



THE CANADIAN  
BAR ASSOCIATION  
L'ASSOCIATION DU  
BARREAU CANADIEN

## Projet de loi C-76, Loi sur la modernisation des élections

**ASSOCIATION DU BARREAU CANADIEN**  
**SECTION DU DROIT DE LA VIE PRIVÉE ET DE L'ACCÈS À L'INFORMATION**

**Novembre 2018**

## **AVANT-PROPOS**

L'Association du Barreau canadien est une association nationale qui regroupe 36 000 juristes, dont des avocats, avocates, notaires, professeurs et professeures de droit et étudiants et étudiantes en droit dans l'ensemble du Canada. Elle compte parmi ses principaux objectifs l'amélioration du droit et de l'administration de la justice.

Le présent mémoire a été préparé par la Section du droit de la vie privée et de l'accès à l'information, avec le concours du service de Représentation du bureau de l'ABC. Ce mémoire a été examiné par le Comité des politiques et approuvé à titre de déclaration publique de la Section du droit de la vie privée et de l'accès à l'information.

## TABLE DES MATIÈRES

### **Projet de loi C-76, *Loi sur la modernisation des élections***

<b>I.</b>	<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>1</b>
<b>II.</b>	<b>ANALYSE DU PROJET DE LOI C-76.....</b>	<b>2</b>
A.	Respect des principes de protection des données .....	2
B.	Collecte indirecte de renseignements personnels .....	4
C.	Divulgation .....	5
D.	Avis d'atteinte à la sécurité.....	5
E.	Formation.....	6
F.	Application de la loi .....	7
G.	Surveillance indépendante .....	7
<b>III.</b>	<b>LEÇONS TIRÉES D'AUTRES RESSORTS .....</b>	<b>8</b>
<b>IV.</b>	<b>CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS.....</b>	<b>10</b>



# Projet de loi C-76, *Loi sur la modernisation des élections*

## I. INTRODUCTION

Bien que le Canada soit à présent doté d'un cadre de protection de la vie privée relativement complet pour les secteurs public et privé, une sphère d'activités publiques reste peu réglementée : la collecte, l'utilisation et la divulgation de renseignements personnels au sujet des Canadiens et des Canadiens par les partis politiques.

À l'heure actuelle, les partis politiques fédéraux ne sont pas régis par la *Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques*<sup>1</sup> (LPRPDE), qui s'applique aux activités commerciales sauf quand une loi provinciale ou territoriale équivalente s'applique, ni par la *Loi sur la protection des renseignements personnels*<sup>2</sup>, qui vise les activités du secteur public de ressort fédéral. Il existe tout simplement une absence de réglementation dans ce domaine à l'échelle provinciale et territoriale; la Colombie-Britannique est la seule à s'être dotée d'une loi sur la protection de la vie privée – la *Personal Information Protection Act*<sup>3</sup> – qui s'applique aux partis politiques. C'est une lacune législative importante qui justifie que le Parlement y travaille. La Section du droit de la vie privée et de l'accès à l'information de l'Association du Barreau canadien (la Section de l'ABC) est heureuse d'avoir cette occasion de commenter le projet de loi C-76, *Loi sur la modernisation des élections*<sup>4</sup> à ce sujet.

Dans son rapport de juin 2018, intitulé *Aborder les vulnérabilités de la vie privée numérique et les menaces potentielles au processus électoral démocratique canadien*, le Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique (ETHI) a conclu que :

[...] la confiance des citoyens Canadiens [sic] serait renforcée s'ils savaient que leurs partis politiques ne sont pas exemptés de l'application de toute loi relative à la protection des renseignements personnels et qu'ils ont des responsabilités prévues

---

<sup>1</sup> [\*Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques\*](#), L.C. 2000, chap. 5.

<sup>2</sup> [\*Loi sur la protection des renseignements personnels\*](#), L.R.C. 1985, ch. P-21.

<sup>3</sup> [\*Personal Information Protection Act\*](#), S.B.C. 2003, c. 63.

