

Aperçu et enjeux des règles de droit pour la suppression et la confidentialité des données en énergie au Canada

Document de travail préparé dans le cadre de l'atelier sur les données en énergie au Canada

28 septembre 2021

(1^{re} édition)

Auteure

Alexia Argiolas, Faculté de droit, Université de Montréal

Collaborateurs

Hugo Tremblay, Faculté de droit, Université de Montréal

Johanne Whitmore, Chaire de gestion du secteur de l'énergie, HEC Montréal

Pierre-Olivier Pineau, Chaire de gestion du secteur de l'énergie, HEC Montréal

Pierre Trudel, Faculté de droit, Université de Montréal

Note aux lecteurs

Ce rapport est une première version d'un document de travail réalisé dans le cadre d'un atelier portant sur les données sur l'énergie au Canada, organisé par la Chaire de gestion du secteur de l'énergie de HEC Montréal, en collaboration avec le ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles et Statistique Canada¹. Étant un document de travail, il a vocation à être modifié et amélioré. L'étude a été réalisée en toute transparence et l'auteure a offert la possibilité à Statistique Canada de commenter le rapport et de participer à sa révision. Toutefois, en raison des récentes élections fédérales, et de la convention qui régit les fonctionnaires durant cette période², Statistique Canada n'a pu commenter les propos tenus dans ce document.

À noter que les principales analyses de cette étude ont été réalisées entre le 21 juin et le 28 août 2021, et s'appuient sur des ressources (ex., documents, pages internet, etc.) qui étaient disponibles et accessibles publiquement durant cette période. Certaines de ses ressources, notamment des pages web du site de Statistique Canada, ont été mises à jour depuis.

¹ Chaire de gestion du secteur de l'énergie, 2021. Atelier - *Données sur l'énergie au Canada : quelles options pour améliorer l'accès et la disponibilité des données afin de soutenir la transition énergétique*, HEC Montréal, page web consulté le 27 septembre 2021, <https://energie.hec.ca/events/28sept2021/>

² Gouvernement du Canada, 2021. *Lignes directrices régissant la conduite des ministres, ministres d'état, membres du personnel exonéré et fonctionnaires en période électorale*, Bureau du Conseil privé, août 2021, page web consultée le 24 septembre 2021, www.canada.ca/fr/conseil-prive/services/publications/lignes-directrices-regissant-conduite-ministres-etat-membres-personnel-exonere-fonctionnaires-periode-electorale.html .

Résumé

Ce document de travail vise à présenter certaines règles de droit relatives aux données en énergie au Canada. Il s'inscrit dans le cadre de l'atelier « Données sur l'énergie au Canada : quelles options pour améliorer l'accès et la disponibilité des données afin de soutenir la transition énergétique », organisé par la Chaire de gestion du secteur de l'énergie de HEC Montréal le 28 septembre 2021.

Ce document a deux principaux objectifs. Le premier est de comprendre juridiquement pourquoi certaines données en énergie à l'échelle provinciale, collectées par Statistique Canada, ne sont pas divulguées publiquement. Le second est d'amorcer une réflexion sur la latitude dont dispose Statistique Canada pour promouvoir une meilleure accessibilité des données en énergie.

La *Loi sur la statistique* encadre le rôle de Statistique Canada, l'agence nationale s'occupant de recueillir, compiler, analyser, dépouiller et publier des statistiques, notamment dans le domaine de l'énergie, pour l'ensemble du territoire canadien. La *Loi* encadre également les pouvoirs du statisticien en chef, le dirigeant de Statistique Canada, en lui confiant notamment le pouvoir de prendre diverses décisions.

La présente étude dégage trois constats quant aux approches relatives aux suppressions de données et à la confidentialité des données en énergie : 1) L'objectif de la *Loi sur la statistique* est de publier des données, dans la mesure du possible ; 2) la confidentialité des données recueillies que prévoit la *Loi* vise à protéger les renseignements identificateurs des répondants, et débouche sur la suppression de données ; et 3) l'exercice que pourrait faire le statisticien en chef de son pouvoir discrétionnaire lui permettrait de promouvoir l'accessibilité des données en énergie, notamment en favorisant l'usage d'exceptions à la confidentialité.

Afin de mieux appréhender l'encadrement juridique des statistiques énergétiques au Canada, ce document propose une comparaison sommaire avec le système juridique américain équivalent, ainsi qu'avec des pratiques de l'*Energy Information Administration* (EIA), l'agence fédérale des statistiques dédiée exclusivement au secteur de l'énergie. Plusieurs points de différences sont identifiés, comme la spécialisation des agences statistiques, la notion de transparence et de confiance envers les utilisateurs, ainsi que les pouvoirs accordés au dirigeant de l'agence.

À la lumière des éléments présentés dans ce document, des pistes de réflexion sont proposées afin d'alimenter les discussions dans le cadre de l'atelier.

Table des matières

Note aux lecteurs	i
Résumé	ii
Introduction.....	1
Règles de droit sur la confidentialité des données en énergie	2
Approche canadienne.....	2
Approche américaine	10
Principales différences entre les approches canadienne et américaine	13
Conclusion et pistes de réflexion	16
ANNEXE 1 | Étude de cas	18
ANNEXE 2 | Sommaire des principaux types de données en énergie tenu par Statistique Canada	19

Introduction

Atteindre la cible de l'Accord de Paris et l'objectif d'émission net-zéro à l'horizon 2050 nécessite des changements profonds dans les systèmes énergétiques et dans les modes de production et de consommation (ex., transports, bâtiments, industries, agriculture). Concevoir et mettre en place des actions pour atteindre ces objectifs exigent que les différents acteurs disposent d'informations objectives, détaillées et transparentes à l'égard de ces systèmes. Or, plusieurs statistiques nécessaires à la réalisation d'analyses sont parfois difficilement accessibles pour certains acteurs comme les gouvernements provinciaux, dont l'énergie relève pourtant de leur champ de compétence. Ce manque d'accès aux données est un frein à l'innovation et à la coordination efficace des actions pour accélérer la transition énergétique.

Plusieurs données en énergie à l'échelle provinciale, collectées par Statistique Canada, ne sont pas divulguées pour des raisons de confidentialité. Cela est souvent lié aux sensibilités concurrentielles des industries répondantes, ou à l'absence d'un consentement écrit de la part d'un fournisseur de données indiquant qu'il renonce à son droit à la confidentialité protégé en vertu de la *Loi sur la statistique*³. Statistique Canada adopte également des règles pour supprimer des données principalement pour des produits pétroliers à l'échelle provinciale, afin d'en préserver la confidentialité. Ces règles peuvent changer sans préavis (voir l'exemple à l'annexe 1), et suivent une méthodologie elle-même confidentielle. Cette suppression limite le suivi du secteur, la compréhension des marchés et, par conséquent, la capacité à prendre des décisions éclairées sur les mesures, les règlements, les investissements, de même que les projets de recherche à réaliser pour la mise en œuvre de la transition énergétique.

Dans ce contexte, il est possible de se demander si l'interprétation de la confidentialité des données en énergie est en adéquation avec le mandat de Statistique Canada, qui est de fournir des renseignements et des analyses statistiques dans le but de : 1) permettre l'élaboration et l'évaluation des politiques et des programmes publics ; et 2) améliorer la prise de décisions dans les secteurs public et privé au profit de tous les Canadiens⁴.

Objectifs de l'étude

L'étude propose une analyse préliminaire du régime juridique relatif à la confidentialité et à la non-publication de certaines données en énergie collectées par Statistique Canada, tout particulièrement dans le secteur des produits pétroliers. Certaines informations considérées confidentielles sont essentielles pour comprendre les systèmes énergétiques des provinces, et plus encore lorsqu'un suivi de la transition énergétique et de la décarbonation est souhaité. Nous utilisons comme étude de cas le tableau présenté en annexe 1 sur les « *Approvisionnement et utilisation de produits pétroliers au Canada* » de Statistique Canada⁵. Nous nous concentrons de manière plus précise sur les colonnes « Production nette des raffineries et des mélangeurs » et « Produits fournis, utilisation » (voir les données « X » de l'annexe 1, version du tableau consulté en juin 2021)⁶.

³ *Loi sur la statistique*, L.R.C. 1985, ch. S-19 (à jour au 19 mai 2021), Gouvernement du Canada, <https://laws.justice.gc.ca/fr/lois/S-19/TexteCompleto.html>

⁴ Statistique Canada, 2021. *Mandat et objectifs*, site web consulté le 10 juillet 2021, www.statcan.gc.ca/fr/aperco/mandat.

⁵ Statistique Canada, 2021. *Tableau 25-10-0081-01 - Approvisionnement et utilisation de produits pétroliers*, mensuel, www150.statcan.gc.ca/t1/tbl1/fr/tv.action?pid=2510008101

⁶ Une version de ce tableau plus récente a été publiée, on constate une plus grande quantité de données disponibles.

