



Information and Privacy
Commissioner of Ontario

Commissaire à l'information et à la
protection de la vie privée de l'Ontario

PAR COURRIEL ET EN LIGNE

Le 12 mai 2021

Monsieur Daryl Kramp
Président
Comité permanent de la justice
Assemblée législative de l'Ontario
Bureau 1405, édifice Whitney
99, rue Wellesley Ouest
Queen's Park
Toronto ON M7A 1A2

Objet : Mémoire présenté au Comité permanent de la justice de l'Assemblée législative de l'Ontario : projet de loi 251, Loi de 2021 sur la lutte contre la traite des personnes

Le projet de loi 251, *Loi de 2021 sur la lutte contre la traite des personnes*, propose de s'attaquer à la traite des personnes en édictant, modifiant et abrogeant diverses autres lois.

Le Bureau du commissaire à l'information et à la protection de la vie privée (le CIPVP) reconnaît l'importance du projet de loi et de son objectif de lutter contre la traite des personnes. Nous reconnaissons également que, pour atteindre cet objectif important, le projet de loi doit être ancré dans un cadre qui favorise la protection de la vie privée, la transparence et la reddition de comptes.

Dans sa version actuelle, le projet de loi a des répercussions importantes sur la protection de la vie privée, notamment celles qui touchent les pouvoirs accrus liés à l'application de la loi et aux inspections. Nous constatons plusieurs occasions d'améliorer les aspects du projet de loi associés à la protection de la vie privée, à la transparence et à la reddition de comptes, et elles sont décrites en détail dans le présent document. Nous croyons que les amendements recommandés permettront au projet de loi de lutter plus efficacement contre la traite des personnes, notamment en raffermissant la confiance du public dans les mesures qu'il prévoit tout en maintenant les droits de la personne et le droit à la vie privée des Ontariennes et des Ontariens.

Dans notre mémoire au Comité permanent de la justice, nous présentons nos recommandations en quatre catégories :

1. Amendement à la *Loi de 2021 sur la lutte contre la traite des personnes* pour exiger un examen quinquennal de la loi et de ses règlements d'application.
2. Amendements à l'annexe 1, *Loi de 2021 sur l'inscription des clients dans le secteur de l'hébergement*.



2 Bloor Street East
Suite 1400
Toronto, Ontario
Canada M4W 1A8

2, rue Bloor Est
Bureau 1400
Toronto (Ontario)
Canada M4W 1A8

Tel/Tél: (416) 326-3333
1 (800) 387-0073
Fax/Télé: (416) 325-9195
TTY/ATS: (416) 325-7539
Web: www.ipc.on.ca

3. Amendements à l'annexe 2, *Loi de 2021 sur la stratégie de lutte contre la traite des personnes*.
4. Amendements à la *Loi de 2021 sur l'inscription des clients dans le secteur de l'hébergement* et à la *Loi de 2021 sur la stratégie de lutte contre la traite des personnes* pour exiger que le gouvernement consulte le CIPVP au moment d'élaborer les règlements d'application de ces lois ayant trait aux renseignements personnels.

Recommandations

1. Amendement à la *Loi de 2021 sur la lutte contre la traite des personnes*

Le projet de loi ne comprend pas de dispositions exigeant que l'Assemblée législative ou le gouvernement soumette la loi à un examen. Bien que la *Loi de 2021 sur la stratégie de lutte contre la traite des personnes* exige que le gouvernement maintienne une stratégie de lutte contre la traite des personnes et que cette stratégie fasse l'objet d'un examen au moins tous les cinq ans, aucune disposition dans le projet de loi n'exige l'examen du texte législatif lui-même, qui comprend la *Loi de 2021 sur l'inscription des clients dans le secteur de l'hébergement*, la *Loi de 2021 sur la stratégie de lutte contre la traite des personnes* et leurs règlements d'application.