<sup>4</sup> Projet de loi C-76, [\*Loi sur la modernisation des élections\*](#).

par une loi à cet égard, similaires à celles imposées aux organisations des secteurs public et privé en vertu de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et de la LPRPDE. Toute modification législative devrait évidemment tenir compte de la nature particulière des activités des partis politiques, de sorte à ne pas empêcher entièrement l'utilisation de renseignements personnels, mais plutôt à encadrer davantage sa collecte et son utilisation et la transparence qui entoure la gestion de tels renseignements<sup>5</sup>.

La Section de l'ABC abonde dans le même sens, et estime que pour parvenir à ce résultat, le mieux serait de modifier le projet de loi C-76 de manière à exiger que les partis politiques suivent une déontologie conforme aux principes reconnus de protection des données et des renseignements personnels, et à faire respecter cette déontologie en habilitant le commissaire à la protection de la vie privée du Canada à enquêter sur les plaintes.

## II. ANALYSE DU PROJET DE LOI C-76

### A. Respect des principes de protection des données

Les sites Web des trois plus importants partis nationaux renferment des politiques de protection de la vie privée, dans lesquelles le parti déclare s'engager à respecter les principes énoncés par ces politiques et indique un responsable à qui les électeurs peuvent s'adresser. Il n'en demeure pas moins que, n'étant assujettis à aucune loi dans ce domaine, les partis n'ont pas d'obligation, et les citoyens n'ont aucun recours à cet égard. Du point de vue légal et éthique, il est de moins en moins admissible que les partis puissent recueillir des renseignements personnels sans le consentement éclairé des citoyens et sans que la loi permette à ceux-ci de les consulter, d'en contrôler la diffusion, de corriger les erreurs ou de les faire retirer des bases de données du parti. Depuis plus de dix ans, les commissaires à la protection de la vie privée prônent l'application des principes de protection des données aux activités communicationnelles du secteur politique.

Le projet de loi C-76 vise à modifier la *Loi électorale du Canada*<sup>6</sup> de façon à obliger chacun des partis à se doter d'une politique de protection des renseignements personnels, à publier la politique sur leur site Web et à la communiquer au directeur général des élections<sup>7</sup>. Avec le cadre et les mécanismes ainsi créés, les citoyens seront informés des types de renseignements personnels que les partis recueillent à leur sujet et de la façon dont ces renseignements sont utilisés et divulgués.

<sup>5</sup> ETHI, [Aborder les vulnérabilités de la vie privée numérique et les menaces potentielles au processus électoral démocratique canadien](#) (juin 2018).

<sup>6</sup> [Loi électorale du Canada](#), L.C. 2000, ch. 9.

<sup>7</sup> *Supra* note 4, projet de loi C-76, articles 254 à 260.

La Section de l'ABC applaudit l'initiative du gouvernement d'intégrer les partis politiques au cadre de protection de la vie privée. Elle a toutefois des améliorations à suggérer qu'elle reflète mieux plusieurs principes reconnus de protection des données et des renseignements personnels dans le monde. Les partis devraient être tenus à ce qui suit :

- des limites applicables aux renseignements personnels pouvant être recueillis directement;
- des limites applicables aux renseignements personnels pouvant être recueillis indirectement;
- des limites applicables aux renseignements personnels pouvant être conservés;
- des limites applicables aux renseignements personnels pouvant être utilisés;
- des restrictions de divulgation des renseignements personnels;
- l'obligation d'obtenir le consentement éclairé du citoyen pour toute collecte, utilisation ou divulgation de ses renseignements personnels à des fins autres que celles prévues;
- le droit du citoyen de refuser ou de retirer son consentement à cette collecte, utilisation ou divulgation, et l'obligation correspondante pour les partis de détruire les données et d'en cesser la collecte à la demande du citoyen;
- l'obligation de bien protéger ces données (et d'employer des méthodes de destruction sûres) et d'aviser les personnes concernées des atteintes à la sécurité risquant de leur causer un préjudice important;
- des normes de responsabilité, notamment sur la responsabilité relative aux données personnelles que le parti communique à un tiers;
- le droit du citoyen d'accéder à ses données personnelles se trouvant en la possession du parti, et de les faire corriger ou supprimer des bases de données.