Cette étude vise à amorcer une réflexion à propos des pistes d'amélioration du régime actuel, pour assurer un meilleur équilibre entre confidentialité, transparence et rigueur de l'approche méthodologique quant à la suppression de données par Statistique Canada.

Approche méthodologique

Pour comprendre le régime juridique entourant l'approche à la suppression de données en énergie, adopté par Statistique Canada, une analyse des principales dispositions dans les lois⁷ en vigueur a été effectuée, de même qu'un balisage des décisions des tribunaux sur ce thème. Certaines autres sources (ex., directives, avis, textes de doctrine) ont aussi été prises en compte. Pour compléter ces analyses, des entrevues informelles ont été réalisées auprès de responsables de Statistique Canada et de l'*Energy Information Administration* (EIA).

La prochaine section présente une analyse sommaire de l'approche canadienne des règles de droits applicables à la confidentialité des données statistiques en énergie, suivi d'un survol du régime juridique américain. Ces deux volets descriptifs sont suivis d'une comparaison des deux régimes. Des pistes de réflexion sont mises de l'avant dans la conclusion en vue d'alimenter les discussions à propos d'une éventuelle réforme.

Règles de droit sur la confidentialité des données en énergie

Cette section explore les approches canadienne et américaine des règles concernant la confidentialité des données en évoquant le rôle de Statistique Canada et de l'*Energy information administration* (EIA), les pouvoirs de leurs dirigeants, ainsi que les mécanismes de collectes et de confidentialité des données.

Approche canadienne

i) Statistique Canada et le statisticien en chef

Statistique Canada est l'agence fédérale qui a pour mandat de faire la collecte et la compilation de statistiques à travers le pays. La *Loi sur la statistique* établit le cadre juridique de l'action de Statistique Canada et du statisticien en chef, le haut fonctionnaire responsable de l'agence. En vertu de cette loi, Statistique Canada doit, entre autres, « recueillir, compiler, analyser, dépouiller et publier des renseignements statistiques portant sur les activités commerciales, industrielles, financières, sociales, économiques et générales de la population et sur l'état de celle-ci »⁸.

Cette obligation de produire des statistiques doit être interprétée dans son sens le plus littéral, c'est-à-dire que l'information doit « être publiée ou diffusée dès qu'elle est prête et mise simultanément à la disposition de tous, dans les deux langues officielles »⁹.

L'objectif principal de la loi est la collecte et la publication des données sur les activités visées.¹⁰ Le rôle de Statistique Canada s'inscrit dans cet objectif, et vise à promouvoir la diffusion publique des données collectées, ce que confirment les fonctions du statisticien en chef.¹¹

⁷ Définition : Règle édictée par le parlement, que toute personne doit suivre.

⁸ *Loi sur la statistique*, L.R.C. 1985, ch. S-19, art. 3(a).

⁹ Statistique Canada, *Guide de la loi sur la statistique*, 2021.

¹⁰ *Loi sur la statistique*, L.R.C. 1985, ch. S-19, art.3.

¹¹ *Loi sur la statistique*, L.R.C. 1985, ch. S-19, art.5.

Pour réaliser le mandat et l'objectif confié à Statistique Canada, le statisticien en chef est nommé par le cabinet fédéral¹². Doté d'un mandat de cinq ans, il conseille les ministères et d'autres organismes sur des questions relatives aux statistiques, veille à l'application de la *Loi sur la statistique*, contrôle le fonctionnement et le personnel de l'agence, et présente un rapport annuel sur les activités de Statistique Canada au ministre de l'Industrie¹³. Plus important, à titre d'administrateur, il décide des méthodes et procédures relatives aux programmes statistiques « uniquement en fonction des normes statistiques professionnelles qu'il juge nécessaires »¹⁴. De manière générale, les normes professionnelles renvoient à « l'ensemble des compétences essentielles, des attitudes et des comportements professionnels requis pour exercer ce métier avec compétence »¹⁵. À cet égard, les dispositions de la Loi soulignent à la fois l'autonomie du statisticien en chef de même que l'importance des standards de pratiques généralement acceptés en matière statistique.

Dans l'exercice de son mandat, le statisticien en chef exerce ses pouvoirs en tenant compte de deux points clés :

- **Autonomie et indépendance** : il exerce son mandat avec autonomie et indépendance, notamment à l'égard des méthodes et procédures utilisées. Toutefois, le gouverneur en conseil, sur recommandation du ministre, dispose du pouvoir de donner au statisticien en chef des directives sur ces méthodes et procédures¹⁶, ainsi que sur les programmes visant à recueillir, compiler, analyser, dépouiller et publier des statistiques¹⁷.
- **Transparence** : les directives que peut émettre le gouverneur en conseil doivent être sous forme de décret et déposer devant la Chambre des communes et le Sénat. D'autre part, le statisticien en chef peut exiger que les directives concernant le type d'information à recueillir soient écrites et rendues publiques¹⁸. Le statisticien en chef rend également compte des travaux de Statistique Canada au ministre par le biais d'un rapport¹⁹.

ii) Les mécanismes de collecte de données

Le pouvoir de collecter des données du statisticien en chef

Le statisticien en chef peut prescrire les règles et les instruments relatifs aux programmes statistiques, de même qu'aux demandes de renseignements qu'il juge nécessaires pour collecter, compiler et publier des statistiques. Les demandes de renseignements s'effectuent, entre autres, auprès de compagnies et d'organismes, et aussi de la population en général, notamment dans le cadre du recensement. Dans le contexte de données en énergie, il s'agit principalement de recueillir des renseignements des entreprises et des organismes publics et privés du secteur de l'énergie.

Le caractère obligatoire ou non des demandes de renseignements

¹² *Loi sur la statistique*, L.R.C. 1985, ch. S-19, art. 4(1). Formellement, le pouvoir de nomination échoit au gouverneur en conseil.

¹³ La *Loi sur la statistique* indique seulement qu'il s'agit « du ministre » sans préciser duquel il s'agit. Cependant, nous pouvons retrouver une photographie du ministre de l'Industrie, aux côtés du statisticien en chef, sur le site web de Statistique Canada. Nous nous avançons donc à émettre l'hypothèse qu'il s'agit du ministre de l'Industrie. Statistique Canada, 2021. Site web consulté le 1^{er} septembre 2021, <https://www.statcan.gc.ca/fra/debut>.

¹⁴ *Loi sur la statistique*, L.R.C. 1985, ch. S-19, art. 4(2), (3), (4), (5).

¹⁵ *Dictionnaire du droit québécois et canadien*, 5e éd, *sub verbo* « normes professionnelles ».

¹⁶ *Loi sur la statistique*, L.R.C. 1985, ch. S-19, art. 4.1 (1).

¹⁷ *Loi sur la statistique*, L.R.C. 1985, ch. S-19, art. 22.

¹⁸ *Loi sur la statistique*, L.R.C. 1985, ch. S-19, art. 4.2(2).

¹⁹ *Loi sur la statistique*, L.R.C. 1985, ch. S-19, art. 4(6). Il s'agit d'un rapport pour chaque exercice, ainsi qu'un rapport annuel.

Le statisticien en chef dispose de l'autorité pour décider du caractère obligatoire ou facultatif des demandes de renseignements collectés afin d'établir des statistiques. Il joue un rôle important pour approuver la collecte de données auprès d'entreprises et d'organismes. S'il le juge nécessaire, il peut émettre une ordonnance pour obliger ceux-ci à transmettre des renseignements²⁰.

Dans un souci de transparence, le statisticien en chef publie les demandes de renseignements à caractère obligatoire et doit aviser le ministre de toute nouvelle ordonnance qu'il veut émettre. Toutefois, la loi prévoit deux cas où le statisticien en chef ne peut décider du caractère obligatoire ou facultatif, dans le cas du recensement agricole et celui de la population. À cet égard, le statisticien en chef dispose ainsi d'une plus grande marge de manœuvre quant aux données en énergie qu'il n'en dispose pour les données agricoles ou pour le recensement de la population. Cette distinction peut faire l'objet d'une réflexion quant à sa nécessité.

Dans le secteur énergétique, nous constatons que plusieurs données sont confidentielles, comme l'illustrent celles présentées dans le tableau sur l'approvisionnement et l'utilisation de produits pétroliers à l'échelle provinciale (voir annexe 1, tableau juin 2021). L'absence systématique de disponibilité à l'égard de certaines données suggère une différence entre le pouvoir de collecter des données, et l'objectif de publication et de diffusion des statistiques. Une telle distinction, dans la mesure où elle se matérialise en pratique, ouvre des pistes de réflexion critique au regard de l'objectif de la loi et du mandat de Statistique Canada.

iii) Les mécanismes de protection des données

Plusieurs règles de confidentialité s'appliquent aux données recueillies par Statistique Canada. Celles-ci ont pour objectif de protéger les renseignements dits « identifiables » des répondants et ont pour conséquence d'empêcher la divulgation et la publication de certaines données. Plus précisément, il est interdit de dévoiler « l'identité d'une personne, d'une entreprise ou d'un organisme sans leur permission ou sans en être autorisé par la loi »²¹.