Les répercussions du projet de loi sur la protection de la vie privée et les droits de la personne sont importantes, notamment celles qui sont liées à l'accès sans mandat, au devoir de signaler les comportements suspects, et aux antécédents d'interventions policières excessives ou insuffisantes en ce qui concerne les travailleurs du sexe et d'autres groupes marginalisés. À notre avis, un examen du texte législatif contribuera à faire en sorte que les propositions soient non seulement nécessaires et proportionnelles, mais aussi en mesure de réduire et, en définitive, d'éliminer les pratiques abusives liées à la traite des personnes. Par conséquent, nous encourageons fortement d'amender le projet de loi afin d'y inclure un examen quinquennal de la *Loi de 2021 sur l'inscription des clients dans le secteur de l'hébergement*, de la *Loi de 2021 sur la stratégie de lutte contre la traite des personnes* et de leurs règlements d'application. L'article 336 de la *Loi de 2017 sur les services à l'enfance, à la jeunesse et à la famille* propose un modèle pour une telle disposition.

2. Amendements à la *Loi de 2021 sur l'inscription des clients dans le secteur de l'hébergement*

Le projet de loi propose d'abroger la *Loi sur l'inscription dans les hôtels* et de la remplacer par la *Loi de 2021 sur l'inscription des clients dans le secteur de l'hébergement*. Cette nouvelle loi maintiendra l'obligation pour les hôtels et les motels de tenir un registre de leurs clients comprenant leur nom et leur lieu de résidence en plus de prévoir ce qui suit :

- a) étendre l'obligation de tenir ces registres à d'autres catégories de fournisseurs d'hébergement de courte durée;

- b) exiger que d'autres renseignements prescrits concernant les clients soient recueillis et consignés dans le registre;
- c) exiger que les renseignements contenus dans le registre soient conservés pendant une période prescrite;
- d) accroître les pouvoirs actuels des autorités policières en autorisant un agent de police à demander l'accès aux renseignements figurant dans le registre de clients sans avoir obtenu au préalable une autorisation judiciaire dans une situation urgente. La police serait autorisée à faire une telle demande aux fournisseurs d'hébergement, par écrit, si elle avait des motifs raisonnables de croire que :
 - les renseignements figurant dans le registre aideront à localiser ou à identifier une personne qui est actuellement victime de la traite des personnes ou court un risque imminent d'en faire l'objet;
 - la victime subira un préjudice corporel ou les renseignements inscrits dans le registre seront détruits dans le délai nécessaire pour obtenir une ordonnance.

Si on suppose que la collecte d'un plus grand nombre de renseignements sur les clients et l'accès accru de la police à ces renseignements peuvent être justifiés pour atteindre les objectifs importants du projet de loi, nous sommes d'avis que des mesures de contrôle législatives cruciales doivent être mises en œuvre pour protéger le droit à la vie privée des Ontariennes et des Ontariens dans ce que la Cour suprême du Canada appelle « notre foyer hors du foyer » (voir [R. c. Wong, 1990 CanLII 56 \(CSC\)](#) et [Los Angeles v. Patel, 576 U.S. 409 \(2015\)](#)).

Dans la foulée du raisonnement de la Cour suprême du Canada dans [R. c. Tse, 2012 CSC 16](#) et [Wakeling c. États-Unis d'Amérique, 2014 CSC 72](#), le CIPVP recommande que la *Loi de 2021 sur l'inscription des clients dans le secteur de l'hébergement* soit amendée pour prévoir les mesures de sauvegarde ci-dessous touchant la protection de la vie privée, la transparence et la reddition de comptes en ce qui a trait aux dispositions sur les pouvoirs de la police :

- avis envoyé après la demande aux particuliers dont la police a obtenu les renseignements personnels;
- tenue de livres et rapports internes;
- rapports annuels publics.