Nous analysons certains des principes reconnus dont nous avons traité plus haut en matière de protection des renseignements personnels ci-dessous.

## B. Collecte indirecte de renseignements personnels

Le projet de loi propose un ajout au paragraphe 385(2) de la *Loi électorale du Canada* :

- 385 (1) Le chef d'un parti politique peut demander au directeur général des élections l'enregistrement du parti.
- (2) La demande d'enregistrement doit comporter [...]
- k) la politique sur la protection des renseignements personnels du parti, notamment :***
- (i) une déclaration indiquant les types de renseignements personnels que le parti recueille et la façon dont il recueille ces renseignements [...]***

Cette modification semble n'exiger rien de plus qu'une déclaration générale sans aucune directive ni norme objective qui permettrait de déterminer la portée suffisante de la déclaration. C'est insuffisant; il faudrait mieux définir les éléments que la déclaration doit contenir.

Nous savons qu'au Canada, les partis superposent les renseignements des listes électorales à des données acquises auprès d'un intermédiaire. Le professeur Colin J. Bennett a fait l'observation suivante :

De fait, un plus grand nombre de données sur les électeurs sont recueillies et ces données sont échangées à plus grande échelle au moyen d'un réseau vaste et compliqué d'organismes, dont des sociétés aux affaires douteuses qui jouent des rôles importants à titre d'intermédiaires entre les électeurs et les représentants élus<sup>8</sup>.

Il faudrait que, dans sa politique, le parti s'engage à fournir de l'information sur les données personnelles recueillies et à indiquer ses sources et les coordonnées du fournisseur de ces données.

Les partis achètent des données personnelles électroniques au sujet de Canadiens et de Canadiennes auprès d'entreprises spécialisées, lesquelles, par exemple, vendent des données sur les habitudes de consommation ou les niveaux d'endettement des consommateurs. Ces intermédiaires créent des bases de données par diverses méthodes, puis vendent les données presque toujours à l'insu des utilisateurs.

---

<sup>8</sup>

[Témoignage du professeur Bennett](#), ETHI, 26 avril 2018.

Un exemple d'actualité : AggregatelQ, intermédiaire de Cambridge Analytica, a recueilli des données personnelles sur des internautes à l'aide d'une application liée à Facebook afin de les revendre à ses clients pour le ciblage d'électeurs et d'autres segments de la population<sup>9</sup>.

La collecte directe de données personnelles auprès du particulier est une pratique admise par les lois sur la protection de la vie privée; pour les données recueillies indirectement, il faut aviser les personnes concernées. Cette norme devrait être présente dans le projet de loi C-76.

### **C. Divulgation**

Les politiques des partis devraient contenir des explications claires sur la divulgation prévue de renseignements personnels. Le public canadien est de mieux en mieux informé sur l'utilisation et la divulgation de ses renseignements personnels, d'autant plus que la technologie se développe à vitesse grand V. Les pratiques courantes relatives aux exigences de divulgation doivent s'appliquer aux partis politiques, afin que Canadiens et Canadiennes soient informés – et puissent faire des choix éclairés – au sujet de la divulgation prévue de leurs renseignements personnels.

### **D. Avis d'atteinte à la sécurité**

Malgré les meilleures intentions du monde, les partis, à l'instar des autres utilisateurs de données, ne sont pas à l'abri des problèmes de sécurité attribuables à une erreur humaine ou à une défaillance technique. D'ailleurs, en juin 2017, le Centre de la sécurité des télécommunications Canada a indiqué que les partis politiques, les politiciens et les médias sont particulièrement vulnérables aux cyberattaques :

Nous nous attendons à ce que de nombreux groupes d'hacktivistes déploient des cybercapacités en vue d'influencer le processus démocratique lors des élections fédérales qui auront lieu en 2019. [...] nous nous attendons à ce que certaines activités d'influence soient bien planifiées et ciblent plus d'un aspect du processus démocratique<sup>10</sup>.