Comme nous l'avons évoqué plus haut, l'ensemble des données demandées aux répondants est transmis à Statistique Canada. L'objectif est de les **publier**. Le terme « publier » joue un rôle important pour notre étude parce qu'il est au cœur de l'objectif prôné par la *Loi sur la statistique*. Dans la formulation de la *Loi*, la mise à disposition des données est invoquée par l'utilisation du terme « publier ». Le site de Statistique Canada²² utilise plutôt le terme de « divulgation » en général.

La différence entre la « divulgation » et la « publication » de données n'est pas explicitée, mais elle peut avoir des ramifications. Dans le cadre de ce rapport, nous proposons les définitions suivantes. La **divulgation** fait référence au partage de données avec une ou plusieurs personnes qui en font la demande formelle pour une utilisation restreinte et sous des ententes de confidentialité avec Statistique Canada, comme entre organismes gouvernementaux ou un centre de recherche²³, par exemple. La **publication** de données fait référence à une diffusion à l'ensemble de la population.

²⁰ *Loi sur la statistique*, L.R.C. 1985, ch. S-19, art. 7(1).

²¹ *Loi sur la statistique*, L.R.C. 1985, ch. S-19, art. 17(1) ; *Loi sur l'accès à l'information*, L.R.C. (1985), ch. A-1, art. 24(1).

²² Statistique Canada, 2021. Site web, <https://www.statcan.gc.ca/fra/debut>.

²³ À titre d'exemple, l'article 8 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* permet de diffuser des données obtenues au titre de la *Loi sur la statistique* à certains organismes strictement dans le cadre de travaux de recherche. Ainsi, une chaire universitaire pourrait obtenir des renseignements non publiés par Statistique Canada sous couvert de la règle de confidentialité. Le caractère législatif de la règle implique cependant que : 1) les obligations énoncées dans la loi soient suivies,

La notion de confidentialité

La section 17 de la *Loi sur la statistique* évoque la notion de « secret ». Cette notion est directement liée à la confidentialité. On la retrouve dans plusieurs domaines, dont l'informatique, la médecine et le journalisme. Bien qu'elle puisse revêtir plusieurs définitions, la confidentialité se définit au sens large comme la « caractéristique privée d'une information dont l'accès et la diffusion est strictement limitée aux personnes habilitées, et ce, pour des fins précises »²⁴.

On retrouve des règles de confidentialité liées au système statistique tant au niveau fédéral que provincial²⁵. La présente étude se concentre uniquement sur la *Loi sur la statistique*, car la majorité des données en énergie, même à l'échelle provinciale, proviennent d'enquêtes fédérales. Les lois provinciales reflètent généralement ce qui est prévu par la *Loi sur la statistique*, et protègent des données jugées confidentielles.

Comment les règles de confidentialité peuvent-elles avoir un impact sur les données statistiques en empêchant leur divulgation et publication ?

L'article 17(1) de la *Loi sur la statistique* établit la confidentialité en prévoyant qu'aucun employé de Statistique Canada ne peut révéler des renseignements dits « identificateurs » obtenus dans le cadre de ses fonctions. Il s'agit de renseignements qui permettent d'identifier un particulier, une entreprise ou une organisation identifiable.

Toutefois, la *Loi* ne précise pas davantage la notion de renseignements identificateurs, de sorte qu'il n'est pas possible de déterminer, à sa seule lecture, à partir de quel moment une donnée est couverte par cette définition.

Aucun précédent jurisprudentiel définissant cette notion n'a pu être identifié. Par contre, dans un *Protocole d'entente* concernant le partage de données avec l'Office national de l'énergie (ONÉ, maintenant la Régie de l'énergie du Canada), Statistique Canada définit certains termes pertinents. Les « *Renseignements* » représentent « les réponses de l'enquête permettant d'identifier des personnes et certaines parodonnées communiquées à la partie destinataire en vertu de la présente convention, et les agrégats statistiques de ces données qui pourraient identifier une personne directement ou indirectement ». Le mot « *Identificateurs* » couvre « le nom, l'adresse, le numéro de téléphone ou tout autre moyen permettant d'identifier directement une personne »²⁶. En 2019, un juge s'est prononcé sur cette définition, mais a estimé qu'il ne se sentait pas lié par celle-ci, sans toutefois la remettre en cause²⁷.

Si la réponse à une enquête est jugée comme étant un renseignement identificateur, la définition proposée des termes *renseignements* et *identificateurs* laisse supposer que

notamment par Statistique Canada, et 2) qu'il ne soit pas possible de contrevenir à la confidentialité sauf la *Loi sur la statistique* prévoit des exceptions ou si une autre loi le permet.

²⁴ ISO, IT Security and Privacy — A framework for identity management — Part 1 : Terminology and concepts, ISO/IEC 24760-1:2019(fr).

²⁵ Au niveau fédéral on peut retrouver l'article 17 de *Loi sur la statistique*, l'article 24(1) de la *Loi sur l'accès à l'information* ou encore l'article 8 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Au niveau provincial, et plus précisément pour la province du Québec, on retrouve la *Loi sur l'institut de la statistique*.

²⁶ Statistique Canada, 2015. *Protocole d'entente concernant la collecte et le partage des renseignements provenant d'enquêtes précises entre Statistique Canada et l'Office national de l'énergie*, site web consulté le 1^{er} août, www.cer-rec.gc.ca/fr/regie/lois-reglements/autres-lois/ententes-cooperation/protocole-dentente-concernant-collecte-partage-renseignements-provenant-d-enquetes-precises-entre-statistique-canada-loffice-national-lenergie.pdf

²⁷ *Sa Majesté la Reine c. Rothmans Inc. et al.*, 2019 NBBR 44.

l'ensemble des données sont traitées comme des renseignements couverts par la confidentialité.

De plus, la définition des renseignements identificateurs semble liée à la notion de « paradonnée ». La *Loi sur la statistique* ne donne pas d'indication ou de définition précise concernant les paradonnées. Dans le protocole d'entente avec l'ONÉ, cette notion est définie comme des « renseignements relatifs au processus de collecte ou de production des données de l'Enquête qui sont liés à une Personne identifiable, ce qui comprend sans s'y limiter l'indication qu'une Personne a été sélectionnée ou non dans un échantillon, le poids de l'échantillonnage attribué à une Personne, l'indication qu'une Personne choisie a répondu ou non à l'Enquête, ou qu'une Personne a consenti au partage des données ou au couplage des enregistrements ou s'y est opposée »²⁸. En d'autres termes, il s'agit de la méthodologie mise en place par Statistique Canada pour collecter, produire et traiter des données.

Le lien entre la notion des renseignements identificateurs et celle de paradonnée a une conséquence pratique. Lorsque le renseignement est identifiable, Statistique Canada peut appliquer diverses méthodes de suppression de données. À titre d'illustration, le tableau en date du mois de juin 2021 présenté en annexe 1 fait état de ces suppressions, identifiées par des « X », pour les catégories « Production nette des raffineries et des mélangeurs » et « Produits fournis, utilisation ». L'annexe 2 présente des exemples de méthodes et règles de suppression de données pouvant avoir été utilisées. Aucune information détaillée sur l'approche méthodologique et son évolution (c'est-à-dire, l'ensemble des paradonnées) n'est toutefois disponible publiquement pour justifier ces suppressions. Ceux qui ne disposent pas de protocoles d'entente avec Statistique Canada sont donc appelés à s'en remettre entièrement à l'approche adoptée pour la suppression de données, faisant ainsi obstacle aux pratiques scientifiques qui reposent sur une démarche méthodologique transparente et reproductible.

Quelle interprétation de la confidentialité, au sens de la Loi sur la statistique, doit-on avoir ?

L'article 17(1) de la *Loi sur la statistique* fait l'objet d'une interprétation large. Dans une décision de 2019 concernant la confidentialité des renseignements obtenus par Statistique Canada, le juge a interprété cet article comme la démonstration du souhait du parlement d'accorder à la confidentialité une grande importance dans le système statistique²⁹. S'il s'agit d'une notion importante, l'interprétation qui en est faite par Statistique Canada s'articule à l'aune du principe de transparence face à la suppression de données, dans la mesure où l'organisme souhaite faire preuve « d'ouverture d'esprit et de transparence »³⁰.