Le CIPVP croit que ces mesures sont nécessaires pour faire en sorte que les services de police, les commissions de services policiers, les élus et le public soient mieux informés du recours à ce pouvoir d'accès sans mandat. Ces exigences peuvent être conçues de manière à ne pas empêcher les policiers d'agir rapidement et efficacement tout en veillant à ce que les décideurs soient tenus responsables de l'utilisation de ce pouvoir exceptionnel.

À notre avis, de tels mécanismes de responsabilisation sont nécessaires non seulement pour prévenir et relever les atteintes injustifiées à la vie privée, mais aussi pour faire en sorte que la police utilise ses pouvoirs efficacement pour veiller à la sécurité publique et maintenir la confiance du public en ces pouvoirs. Un mécanisme bien conçu comportant des avis, la tenue de registres et la préparation de rapports contribuera à ce que les pouvoirs proposés soient utilisés pour protéger les membres vulnérables de la communauté, dont les travailleurs du sexe, et non pour leur nuire.

Nous recommandons également que la *Loi de 2021 sur l'inscription des clients dans le secteur de l'hébergement* soit amendée de sorte que la loi, plutôt que les règlements, prévoie quels renseignements les fournisseurs d'hébergement devront recueillir et pendant combien de temps ils devront les conserver. Dans ce contexte, nous recommandons que la *Loi de 2021 sur l'inscription des clients dans le secteur de l'hébergement* prévoie une liste exhaustive des catégories de renseignements identificatoires qui peuvent être recueillis dans les registres de clients. En outre, compte tenu des exigences mondialement acceptées en matière de minimisation des données, nous recommandons que la loi interdise :

- la collecte, la conservation, l'utilisation et la divulgation de renseignements personnels à des fins que d'autres renseignements permettent de réaliser;
- la collecte, la conservation, l'utilisation et la divulgation de plus de renseignements personnels qu'il n'est raisonnablement nécessaire pour réaliser la fin visée.

Enfin, nous recommandons que la loi comprenne des normes claires exigeant des fournisseurs d'hébergement :

- qu'ils fournissent un avis de collecte de renseignements à leurs clients avant qu'ils fassent une réservation (p. ex., par écrit en ligne ou de vive voix au téléphone) et par écrit lorsque les clients s'inscrivent;
- qu'ils prennent des mesures raisonnables pour protéger les renseignements figurant dans leurs registres contre les atteintes à la vie privée, et éliminer les renseignements de façon sécuritaire à la fin de la période de conservation prévue.

Si la *Loi de 2021 sur l'inscription des clients dans le secteur de l'hébergement* prévoyait ce genre de règles et de normes explicites, il serait plus facile pour tous les participants du secteur de l'hébergement, y compris les nouveaux joueurs de l'économie du partage, de comprendre les exigences de protection de la vie privée et de s'y conformer.

3. Amendements à la *Loi de 2021 sur la stratégie de lutte contre la traite des personnes*

Le CIPVP soutient l'objectif du gouvernement d'élaborer une stratégie de lutte contre la traite des personnes qui soit vigoureuse, transparente et axée sur les survivants et la protection des droits. Cependant, nous craignons que la *Loi de 2021 sur la stratégie de lutte contre la traite des personnes* ne délègue au Conseil des ministres et au ministre des Services à l'enfance et des Services sociaux et communautaires (le « ministre ») des pouvoirs de réglementation trop vastes

sur des questions qui ont d'importantes répercussions sur la protection de la vie privée. Par exemple, la *Loi de 2021 sur la stratégie de lutte contre la traite des personnes* permet explicitement au Conseil des ministres d'exiger que des personnes et des entités qui n'ont pas encore été précisées signalent les « cas de traite présumée de personnes » et qu'elles divulguent des renseignements personnels à cette fin à des destinataires qui ne sont pas précisés.