Cette menace s'est concrétisée à maintes reprises lors d'élections autour du globe au cours des deux dernières années. Il existe un risque réel que des renseignements personnels se trouvant en la possession de partis politiques soient la cible d'attaques par des organisations tentant

<sup>9</sup> Voir CBC News en ligne : [Gap in privacy law leaves elections open to 'misuse' of personal information \(1<sup>er</sup> nov. 2018\)](https://www.cbc.ca/news/politics/cbc-news-gap-in-privacy-law-leaves-elections-open-to-misuse-of-personal-information-1.4833111); voir aussi [Daniel Therrien, commissaire à la protection de la vie privée du Canada, ETHC, 1<sup>er</sup> novembre 2018.](https://www.ethc.ca/2018/11/01/daniel-therrien-commissaire-a-la-protection-de-la-vie-privee-du-canada-ethc-1er-novembre-2018/)

<sup>10</sup> Centre de la sécurité des télécommunications Canada, [Cybermenaces contre le processus démocratique du Canada](https://www.cstc-cstc.ca/cybermenaces-contre-le-processus-democratique-du-canada), p. 4.

d'infléchir injustement le résultat d'élections. Ceux et celles dont des renseignements personnels ont été divulgués ou consultés de façon non autorisée devraient être avisés quand ils risquent de subir ainsi un préjudice important.

Le signalement obligatoire des atteintes à la sécurité est un principe de base reconnu en protection des renseignements personnels, comme en témoignent les modifications de la LPRPDE entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> novembre 2018. Or, le projet de loi C-76 n'exige pas d'avis dans le cas d'une atteinte à la sécurité. Cette norme fondamentale devrait s'appliquer aux partis politiques.

## **E. Formation**

Les partis sont capables de collecter, et recueillent, beaucoup de données diverses au sujet des citoyens canadiens, données dont on commence tout juste à comprendre la portée. Le problème est exacerbé lors des campagnes électorales, où un nombre relativement petit de salariés gèrent les campagnes aux côtés de milliers de bénévoles soutenant leur parti et leurs candidats. Les modes de recrutement du personnel politique étant ce qu'ils sont, il y a souvent des groupes aussi fluctuants qu'hétéroclites de salariés et de bénévoles qui ont accès à des données personnelles détaillées sans avoir nécessairement reçu une formation sur la protection de ces données.

Elizabeth Denham, ex-commissaire de la Colombie-Britannique, a publié plusieurs rapports sur les partis politiques, notamment l'*Investigation Report F13-04 Sharing of Personal Information*. Dans ce rapport, elle fait observer que :

[Traduction]

[les employés et les bénévoles] ne reçoivent pas une formation suffisante. Vu l'indubitable possibilité que certaines personnes cumulent ou aient cumulé différentes fonctions au sein du gouvernement ou de leur parti, il s'agit à mon avis d'un problème fondamental, que le gouvernement et le parti libéral de la Colombie-Britannique se doivent de régler. Le manque de formation chez les employés augmente les risques d'utilisation abusive de renseignements personnels sur des Britanno-Colombiens et témoigne d'une culture qui ne privilégie pas assez les obligations de protection de la vie privée et d'accès à l'information<sup>11</sup>.

L'article 254 du projet de loi C-76 porte sur la politique de protection des renseignements personnels des partis politiques eu égard à la formation des employés des partis. Compte tenu des structures organisationnelles et des activités des partis, le projet de loi devrait être modifié

---

<sup>11</sup> Elizabeth Denham, *Investigation Report F13-04 Sharing of Personal Information* (août 2013), p. 23.

de manière à exiger que la politique du parti indique la formation en protection des renseignements personnels qui sera accordée aux bénévoles, aussi bien qu'aux employés, qui pourraient accéder à des renseignements personnels qui se trouvent sous la responsabilité du parti.