Dans cette perspective, il serait souhaitable de se référer au sens le plus strict que peut avoir la confidentialité. La confidentialité servirait avant tout à protéger les renseignements qui impliquent de **manière directe et certaine** une personne, une entreprise ou une organisation. Un renseignement qui ne les impliquerait pas de manière directe pourrait être publié. De la même manière, il serait souhaitable d'expliquer les méthodologies de suppression des données, car cela ne reviendrait pas à remettre en cause la confidentialité et permettrait d'assurer la transparence nécessaire pour une prise de décision éclairée et justifiée « au profit de tous les Canadiens ».

²⁸ Statistique Canada, 2015, p.2

²⁹ Nouveau-Brunswick c. Rothmans Inc., 2019. A.N.-B. no 50, « la confidentialité des renseignements obtenus par Statistique Canada est au centre des préoccupations du législateur ». La décision a été rendue à propos des données de santé.

³⁰ Statistique Canada, 2021. *Transparence et responsabilisation*, site web consulté le 2 septembre 2021, www.statcan.gc.ca/fra/transparence-responsabilisation?MM=as

iv) Exceptions à la confidentialité permettant la publication de données

Si la *Loi sur la statistique* encadre la confidentialité des données, elle prévoit également des mécanismes de divulgation et des exceptions à la confidentialité permettant la publication. La divulgation, comme mentionnée plus haut, fait référence au partage de données par des accords conclus entre Statistique Canada et des organismes statistiques d'une province, d'autres organismes gouvernementaux ou des instituts de recherche³¹. Ces accords engagent les signataires à des modalités de confidentialité afin qu'ils ne publient ou ne communiquent aucune des données partagées, même si les analyses et les résultats réalisés à partir de ces données sont indexés ou anonymisés³². Le protocole d'entente entre Statistique Canada et l'ONÉ³³, qui prévoit les modalités et la durée du partage de données, en est un exemple.

L'article 17(2) de la *Loi sur la statistique* prévoit, cependant, une série de mécanismes d'exceptions à la confidentialité qui permet la publication de données soit par consentement des parties intéressées, soit sans consentement. Le tableau 1 résume deux mécanismes qui s'appliqueraient aux données en énergie (comme celles dans l'étude de cas à l'annexe 1).

Une publication de données **par consentement** a lieu lorsque la partie concernée renonce par écrit à la confidentialité des données qu'elle a fournies à Statistique Canada dans le cadre d'une enquête. Reconnue comme « entente de renonciation », le statisticien en chef peut écarter la confidentialité grâce au consentement de l'intéressé. Or, lorsque les données jugées confidentielles, selon Statistique Canada, sont déjà disponibles publiquement ou si elles proviennent d'une entreprise ou d'un transporteur public (par exemple : usine municipale de traitement d'eau, services d'électricité ou de transport en commun publics), le statisticien en chef peut opter de publier ces données **sans le consentement** écrit de l'intéressé.

Malgré ces mécanismes, il existe un manque de doctrine et de jurisprudence venant entourer clairement chacune des exceptions de la *Loi sur la statistique*³⁴. Les documents interprétatifs produits par Statistique Canada jouent alors un grand rôle lorsqu'on s'intéresse à la *Loi*.

Tableau 1. Exemples d'exceptions à la confidentialité dans la *Loi de la statistique* permettant la publication de données

Sources : Statistique Canada, 2021.

Publication avec consentement	Entente de renonciation à la confidentialité : Une personne, organisation ou entreprise donne, par écrit, son consentement à la révélation des données ³⁵ . Cette entente de renonciation permet au le statisticien en chef d'écarter la confidentialité par le consentement de l'intéressé.
Publication sans consentement	Données déjà disponibles : S'il existe une autre loi ou règle permettant la publication d'une donnée ou que celles-ci sont mise à la disposition du public par d'autres organismes ³⁶ , la <i>Loi sur la statistique</i> permet que celles-ci soient publiées malgré la confidentialité.

³¹ *Loi sur la statistique*, L.R.C. 1985, ch. S-19, art. 11 ; art. 12.

³² *Loi sur la statistique*, L.R.C. 1985, ch. S-19, art. 12(3).

³³ www.cer-rec.gc.ca/fr/regie/lois-reglements/autres-lois/ententes-cooperation/protocole-dentente-concernant-collecte-partage-renseignements-provenant-denquetes-precises-entre-statistique-canada-loffice-national-lenergie.pdf

³⁴ Il existe une jurisprudence spécifique combinant l'article 17(2) de la *Loi sur la statistique* et l'article 8 de la *Loi sur les renseignements personnels*. En l'espèce le statisticien en chef avait refusé de fournir des données à un chercheur dans le cadre de son étude, bien que celui-ci ait évoqué l'exception de l'article 17(2) d) lui permettant de publier ou divulguer une donnée si une autre loi le prévoit. En l'occurrence l'article 8 de la loi sur la protection des renseignements personnels permet la divulgation d'une donnée jugée confidentielle si c'est dans le cadre de travaux de recherche. Le juge a émis au Statisticien en chef de fournir les données demandées : *Conseil québécois sur le tabac et la santé c. JTI-MacDonald Corp.*, 2011 QCCS 28972.

³⁵ *Loi sur la statistique*, L.R.C. 1985, ch. S-19, art. 17(2)(b)(c)(d).

³⁶ *Loi sur la statistique*, L.R.C. 1985, ch. S-19, art. 17(2).

	Renseignements ayant trait à un transporteur ou une entreprise d'utilité publique : globalement, la notion d'entreprise d'utilité publique comprend les entreprises publiques, et les entreprises privées dont les services sont considérés par l'État comme essentiels au public en général ³⁷ .
--	---

v) Pouvoir discrétionnaire du statisticien en chef dans le contexte d'exceptions à la confidentialité et jurisprudence

Le mandat accordé à Statistique Canada se réalise sous l'autorité du ministre de l'Industrie, qui délègue au statisticien en chef certains pouvoirs pour exercer ses fonctions, sauf dans le cas où elle est limitée par d'autres lois³⁸. L'article 17(2) de la *Loi sur la statistique* confère au statisticien en chef un pouvoir « discrétionnaire » qui précise qu'il « **peut**, par ordre, **autoriser** la révélation des renseignements ». Selon un arrêt de la Cour suprême du Canada, « la notion de pouvoir discrétionnaire s'applique dans les cas où le droit ne dicte pas une décision précise, ou quand le décideur se trouve devant un choix d'options à l'intérieur de limites imposées par la loi »³⁹. Autrement dit, une autorité dotée d'un pouvoir discrétionnaire, comme le statisticien en chef, a une autonomie décisionnelle lui permettant de **décider d'intervenir ou non**, de même que **décider comment il intervient**, toujours en respectant le cadre prévu par la *Loi*⁴⁰.

Ce pouvoir est donc propre au statisticien en chef, mais ses décisions demeurent guidées par l'objet de la *Loi sur la statistique*⁴¹. Ce **pouvoir implique qu'il n'existe pas de protocole objectif et défini à l'avance pour déterminer s'il va user ou non d'une exception**. C'est le propre du pouvoir discrétionnaire, chaque cas d'exception est différent et mérite une décision d'espèce. Dans le cas de la divulgation et la publication de données en énergie, ce pouvoir discrétionnaire lui permet de :

- **Décider des exceptions qu'il appliquera à la confidentialité** : il est à la fois le détenteur du pouvoir et le juge ;
- **Décider de l'opportunité de conclure des accords pour la révélation** : à ce titre, même si une entente de renonciation a été conclue, le statisticien en chef a le droit de décider de ne pas publier les renseignements ;
- **Décider à qui il demande des renseignements ou non** dans le cadre de sa mission.

En plus de la *Loi sur la statistique*, les publications de données doivent « satisfaire à certaines exigences qui relèvent des politiques de Statistique Canada »⁴². Ces exigences se distinguent des paradonnées en ce qu'elles représentent un cheminement de pensée propre au statisticien en chef. Elles sont prises en considération dans le processus décisionnel du statisticien en chef pour autoriser la publication de renseignements.

L'objectif de ces exigences est d'assurer un équilibre entre le respect de la confidentialité et le respect du mandat confié à Statistique Canada. Rappelons que ce mandat consiste à fournir

³⁷ *Dictionnaire de droit québécois et canadien*, ed. 2016, V^e entreprise d'utilité publique.

³⁸ *Loi sur la statistique*, L.R.C. 1985, ch. S-19, art. 3.

³⁹ Baker c. Canada (ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration), 1999, CanLII 699 (CSC), 2 RCS 817, <https://canlii.ca/t/1fqlj>

⁴⁰ Il faut distinguer la notion de pouvoir discrétionnaire de celui de la compétence (un pouvoir que son détenteur est obligé d'utiliser) et celui de pouvoir arbitraire qui n'est pas encadré et limité par la loi et la jurisprudence.