Nous craignons que cette obligation de signaler, en particulier lorsqu'elle est déclenchée par un seuil subjectif et assortie de sanctions financières en cas de non-respect, se traduise par le signalement d'un nombre exagéré d'activités légales. Comme le démontre le [Rapport final 2017](#) du Commissaire à la protection de la vie privée du Canada sur l'obligation de signaler des transactions imposée à différentes entités financières en vertu de la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes*, des exigences comparables de déclaration obligatoire ont donné lieu à « des milliers de déclarations contenant des renseignements qui n'auraient pas dû être déclarés à CANAFE [Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada] », avec les risques d'atteinte à la vie privée que cela comporte.

Le CIPVP insiste pour que la *Loi de 2021 sur la stratégie de lutte contre la traite des personnes* soit amendée afin que l'obligation de signaler les cas présumés de traite de personnes soit remplacée par une disposition qui permet aux fournisseurs d'hébergement, à leurs employés et à d'autres personnes prescrites de divulguer des renseignements personnels aux forces de l'ordre à la condition que le fournisseur, l'employé ou la personne précisée ait des motifs raisonnables de croire que ces renseignements ont trait à une contravention aux lois du Canada, d'une province ou d'un territoire étranger liée à la traite des personnes qui a été commise, est en train d'être commise ou est sur le point d'être commise.

Nous constatons également que le ministre sera autorisé à nommer des inspecteurs qui pourront faire des inspections « pour l'application de la [...] loi ». Les inspecteurs ne pourront pas pénétrer dans un lieu ou une partie d'un lieu qui sert de logement sans le consentement de l'occupant, mais la *Loi de 2021 sur la stratégie de lutte contre la traite des personnes* ne définit pas le terme « logement ». Pour plus de clarté, nous recommandons que le projet de loi soit amendé pour préciser que les lieux où dorment des personnes dans un hôtel, un motel ou tout autre service de location à court terme constituent un logement et ne pourront pas être inspectés sans mandat ou sans le consentement de l'occupant.

Nous sommes également préoccupés par le fait que le ministre sera autorisé à publier des renseignements concernant l'observation par une personne ou une entité des règlements d'application de la *Loi de 2021 sur la stratégie de lutte contre la traite des personnes*, y compris des renseignements personnels relatifs à des déclarations de culpabilité et des peines imposées sur déclaration de culpabilité. Nous recommandons que le pouvoir de publier des renseignements personnels se limite à ce qui suit :

- renseignements concernant les déclarations de culpabilité et les peines imposées sur déclaration de culpabilité lorsque la publication de ces renseignements est d'intérêt public;

- renseignements dont la publication est nécessaire pour faire progresser une enquête en cours ou encore pour éliminer ou réduire un risque considérable de blessure grave.

Enfin, le CIPVP recommande que la *Loi de 2021 sur la stratégie de lutte contre la traite des personnes* soit amendée de manière à :

- *exclure* expressément du pouvoir réglementaire les renseignements personnels dont la collecte, la conservation, l'utilisation et la divulgation n'est pas nécessaire à l'objet de la loi, ce qui est déjà prévu à l'alinéa 6 (1) f) de la *Loi de 2021 sur la stratégie de lutte contre la traite des personnes*;
- prévoir que, lorsque la collecte, la conservation, l'utilisation ou la divulgation *est* nécessaire, un tel règlement ne doit pas exiger la collecte, la conservation, l'utilisation ou la divulgation de renseignements personnels autres que ceux qui sont raisonnablement nécessaires à l'objet de la loi (p. ex., en lien avec l'alinéa 6 e)).

4. Amendements à la *Loi de 2021 sur l'inscription des clients dans le secteur de l'hébergement* et à la *Loi de 2021 sur la stratégie de lutte contre la traite des personnes* pour exiger que le gouvernement consulte le CIPVP sur les règlements d'application de ces lois

Comme il en est question précédemment, la *Loi de 2021 sur l'inscription des clients dans le secteur de l'hébergement* et la *Loi de 2021 sur la stratégie de lutte contre la traite des personnes* comprennent un vaste pouvoir réglementaire dans des secteurs qui comportent des risques considérables d'atteinte à la vie privée. Nous demandons au gouvernement de s'engager à consulter le CIPVP au moment d'élaborer ces règlements afin d'évaluer ces risques et de les atténuer au moyen de conditions et de mesures de précaution appropriées.