## **F. Application de la loi**

La mesure de radiation prévue au projet de loi pour un défaut de se conformer à la *Loi électorale du Canada* est très dissuasive. Nous présumons qu'elle serait rarement invoquée. Les atteintes à la vie privée ne sont pas toutes de la même nature : il s'agit tantôt de milliers d'électeurs et d'imposantes sommes de données, tantôt d'un passage peu clair dans un avis sur la protection de données personnelles, d'une formation inadéquate en la matière, d'une pénurie de matériel didactique pour le personnel de campagne, ou de manquements mineurs. Nous recommandons que les personnes habilitées à faire respecter les exigences à ce chapitre soient bien outillées en ce qui concerne les mesures de formation, les ententes de conformité et les autres mesures d'intervention visant à garantir une protection adéquate contre le risque d'atteinte à la vie privée.

## **G. Surveillance indépendante**

Les plaintes pour atteinte à la vie privée devraient être traitées par un agent externe, à savoir le Commissariat à la protection de la vie privée, et non par le parti lui-même suivant ses politiques internes ou par le directeur général des élections.

Le Commissariat à la protection de la vie privée compte trente ans d'expérience quant aux questions de protection de la vie privée dans le secteur public et, depuis 2001, dans le secteur privé. Toute loi fédérale sur la conformité des partis en la matière devrait être avalisée par le commissaire à la protection de la vie privée, car la fragmentation de cette surveillance entre plusieurs fonctionnaires pourrait mener à des interprétations incohérentes, voire contraires. Un tel manque d'harmonisation risquerait aussi d'éroder le respect des lois sur la protection de la vie privée.

Si le Parlement juge que, malgré ce risque, l'encadrement devrait rester exclusivement l'affaire du directeur général des élections comme on le propose actuellement, il devrait envisager d'imposer une exigence légale de consultation du Commissariat si une atteinte à la vie privée ou une plainte à ce sujet était soumise à l'attention du directeur général des élections.

Réciprocement, si le commissaire à la protection de la vie privée prenait connaissance d'une atteinte à la sécurité susceptible de menacer l'intégrité et la sécurité du système électoral canadien, il devrait être tenu d'en informer le directeur général des élections, pour que ce dernier puisse comprendre la nature et la portée de l'incident et les risques qu'il engendre afin d'adopter des mesures pour limiter les éventuels dommages.

### III. LEÇONS TIRÉES D'AUTRES RESSORTS

Quand le gouvernement britanno-colombien a déposé en mars 2015 le projet de loi 20, *Election Amendment Act*<sup>12</sup>, la commissaire à la protection de la vie privée de l'époque, Mme Denham, a envoyé une lettre ouverte à la ministre de la Justice et procureure générale. Elle disait craindre que les renseignements personnels recueillis par le directeur général des élections pour assurer l'efficacité du processus électoral soient divulgués aux partis de sorte que ces derniers puissent les utiliser sans restriction. Aussi recommandait-elle :

- que des restrictions claires régissent l'utilisation de renseignements personnels à « des fins électORALES »;
- qu'il soit interdit aux partis d'utiliser les renseignements à des fins commerciales ou de les divulguer à une organisation tierce ou à une autre entité publique;
- que les données sur la participation électORALE dont la divulgation est prévue par le projet de loi 20 soient détruites après les élections.

Le gouvernement de la Colombie-Britannique a donné suite aux deux premières recommandations susmentionnées en amendant le projet de loi 20<sup>13</sup>.

Dans l'Union européenne, les partis politiques sont définis comme des « responsables du traitement [des données] » par le Règlement général sur la protection des données (RGPD)<sup>14</sup>. Au Royaume-Uni, le commissaire à l'information a fait paraître une directive à l'intention des partis politiques concernant leurs campagnes et leurs activités promotionnelles<sup>15</sup>, et qui s'ajoute à l'inclusion des partis dans le champ d'application de la *Data Protection Act*<sup>16</sup>. La directive avait été révisée de façon à inclure les partis et les candidats après la mise au jour de plaintes sur certains partis ayant commis des irrégularités à l'origine d'un ciblage illégal de

<sup>12</sup> Projet de loi 20, [\*Election Amendment Act, 2015\*](#).

<sup>13</sup> [\*Statement from B.C. Information and Privacy Commissioner regarding proposed amendments to Bill 20 \(Election Amendment Act\)\*](#) (mai 2015).

