux renseignements énumérés à l'Annexe 6 du projet d'Entente par l'entremise de vues conçues par la RAMQ, sur son entrepôt de données, suivant les modalités prévues à la clause 3.3 du projet d'Entente.

➤ **QUANT AUX MESURES DE SÉCURITÉ PROPRES À ASSURER LA PROTECTION DES RENSEIGNEMENTS PERSONNELS**

- Conformément au paragraphe 5° du deuxième alinéa de l'article 68 de la Loi sur l'accès, une entente doit indiquer les mesures de sécurité qui seront mises en œuvre pour assurer la protection des renseignements personnels communiqués.

Le Préambule et la clause 5 du projet d'Entente précisent qu'en vertu de l'article 12 alinéa 3 de la Loi sur l'INESSS, l'INESSS a adopté une *Politique de protection des renseignements personnels* présentée à l'Annexe 7 du projet d'Entente.

Par ailleurs, il est précisé aux clauses 4 et 5 du projet d'Entente que l'INESSS a mis en place des procédures spécifiques pour assurer la sécurité et la confidentialité des renseignements personnels auxquels il aura accès dans le cadre du projet d'Entente.

La clause 6 du projet d'Entente indique que si l'INESSS entend confier à un tiers un mandat, un contrat de service ou d'entreprise aux fins permises en vertu de l'article 12 alinéa 2 de la Loi sur l'INESSS, ce dernier est soumis aux obligations prévues par le projet d'Entente.

La clause 4 du projet d'Entente prévoit que l'INESSS fournira à la RAMQ et au MSSS, dans les 15 jours de l'entrée en vigueur de l'Entente, une liste des personnes autorisées à accéder aux renseignements décrits à l'Annexe 6 du projet d'Entente.

Le clause 8 du projet d'Entente prévoit que la RAMQ tient un registre concernant la journalisation des accès aux renseignements par l'INESSS. Ce registre est disponible sur demande au MSSS.

➤ **QUANT À LA PÉRIODICITÉ DE LA COMMUNICATION**

- Conformément au paragraphe 6° du deuxième alinéa de l'article 68 de la Loi sur l'accès, une entente doit indiquer la périodicité des communications de renseignements.

La clause 3.3 du projet d'Entente prévoit que les renseignements, une fois qu'ils sont rendus accessibles, peuvent être consultés et utilisés aux heures normales d'affaires de la RAMQ et ce, selon la garantie de disponibilité des services électroniques en vigueur à la RAMQ. Il est précisé qu'en dehors de cette plage horaire, les renseignements sont accessibles mais sans garantie de disponibilité de la part de la RAMQ.

➤ **QUANT À LA DURÉE DE L'ENTENTE**

- Conformément au paragraphe 7° du deuxième alinéa de l'article 68 de la Loi sur l'accès, une entente doit indiquer sa durée.

La clause 13 du projet d'Entente prévoit que l'Entente sera d'une durée d'une année à compter de son entrée en vigueur. Elle se renouvellera aux mêmes conditions par tacite reconduction pour des périodes additionnelles et successives d'une année chacune, sauf si l'une des parties transmet à l'autre

partie, au moins soixante jours avant la date d'échéance annuelle, un avis déclarant qu'elle entend y mettre fin.

4. ANALYSE

Après analyse des documents reçus, la Commission constate que la communication des renseignements personnels visée par le projet d'Entente répond aux conditions du paragraphe 1° du premier alinéa de l'article 68 de la Loi sur l'accès, lequel prévoit qu'un organisme public peut, sans le consentement de la personne concernée, communiquer un fichier de renseignements personnels 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.

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 le paragraphe 1° du premier alinéa de l'article 68 de la loi.

La Commission doit prendre en considération :

- La conformité du projet d'Entente aux conditions visées à l'article 68;
- L'impact de la communication des renseignements 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.

4.1. La conformité du projet d'Entente aux conditions visées à l'article 68 de la Loi sur l'accès

Selon l'article 68 de la Loi sur l'accès, la communication :

- doit être 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.

Selon l'information fournie à la Commission, les renseignements personnels auxquels l'INESSS aura accès à partir des vues conçues par la RAMQ sont nécessaires à l'exercice des attributions de l'INESSS visées aux articles 5 à 7 de la Loi sur l'INESSS.

Comme en font foi les sections précédentes du présent avis et conformément au paragraphe 1° du deuxième alinéa de l'article 70 de la Loi sur l'accès, la

Commission constate que le projet d'Entente contient les éléments prévus aux paragraphes 1° à 7° du deuxième alinéa de l'article 68 de la loi.

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

Dans le cadre de son analyse, 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 concernées est réduit de façon significative, considérant que :

- Les renseignements auxquels l'INESSS aura accès sont limités à ceux énumérés à la clause 2 du projet d'Entente et à son annexe 6;
- L'INESSS a démontré la nécessité de devoir accéder à ces renseignements dans le cadre de son *Plan triennal d'activités 2016-2019*;
- Les renseignements auxquels l'INESSS aura accès seront issus des vues conçues par la RAMQ sur son entrepôt de données. Ces vues demeureront à même cet entrepôt dans un espace de travail sécurisé dédié à l'INESSS;
- Lors de la création des vues par la RAMQ, les renseignements identificatoires de la personne assurée seront utilisés pour créer un identifiant permanent banalisé spécifique à la réalisation des travaux de l'INESSS;
- Les renseignements auxquels l'INESSS aura accès ne serviront que pour les fins prévues au *Plan triennal d'activités 2016-2019 de l'INESSS*, soit à l'évaluation des 90 projets énumérés à l'Annexe 1 du projet d'Entente;
- Des mesures de sécurité sont prévues aux clauses 4 et 5 du projet d'Entente et la *Politique de protection des renseignements personnels* adoptée par l'INESSS conformément à sa loi constitutive est présentée à l'Annexe 7 du projet d'Entente;
- Des mesures sont prévues à la clause 6 du projet d'Entente dans l'éventualité où l'INESSS décide de confier certains travaux visés par le projet d'Entente à un tiers;

- L'INESSS est tenu de rendre compte annuellement à la Commission, à la RAMQ et au MSSS de l'utilisation faite des renseignements personnels auxquels il a eu accès, comme prévu aux clauses 4 et 8 du projet d'Entente.

5. CONCLUSION

Compte tenu de ce qui précède, la Commission émet un avis favorable, sous réserve de la réception d'une Entente, approuvée et signée par les représentants des organismes concernés, dont le contenu sera substantiellement conforme au projet d'Entente soumis par l'INESSS à la Commission le 21 juin 2016.