⁴¹ *Conseil québécois sur le tabac et la santé c. JTI-MacDonald Corp.*, 2011 QCCS 28972.

⁴² Statistique Canada, 2021. *Obligation de rendre compte en vertu de la Loi sur la statistique*, site web consulté le 1 septembre 2021, www.statcan.gc.ca/fra/apercu/obligation?MM=as

des renseignements et des analyses statistiques dans le but de 1) permettre l'élaboration et l'évaluation des politiques et des programmes publics ; et 2) améliorer la prise de décisions dans les secteurs public et privé au profit de tous les Canadiens. Sur son site, Statistique Canada propose comme exemples d'exigence, mais sans s'y limiter⁴³ :

1. **Préserver la relation de confiance avec les répondants aux enquêtes.** L'ensemble des politiques mises en place par Statistique Canada, qu'elles concernent la collecte ou la publication de données, font l'objet de réévaluation. Toutefois, malgré les améliorations possibles qu'engendrent les réévaluations, la notion de confiance avec les répondants reste un point déterminant dans l'élaboration des politiques. S'il existe un changement dans la manière dont les exceptions à la confidentialité des données sont traitées, il est craint qu'une certaine forme de perte de confiance puisse s'opérer ;
2. **Décider si la publication d'une donnée ne va pas nuire aux personnes, aux organisations ou aux entreprises.** Dans le contexte de données en énergie, il pourrait s'agir d'enjeu de concurrence entre entreprises, par exemple ;
3. **Déterminer si l'information répond à un besoin à des fins statistiques et pour le bien public.** Il n'y a pas d'informations supplémentaires quant à la définition de ce que serait le « bien public ». Il appartient donc au statisticien en chef de le définir au cas par cas.

Bien que la *Loi sur la statistique* définisse les limites du pouvoir discrétionnaire du statisticien en chef, les décisions prises dans le cadre de ce pouvoir peuvent faire l'objet d'un recours judiciaire. Un arrêt de la Cour suprême du Canada (qui ne concernait pas des données en énergie ou le statisticien en chef), a énoncé⁴⁴ qu'il existait une présomption de décision raisonnable⁴⁵, c'est-à-dire que le décideur administratif lorsqu'il prend une décision, est réputé l'avoir pris raisonnablement. Cette jurisprudence établit **que le juge n'évaluera pas si une décision rendue par l'administrateur est bonne ou non, mais seulement si le processus ayant amené à la décision est raisonnable**. Ainsi, si une partie émet un doute sur le caractère raisonnable d'une décision discrétionnaire d'un administrateur, elle devra prouver en justice qu'elle est déraisonnable en démontrant qu'il existe soit un manque de logique interne au raisonnement⁴⁶, soit un manque de justification d'après l'ensemble du droit et des faits applicables⁴⁷. Si le juge décide du caractère déraisonnable de la décision, il peut renvoyer l'affaire aux décideurs pour qu'il la réexamine ou bien rendre eux-mêmes la décision que le décideur administratif aurait dû prendre.

Il existe peu de jurisprudence contrôlant une décision de refus du statisticien en chef de se prévaloir d'une exception à la confidentialité⁴⁸. De même qu'il existe peu d'informations supplémentaires entourant les exigences discutées dans la section précédente. Statistique Canada s'est doté d'une *Politique visant à informer les utilisateurs sur la qualité des données*

⁴³ Ibid.

⁴⁴ Canada (ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Vavilov, 2019 CSC 65 (CanLII), <https://canlii.ca/t/j46kc>

⁴⁵ L'arrêt Vavilov énonce un nouveau cadre sur permettant aux tribunaux de se positionner face aux décisions prises en vertu d'un pouvoir discrétionnaire. Il existe deux façons réaliser un jugement : se baser sur la décision correcte (les tribunaux rendent une réponse autoritaire à un problème de droit) ou sur la décision dite « raisonnable ».

⁴⁶ Pour être raisonnable, une décision doit être fondée sur un raisonnement cohérent qui est la fois rationnelle et logique.

⁴⁷ Ici on observe les motifs de la décision, s'ils existent, mais également l'ensemble du contexte de la prise de décision. Il s'agit de juger au cas par cas, car ce qui est raisonnable dans un cas donné dépend toujours des contraintes juridiques et factuelles propres à ce contexte, on peut regarder l'ensemble des lois applicables, la jurisprudence, les décisions antérieures, etc.

⁴⁸ Voir note 39 à titre d'exemple.

et la méthodologie⁴⁹ en vue d'assurer l'intelligibilité⁵⁰, la crédibilité, la pertinence et la confiance accordée à l'information qu'elle publie, mais peu d'information sur les méthodes de traitement « internes » utilisées dans les processus décisionnels à la suppression de données sont disponibles au public (ex., pardonnées, règles, directives, exigences, algorithmes ou autres considérations).

Le statisticien en chef n'est pas un spécialiste de tous les sujets traités par l'agence (ex., démographie, santé, énergie, culture, transport, commerce, industrie...)⁵¹. Il lui incombe, toutefois, la responsabilité de déterminer si l'information recueillie dans tous les domaines correspond aux besoins du pays, sans nuire à la vie privée⁵². En ce qui concerne le secteur de l'énergie, le Canada et les provinces (dont l'énergie est dans leur champ de compétence) doivent atteindre des objectifs de transition énergétique et de réduction d'émission de GES aux horizons 2030 et 2050. Des données en énergie non publiées, comme celles sur l'utilisation de produits pétroliers présentées en annexe 1, peuvent s'avérer pertinentes, voire essentielles, pour l'élaboration et l'évaluation de politiques et de programmes publics, de même que l'amélioration de la prise de décisions dans les secteurs public et privé au profit de tous les Canadiens pour atteindre ces objectifs. Or, les méthodes de traitement utilisés par Statistique Canada dans le processus ayant amené à la décision de suppression de données n'étant pas public, il n'y a aucune façon de comprendre comment le statisticien en chef réalise son adéquation entre le besoin de données pertinentes pour la prise de décisions dans l'intérêt de tous les Canadiens et celui de la confidentialité.

Autrement dit, au-delà de la *Loi sur la statistique*, aucune méthodologie interne qui aiderait à comprendre si le processus décisionnel à la suppression de données par le statisticien en chef est raisonnable n'est rendue publique à l'heure actuelle.

Approche américaine

La section suivante présente de façon sommaire le système statistique américain et son approche à la suppression de données en énergie. Cette approche sera ensuite comparée avec l'approche canadienne. De manière générale, les données en énergie aux États-Unis font l'objet d'une meilleure accessibilité qu'au Canada. Cela peut s'expliquer par la création dès 1970, par le gouvernement américain, d'une agence dédiée aux statistiques énergétiques du pays et des états, l'*Energy Information Administration* (EIA).

i) *Energy Information Administration* (EIA) : l'agence fédérale spécialisée dans les statistiques en énergie aux États-Unis

Contrairement au Canada, le système statistique américain est décentralisé et réparti entre une centaine d'agences⁵³. Les agences statistiques fédérales sont principalement responsables de la collecte, la compilation, le traitement ou l'analyse d'informations à des fins

⁴⁹ Statistique Canada, 2000. *Politique visant à informer les utilisateurs sur la qualité des données et la méthodologie*, approuvée le 31 mars 2000, site web consulté le 15 septembre 2021, www.statcan.gc.ca/fra/aperçu/politique/info-usager

⁵⁰ Statistique Canada, 2019. *Lignes directrices pour assurer la qualité des données*, 6^e édition, décembre 2019, www150.statcan.gc.ca/n1/fr/catalogue/12-539-X

⁵¹ Statistique Canada, 2021. *Questionnaires*, site web consulté le 15 septembre 2021, www23.statcan.gc.ca/imdb-bmdi/pub/indexi-fra.htm

⁵² Statistique Canada, 2019.

⁵³ United States Government, 2021. *Data and Statistics About the U.S.*, site web consulté le 15 septembre 2021, www.usa.gov/statistics#item-37157

statistiques⁵⁴. Ces agences se spécialisent sur différents sujets (ex., santé, énergie, économie, culture, transport, commerce, industrie...).

En matière d'énergie, le Congrès des États-Unis a créé, en 1977, une agence indépendante de la statistique au sein du ministère de l'Énergie, l'*Energy Information Administration* (EIA). Elle est responsable de fournir des données et des prévisions indépendantes du pouvoir politique, et des analyses permettant des décisions politiques appropriées, rendant les marchés plus efficaces et améliorant la compréhension du grand public sur les sujets touchant à l'énergie et ses interactions avec l'économie et l'environnement⁵⁵. La Loi garantit l'indépendance de l'EIA et de ses travaux vis-à-vis des considérations politiques⁵⁶.