<sup>14</sup> Union européenne, [\*Règlement général sur la protection des données\*](#).

<sup>15</sup> Royaume-Uni, commissariat à l'information, [\*Guidance For Political Parties for Campaigning or for Promotional Purposes\*](#).

<sup>16</sup> Royaume-Uni, [\*Data Protection Act\*](#) (1998).

milliers d'électeurs<sup>17</sup>. Récemment, à l'Institute of Directors Digital Strategy Summit, la commissaire du Royaume-Uni a parlé des enquêtes de son commissariat sur l'utilisation de renseignements personnels par des partis politiques et a souligné l'importance de cet enjeu<sup>18</sup>.

En 2011, l'Irish Data Protection Commission<sup>19</sup> a mis en garde les partis à la veille d'élections générales en leur demandant de ne communiquer par message texte, courriel ou téléphone qu'avec les électeurs qui consentent à la collecte de leurs coordonnées. Elle était particulièrement inquiète au sujet des partis qui recueillent des renseignements personnels par l'intermédiaire d'un tiers et les utilisent ensuite pour diffuser des messages électoraux.

Entre 2012 et 2015, le commissariat à la protection de la vie privée pour les données personnelles de Hong Kong a reçu 97 demandes de renseignements et 200 plaintes au sujet d'activités électORALES, ce qui l'a amené à réviser sa note d'orientation sur les activités électORALES pour mieux informer les candidats à propos du respect de l'ordonnance (de protection de la vie privée) sur les données personnelles (Personal Data [Privacy] Ordinance)<sup>20</sup>.

Bien que les partis politiques soient exemptés de la *Privacy Act*, la commission de réforme du droit australien (Australian Law Reform Commission) a fait la recommandation suivante dans *For Your Information: Australian Privacy Law and Practice* :

[Traduction]

Dans l'optique de renforcer la confiance du public à l'égard du processus politique, les personnes qui exercent ou veulent exercer le pouvoir au gouvernement doivent adhérer aux mêmes principes et pratiques qu'on exige de la part de toute autre personne. Sauf si un motif légitime justifie le contraire, les partis politiques et les organisations qui mènent des activités politiques devraient avoir l'obligation de gérer les renseignements personnels en conformité avec la *Privacy Act*<sup>21</sup>.

<sup>17</sup> Conseil de l'Union européenne, [Data Protection](#) (avril 2016).

<sup>18</sup> [Institute of Directors Digital Summit, 2017](#).

<sup>19</sup> [Irish Data Protection Commission](#).

<sup>20</sup> [Guidance Note on Electioneering Activities](#), commissariat à la protection de la vie privée pour les données personnelles, Hong Kong.

<sup>21</sup> [For Your Information: Australian Privacy Law and Practice](#) (août 2008).

#### **IV. CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS**

La Section de l'ABC a examiné plusieurs solutions possibles pour l'application optimale des principes reconnus de protection de la vie privée aux partis politiques, dont des solutions administratives, des modifications de la loi en la matière applicables aux partis, l'adoption de lois spécifiques pour les partis et la révision de la *Loi électorale du Canada*. À la lumière du projet de loi C-76 et des ajouts à la *Loi électorale du Canada*, nous sommes d'avis que le meilleur moyen de protéger les renseignements personnels se trouvant en la possession des partis serait de modifier le projet de loi comme suit :

- Exiger que les partis se dotent de politiques de protection des renseignements personnels répondant, à tout le moins, aux normes établies à l'annexe 1 de la LPRPDE;
- Réviser le nouveau paragraphe proposé 385(2) de la *Loi électorale du Canada* après l'alinéa j) selon le libellé suivant :
  - k) la politique sur la protection des renseignements personnels du parti doit correspondre au *Code type sur la protection des renseignements personnels* (annexe 1 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques*);
- Conférer au Commissariat à la protection de la vie privée le pouvoir d'enquêter sur les plaintes concernant la collecte, l'utilisation et la divulgation de renseignements personnels par un parti politique.