Plus précisément, nous recommandons que ces deux lois soient amendées pour exiger que le gouvernement consulte le CIPVP au moment d'élaborer les règlements d'application qui permettraient, exigeraient ou autoriseraient la collecte, la conservation, l'utilisation ou la divulgation de renseignements personnels. Le [paragraphe 4.2 \(12\)](#) du *Code de la route* présente un modèle pour l'application de cette exigence.

Conclusion

Nous sommes reconnaissants de l'occasion qui nous a été offerte de déposer le présent mémoire en vue d'améliorer les aspects liés à la protection de la vie privée, à la transparence et à la reddition de comptes d'un projet de loi aussi important. Le CIPVP s'engage à collaborer avec le Comité et le gouvernement pour mettre en œuvre les amendements recommandés.

Sommaire des recommandations du CIPVP

1. Amender la *Loi de 2021 sur la stratégie de lutte contre la traite des personnes* pour exiger que le gouvernement ou l'Assemblée législative examine la loi et ses règlements d'application tous les cinq ans.
2. Amender l'annexe 1, *Loi de 2021 sur l'inscription des clients dans le secteur de l'hébergement*, pour :
 - a. exiger que la police établisse des mesures de précaution touchant la protection de la vie privée, la transparence et la reddition de comptes en ce qui concerne les dispositions relatives aux pouvoirs de demande de la police, y compris :
 - i. avis envoyé après la demande aux particuliers dont la police a obtenu les renseignements personnels;
 - ii. tenue de livres et rapports internes;
 - iii. rapports annuels publics.
 - b. préciser au moyen d'une disposition législative les renseignements qui peuvent être recueillis dans les registres des clients et exiger que les fournisseurs d'hébergement :
 - i. fournissent un avis de collecte de renseignements à leurs clients;
 - ii. protègent les renseignements recueillis;
 - iii. éliminent les renseignements de manière sécuritaire à la fin de la période de conservation.
3. Amender l'annexe 2, *Loi de 2021 sur la stratégie de lutte contre la traite des personnes*, pour :
 - a. préciser que les lieux où dorment des personnes dans un hôtel, un motel ou tout autre service de location à court terme constituent un logement et ne pourront pas être inspectés sans mandat ou sans le consentement de l'occupant;
 - b. remplacer l'obligation de signaler les cas de traite des personnes par une disposition précisant que les fournisseurs d'hébergement et autres personnes précisées peuvent divulguer des renseignements personnels aux forces de l'ordre lorsqu'ils ont des motifs raisonnables de croire qu'une infraction liée à la traite des personnes a été commise, est en train d'être commise ou est sur le point d'être commise;

- c. exclure du pouvoir réglementaire les renseignements personnels lorsque c'est possible, sinon établir des exigences relatives à la nécessité des données et à leur minimisation;
 - d. limiter les pouvoirs proposés du ministre de publier des renseignements personnels aux cas où la publication de ces renseignements serait d'intérêt public ou nécessaire pour faire progresser une enquête en cours, ou encore pour éliminer ou réduire un risque considérable de blessure grave.
4. Amender la *Loi de 2021 sur l'inscription des clients dans le secteur de l'hébergement* et la *Loi de 2021 sur la stratégie de lutte contre la traite des personnes* pour exiger que le gouvernement consulte le CIPVP au moment d'élaborer les règlements d'application de ces lois ayant trait aux renseignements personnels.

Je vous prie d'agréer, Monsieur, mes sincères salutations.

La commissaire,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Kosseim', with a stylized flourish underneath.

Patricia Kosseim