L'EIA est dirigé par un administrateur (*Administrator*) qui, comme au Canada, fait l'objet d'une délégation de pouvoirs qui lui provient du Secrétaire d'État (branche exécutive du pouvoir)⁵⁷. Cet administrateur joue un rôle de haut fonctionnaire, comme celui du statisticien en chef de Statistique Canada, mais seulement en matière de statistiques en énergie. Il est responsable de la « réalisation d'une étude centrale, complète et programme unifié de données et d'informations sur l'énergie qui collectera, évaluera, assemblera, analysera et diffusera des données et des informations pertinentes pour les réserves de ressources énergétiques »⁵⁸.

Dans le cadre de notre étude, deux lois importantes établissent le cadre dans lequel les futures politiques statistiques peuvent se mettre en place⁵⁹ :

Paperwork Reduction Act⁶⁰

Le Paperwork Reduction Act institue l'Office of Management and Budget (OMB) qui coordonne le système statistique fédéral décentralisé. Au sein de l'OMB a été créé un Bureau de l'information et des affaires réglementaires (OIRA) dans lequel on retrouve le Bureau de la politique statistique et scientifique (SSP), dirigé par le statisticien en chef des États-Unis responsable de coordonner l'ensemble des activités du système statistique fédéral. Son but est d'assurer l'efficacité et l'efficacité du système ainsi que l'intégrité, l'impartialité, l'utilité, l'objectivité et la confidentialité des renseignements reçus pour les statistiques⁶¹. Pour réaliser ces objectifs, le bureau de la politique statistique et scientifique prévoit, entre autres, l'élaboration de politiques sur les statistiques et l'évaluation des budgets des agences statistiques.

Loi de 2002 sur la protection des informations confidentielles et l'efficacité statistique (CIPSEA)⁶²

La CIPSEA concerne la confidentialité et l'utilisation des informations à des fins statistiques. Cette loi veille à ce que les informations fournies par les individus, sous gage de confidentialité, soient exclusivement utilisées à des fins statistiques tout en protégeant la confidentialité des informations individuellement identifiables. La loi comporte deux sous-titres. Le sous-titre A nommé « Protection des informations confidentielles » concerne la confidentialité et les utilisations statistiques des informations et prévoit plusieurs objectifs⁶³ :

⁵⁴ Title V of the E-Government Act of 2002. *Confidential Information Protection and Statistical Efficiency Act* (CIPSEA), PL 107-347, Section 502(7).

⁵⁵ Wikipédia, 2021. https://fr.wikipedia.org/wiki/Energy_Information_Administration

⁵⁶ EIA, 2021. Legislative Timeline, site web consulté le 15 septembre 2021, www.eia.gov/about/legislative_timeline.php

⁵⁷ *DOE Organization Act*, (42 U.S.C. 7132), §7135. B). www.eia.gov/about/legislative_timeline.php

⁵⁸ *DOE Organization Act*, 42 U.S.C. §7135.

⁵⁹ Il s'agit du régime juridique général.

⁶⁰ *Paperwork Reduction Act* (44 U.S.C. 3501 et seq).

⁶¹ Statistical Policy Directive No. 4: Release and Dissemination of Statistical Products Produced by Federal Statistical Agencies; Notice, http://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/omb/fedreg/2008/030708_directive-4.pdf

⁶² Titre V de la loi E-Government de 2002 (Pub. L. n° 107-347).

⁶³ Confidential Information Protection and Statistical Efficiency Act, 44 U.S.C. §502, www.eia.gov/cipsea/cipsea.pdf

- Veiller à ce que les informations fournies par des individus ou des organisations à une agence sous gage de confidentialité soient utilisées exclusivement à des fins statistiques et ne soient pas divulguées sous forme identifiable à toute personne non autorisée.
- Protéger la confidentialité des informations individuellement identifiables acquises sous un engagement de confidentialité à des fins statistiques en contrôlant l'accès à, et utilisations faites de ces informations.

Le CIPSEA prévoit des normes minimales de confidentialité⁶⁴, ainsi les agences se doivent de suivre au minimum les normes édictées par le CIPSEA mais il est possible également d'adopter des standards de protection plus élevés. Ces normes minimales ont été élaborées selon le principe de la gestion de risque⁶⁵, qui tient compte à la fois de la probabilité d'une divulgation non autorisée et du préjudice attendu d'une telle divulgation⁶⁶. De manière plus précise, les agences doivent :

- Informer les répondants sur la protection de la confidentialité et l'utilisation des informations⁶⁷.
- Collecter et traiter des informations confidentielles afin de minimiser le risque de divulgation, y compris la formation adéquate des employés⁶⁸.
- Examiner les informations à diffuser pour empêcher que des informations identifiables puissent être raisonnablement déduites par des moyens directs ou indirects⁶⁹.

Cette loi fait état de la confidentialité, de la même manière qu'au Canada, toutefois nous pouvons relever deux différences majeures :

- **LE CIPSEA qui établit des normes minimales en matière de confidentialité intègre l'importante question de l'efficacité statistique** « Les statistiques fédérales sont une source d'information importante pour les décideurs publics et privés tels que les décideurs politiques, consommateurs, entreprises, investisseurs et travailleurs »⁷⁰.
- **Lorsqu'on combine cette loi avec l'ensemble du régime général existant (ex., règles sur la qualité de l'information⁷¹, l'examen par les pairs, l'évaluation des performances, l'intégrité scientifique et la transparence⁷²) on remarque un certain**

⁶⁴ Le terme « minimal » ne veut pas dire « peu » dans ce contexte. Il indique que les agences se doivent de suivre au minimum les normes du CIPSEA.

⁶⁵ *Dictionnaire du droit québécois et canadien*, 5e éd, *sub verbo* « gestion risque » : Utilisation de processus, méthodes et outils pour gérer les risques. Le risque se définit comme la probabilité d'un événement et ses conséquences.

⁶⁶ U.S. Energy Information Administration, 2019. *Annual Report on Implementation of CIPSEA*, p.15.

⁶⁷ *Confidential Information Protection and Statistical Efficiency Act*, (44 U.S.C.), §503.

⁶⁸ *Confidential Information Protection and Statistical Efficiency Act*, (44 U.S.C.), §504.

⁶⁹ *Confidential Information Protection and Statistical Efficiency Act*, (44 U.S.C.), §511.

⁷⁰ *Confidential Information Protection and Statistical Efficiency Act*, (44 U.S.C.), §521 a). National Research Council. *Principles and Practices for a Federal Statistical Agency, Fourth Edition*. Washington, DC: The National Academies Press, 2009.

⁷¹ Section 515 of the Treasury and General Government Appropriations Act, 2001 (Pub. L. No. 106-554, 44 U.S.C. § 3516 note), cited by EIA, 2021. *Statement of Commitment to Scientific Integrity by Principal Statistical Agencies*, site web consulté le 15 août 2021, www.eia.gov/about/scientific_integrity.php

⁷² National Research Council. *Principles and Practices for a Federal Statistical Agency: Fourth Edition*. Washington, DC: The National Academies Press, 2009; OMB's Statistical Policy Directive No. 3, Compilation, Release, and Evaluation of Principal Federal Economic Indicators (50 FR 38932, Sept. 25, 1985; OMB's Statistical Policy Directive No. 4, Release and Dissemination of Statistical Products Produced by Federal Statistical Agencies (73 FR 12622, Mar. 7, 2008).

équilibre entre confidentialité et publication des données : Il s'agit d'une vision que l'on peut qualifier de différente entre la confidentialité prônée par la *Loi sur la statistique* et le système général américain concernant la confidentialité. Le CIPSEA en prévoyant des normes dites « minimales » permet d'inclure d'autres normes comme la qualité de l'information ou encore la nécessaire intégrité scientifique.

Pour compléter le cadre juridique mis en place par ces lois, **l'OMB a établi des normes spécifiques aux statistiques**⁷³. Ce sont ces normes qui sont présentées et étudiées ci-dessous. En effet, elles régissent de manière plus directe la pratique de l'EIA.

Principales différences entre les approches canadienne et américaine

L'EIA a adopté les lignes directrices de l'OMB. Il existe plusieurs directives qui s'appliquent à l'ensemble des produits statistiques diffusés par les agences statistiques fédérales. Ces directives ont une valeur obligatoire et doivent être suivies par l'EIA.

S'il ne s'agit pas de deux systèmes antagonistes, l'approche américaine promeut un équilibre entre la confidentialité et l'accessibilité des données. En effet, le système juridique américain permet de divulguer davantage de données, tout en présentant et expliquant la méthodologie de suppression de données. Une des pistes d'explication de la divergence entre les deux systèmes peut reposer sur la prépondérance accordée par l'agence à la « confiance envers le public » américain. Le système américain apparaît orienté vers l'utilisateur des statistiques.

L'approche canadienne essaie de concilier la protection des renseignements identificateurs des répondants et les exigences de la *Loi sur la statistique* sur la publication des données. La relation de confiance qui existe entre Statistique Canada et ses répondants se trouve au cœur du système statistique tel qu'il est organisé aujourd'hui. La confiance du public canadien constitue une préoccupation majeure de Statistique Canada. Néanmoins, l'équilibre entre la confiance des répondants et la confiance du public canadien fait l'objet d'un arbitrage qui pourrait être réévalué.

Tableau 2. Comparaison des approches canadienne et américaine

Sources : Auteure, Statistique Canada, 2021, Energy information administration.

Différences	Canada (Statistique Canada)	États-Unis (EIA)
Spécialisation	<p>Absence de spécialisation de l'agence : Statistique Canada, qui est le bureau national se chargeant de la statistique, est la seule habilité au niveau national. Il n'existe pas de bureau spécialisé par domaine, notamment pour le domaine énergétique.</p> <p>Il existe depuis 2019 un Centre canadien d'information sur l'énergie chargé de travailler avec l'ensemble des intervenants pour améliorer l'accessibilité et la qualité des données canadiennes en matière d'énergie⁷⁴. Ce centre a été créé par Statistique Canada, en collaboration avec Ressources naturelles Canada, Environnement et Changement climatique Canada et la Régie de</p>	<p>Il existe une décentralisation et une spécialisation de l'agence : Il existe une agence fédérale indépendante et spécialisée en matière de statistiques énergétiques.</p>

⁷³ Il s'agit du régime juridique spécifique

⁷⁴ Statistique Canada, site web consulté le 25 août 2021, <https://www150.statcan.gc.ca/n1/daily-quotidien/201007/dq201007c-fra.htm>

	l'énergie du Canada. Toutefois, il n'est pas habilité à recueillir lui-même des statistiques en matière d'énergie.	
Pouvoir du statisticien en chef ou de l'administrateur	Le statisticien en chef de Statistique Canada est celui qui dirige cet organisme, il dispose d'un pouvoir discrétionnaire.	L'administrateur ne dispose d'aucun pouvoir discrétionnaire, il s'agit d'une compétence liée. Il suit les directives émises par les différents organismes, notamment l'OMB.
Disponibilité des données	<p>Il existe des mécanismes de suppression de données qui jugées confidentielles.</p> <p>Toutefois, trois mécanismes existent pour passer outre la règle de confidentialité afin de permettre soit de divulguer, soit de publier des données (accords, ententes de renonciation, exceptions). Cependant, dans les trois cas, la <i>Loi</i> accorde au statisticien en chef un pouvoir discrétionnaire qui lui permet de décider s'il souhaite utiliser ou non ses leviers.</p> <p>De plus, il appartient au statisticien en chef de décider des demandes de renseignements qu'il juge obligatoires ou non.</p>	<p>Le système statistique américain utilise des méthodes de suppression des données jugées identifiables. Cependant, plusieurs différences demeurent :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. C'est l'OMB qui approuve les demandes de collecte d'informations des agences, y compris pour les enquêtes et autres informations statistiques, non pas l'administrateur de l'EIA. En d'autres termes, la demande et le contrôle s'effectuent par une autorité indépendante de l'EIA⁷⁵. 2. Davantage de données sont disponibles aux États-Unis : Le juste équilibre entre confidentialité, transparence, efficacité statistique permet de rendre disponibles des données, sans la perte de confiance des répondants. Le régime accorde une part importante à la notion de « confiance » que peut avoir le peuple américain dans son système statistique, et c'est autour de ce point que le système juridique américain est construit⁷⁶.
Transparence	Les méthodes de suppression sont jugées confidentielles par Statistique Canada. Aucun protocole ou guide n'est mis à la disposition du public pour comprendre comment le système des suppressions de données fonctionne de manière claire et selon les sujets traités, dont l'énergie.	Les données, les méthodes de suppressions sont rendues publiques, ce qui permet une plus grande transparence et intégrité des données qui sont des objectifs inscrits dans les directives de l'OMB ⁷⁷ .
Évaluation	Il existe un conseil consultatif canadien de la statistique chargé « conseiller de façon transparente le ministre de l'Innovation, Science et Industrie et le statisticien en chef du Canada sur toute question que l'un ou l'autre aura adressée au Conseil à propos de la qualité générale du système statistique national » ⁷⁸ . Il publie chaque année un rapport sur l'état du système statistique national. Cependant, il ne s'agit que de recommandations qui	L'OMB, qui est une autorité indépendante de l'EIA, prévoit une réévaluation des politiques en matière statistique et de confidentialité ⁸⁰ . L'EIA réévalue ses propres politiques tous les 3 ans avec une consultation publique pour contester ou appuyer. ⁸¹

⁷⁵ *Paperwork reduction act*, (44 U.S.C. 3501), §3507.

⁷⁶ OMB's Statistical Policy Directive No. 4, Release and Dissemination of Statistical Products Produced by Federal Statistical Agencies (73 FR 12622, Mar. 7, 2008)

⁷⁷ OMB, Guideline 4.1.6; Guideline 6.1.2 ; Standard 7.4:

https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/omb/inforeg/statpolicy/standards_stat_surveys.pdf.

A ce titre, nous pouvons citer plusieurs exemples de la mise à disposition du public des différentes méthodologies par l'EIA, l'ensemble est regroupé ici: EIA, 2021. *Methodology for EIA Weekly Underground Natural Gas Storage Estimates*, site web consulté le 25 août, <https://ir.eia.gov/ngs/methodology.html>.

⁷⁸ Statistique Canada, 2021. *Conseil consultatif canadien de la statistique*, site web consulté le 2 septembre 2021,

www.statcan.gc.ca/fra/aperçu/pertinent/CCCS

⁸⁰ OMB Guidelines, Standard 3.5 :

https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/omb/inforeg/statpolicy/standards_stat_surveys.pdf

⁸¹ EIA, 2021. *Revision Policy for EIA Weekly Underground Natural Gas Storage Estimates*, site web consulté le 25 août,

<https://ir.eia.gov/ngs/revisions.html>

	<p>n'ont pas de valeur juridique contraignante. En d'autres termes, Statistique Canada n'est pas obligé de suivre les recommandations.</p> <p>Statistique Canada réévalue ses propres politiques sans consultation publique dans l'objectif de permettre une publication plus large des données tout en cherchant, également, à faire preuve de davantage de transparence⁷⁹.</p>	
--	---	--

⁷⁹ Le 13 septembre 2021, Statistique Canada s'est employé à mettre à jour leur site web en proposant davantage de moyens d'accès aux microdonnées et en reconnaissant que « les chercheurs et les chercheuses ont besoin d'accéder à des microdonnées propres aux entreprises, aux ménages ou aux personnes à des fins de recherche ». Cette affirmation vaut également pour les utilisateurs et utilisatrices. Disponible sur : www.statcan.gc.ca/fra/microdonnees?HPA=1

Conclusion et pistes de réflexion

À la lumière du balisage présenté dans le document de travail, il paraît utile d’amorcer une réflexion sur le pouvoir discrétionnaire du statisticien en chef. Il est souvent question de la confiance accordée par les répondants aux enquêtes. Cependant, si des données, jugées indispensables pour la prise de décision en matière de transition énergétique sont supprimées, les citoyens ne peuvent comprendre l’évolution et l’état des lieux du système énergétique, et les politiciens peuvent être mal conseillés. Si les statistiques doivent permettre d’« améliorer la prise de décisions dans les secteurs public et privé au profit de tous les Canadiens », le statisticien en chef ne pourrait-il pas utiliser son pouvoir discrétionnaire pour interpréter la notion de « bien public » afin de rendre davantage de données énergétiques disponibles, notamment au regard de l’urgence climatique ?

Nous pouvons nous interroger sur l’aspect raisonnable du processus de décision à la suppression de certaines données dans le contexte de l’énergie. À titre d’illustration, lorsqu’on examine certains tableaux de Statistique Canada, on constate que certaines données ont été supprimées rétroactivement alors qu’il est possible de les recouper à travers d’ancienne version des tableaux⁸², ou bien que les données d’approvisionnement de produits pétroliers de plus de deux ans ne sont pas disponibles par province d’origine, alors que les données de sources d’approvisionnement américaines sont détaillées par États et à jour. Au-delà même de la qualification de décision raisonnable, il est également question de cohérence.

La présente analyse des approches à la suppression de données en matière d’énergie a permis de dégager quelques pistes de réflexion pour alimenter les discussions.

1. **Réforme interne pour accroître la transparence et l’inclusivité dans le cadre actuel de la *Loi sur la statistique*.** Statistique Canada reconnaît les limites de l’approche existante, particulièrement concernant les besoins en données sur l’énergie à l’échelle provinciale dans le contexte de transition énergétique. Le Centre canadien d’information sur l’énergie, lancé par Statistique Canada en 2019, cherche à améliorer certains aspects⁸³. Ne pouvant modifier la *Loi*, des approches maximisant l’utilisation d’accords de renonciation à la confidentialité est souvent privilégiées⁸⁴.

Or, dans le cadre actuel de la *Loi sur la statistique*, le pouvoir discrétionnaire du statisticien en chef pourrait lui permettre d’accorder une plus grande accessibilité aux données et de rendre l’approche méthodologique à la suppression de données (les paradonnées et règles à la suppression) plus transparente. Développer une approche plus transparente et inclusive pour revoir périodiquement les méthodes à la suppression de données assurerait une meilleure adéquation entre le besoin de données pertinentes pour la prise de décisions dans l’intérêt de tous les Canadiens et celui de la confidentialité dans le contexte de la transition énergétique et la décarbonation.

⁸² Statistique Canada, 2021. *Tableau des Importations - Combustibles minéraux, huiles minérales et produits de leur distillation ; matières bitumineuses ; cires minérales*, [tableau 990-0027](#) ; Statistique Canada, 2020. *Approvisionnement de pétrole brut et équivalent aux raffineries*, mensuel, [tableau 25-10-0041-01](#)

⁸³ Gouvernement du Canada, 2021. *Centre canadien d’information sur l’énergie*, <https://information-energie.canada.ca/fr>

⁸⁴ Statistique Canada, 2020. *Centre canadien de l’information sur l’énergie, Propositions afin de minimiser les données supprimées en s’assurant de protéger les données confidentielles.*

2. **Réforme de la *Loi sur la statistique*.** La dernière réforme importante de la *Loi sur la Statistique* date de plus de 30 ans. Étant donné que les enjeux et besoins pour assurer le bien public ont évolué depuis, une modernisation du système juridique sur la statistique pourrait être envisagée en modifiant la *Loi*. Bien que plus long comme processus, une réforme plus approfondie pourrait permettre de :
- Mettre en place des unités de statistique spécialisées, avec des administrateurs en chef spécialisés, par domaine (ex., énergie, industrie, transport, santé, etc.), comme c'est le cas aux États-Unis pour l'EIA. Ces unités pourraient avoir une vision plus complète des enjeux liés à leur domaine et donc mieux déterminer les données pertinentes pour répondre aux besoins du pays.
 - Retirer le pouvoir discrétionnaire du statisticien en chef en matière de suppression de données et le déléguer à une autorité indépendante (comme l'OMB aux États-Unis) dont la responsabilité est d'établir et veiller de façon transparente à l'application des règles, directives et méthodes utilisées dans le traitement de données. Ces directives seraient sujettes à consultation et à revue périodique. Il s'agirait de rendre le processus de décision en matière de suppression et divulgation de données plus transparente, scientifique et inclusive.
 - Rendre publique les informations sur les méthodes de traitement utilisées dans les processus décisionnels à la suppression de données en énergie (ex., pardonnées, règles, directives, exigences, algorithmes ou autres considérations).

ANNEXE 1 | Étude de cas : Tableau 25-10-0081-01 de Statistique Canada - Approvisionnement et utilisation de produits pétroliers au Québec pour le mois de février 2021

Les données surlignées en jaune qui comprennent un « X » correspondent à des données confidentielles en vertu des dispositions de la *Loi sur la statistique*. Ces tableaux représentent des données pour les approvisionnement et utilisation de produits pétroliers au Québec pour le mois de février 2021. On constate, cependant, que les critères de confidentialité ont changé depuis la première fois que les données avaient été extraites en juin 2021. On constate moins de données confidentielles dans l'extraction des données en septembre 2021.

Source : www150.statcan.gc.ca/t1/tbl1/fr/tv.action?pid=2510008101



Tableau consulté en ligne le 15 juin 2021

Produits	Production sur le terrain, approvisionnement 2 3	Production nette des usines à carburant renouvelable, approvisionnement 4	Production nette des raffineries et des mélangeurs, approvisionnement 5 6 7	Importations, approvisionnement 8 9	Recettes inter-régionales nettes, approvisionnement 10 11	Ajustements, utilisation 12 13	Changement des stocks, utilisation 12 13	Intrants nets des raffineries et des mélangeurs, utilisation 5 6 7	Exportations, utilisation 9 14	Produits fournis, utilisation 15	Stocks de fermeture 13 16 17
Liquides de gaz d'hydrocarbures,	x	..	..	..	..	..	..	..	..
Liquides de gaz naturel	x	341	..	..	..	..	146 530	..	..
Oléfines de raffinerie	x	..	..	..	67	..	..	..	x
Autres liquides	..	x	..	..	..	..	-19 706	x	..	..	x
Hydrogène	x	..	..	..
Carburants renouvelables	..	x	..	3 800	..	..	-7 634	x	1 004	..	x
Autre hydrocarbures 18	6 888	x	..	..	x
Pétroles non finies 19	11 280	x	..	..	159 282
Composants de mélange d'essence à moteur 20	10 940	..	..	-30 240	72 209	23 820	..	325 801
Composants de mélange d'essence d'aviation	0	x	..	..	x
Produits pétroliers finis	x	93 296	..	..	-29 177	..	413 534	..	x
Essence à moteur finie 21	x	3 168	..	..	-38 411	..	128 108	..	x
Essence d'aviation finie	x	..	..	..	0	..	159	..	x
Carburacteur de type kérosène	x	52 414	..	..	28 989	..	512	..	87 968
Kérosène	x	0	..	..	0	..	..	..	x
Carburant léger 22	x	0	..	..	38 590	..	210 912	..	430 356
Carburant lourd	x	0	..	..	-52 281	..	51 894	..	142 794
Matière première pétrochimique	x	..	..	..	-523	..	..	..	x
Naphtas spéciaux	x	..	..	..	0	..	..	..	x
Lubrifiants	x	502	..	..	1 387	..	477	..	x
Paraffines	x	96	..	..	0	..	255	..	x
Coke de pétrole	x	33 923	..	..	0	..	344	..	x
Asphalte	x	3 193	..	..	-6 915	..	20 873	..	x
Gaz de distillation	x	..	..	..	0	..	..	..	x
Produits divers 23	x	..	..	..	-13	..	..	..	x
Légende des symboles:
..	indisponible pour une période de référence précise										
X	confidentiel en vertu des dispositions de la Loi sur la statistique										

Tableau consulté en ligne le 13 septembre 2021


Produits	Production sur le terrain, approvisionnement 2 3	Production nette des usines à carburant renouvelable, approvisionnement 4	Production nette des raffineries et des mélangeurs, approvisionnement 5 6 7	Importations, approvisionnement 8 9	Recettes inter-régionales nettes, approvisionnement 10 11	Ajustements, approvisionnement 12 13 14 15	Changement des stocks, utilisation 16 17	Intrants nets des raffineries et des mélangeurs, utilisation 5 6 7	Exportations, utilisation 9 18	Produits fournis, utilisation 19	Stocks de fermeture 17 20 21
Liquides de gaz naturel	6 894	341	..	..	..	..	146 299	..	..
Éthane	0	0	..	..	..	..	..	..	..
Propane	21 054	7	..	..	..	..	144 857	..	..
Butane	-14 160	306	..	..	..	..	1 442	..	..
Pentanes plus 22	0	28	..	..	..	..	..	..	..
Oléfines de raffinerie	66	..	..	..	67	..	..	..	937
Hydrogène	0	..	..	..
Carburants renouvelables 13	..	x	..	3 800	..	..	5 517	49 160	1 004	..	86 143
Éthanol-carburant	..	x	..	3 797	..	..	6 280	49 187	..	..	40 417
Carburants renouvelables à l'exception de l'éthano	..	x	..	3	..	..	-763	-27	1 004	..	45 726
Autre hydrocarbures 23	6 888	-6 888	..	..	14 582
Pétroles non finies 24	11 280	33 100	..	..	159 282
Composants de mélange d'essence à moteur 12 25	10 940	..	..	-13 031	72 209	23 820	..	343 010
Composants de mélange d'essence d'aviation	0	0	..	..	0
Produits pétroliers finis	1 673 537	93 298	..	..	-43 628	..	414 170	..	991 022
Essence à moteur finie 14 26	737 318	3 168	..	..	-42 942	..	128 108	..	132 765
Essence d'aviation finie	0	..	..	..	0	..	159	..	0
Carburacteur de type kérosène	-1 047	52 414	..	..	28 977	..	512	..	87 956
Kérosène	13 067	0	..	..	0	..	..	..	32 468
Carburant léger 15 27	707 753	0	..	..	37 929	..	210 912	..	430 356
Carburant lourd	55 651	0	..	..	-61 539	..	51 894	..	133 536
Matière première pétrochimique	39 387	..	..	..	-523	..	..	..	83 541
Naphtas spéciaux	0	..	..	..	0	..	..	..	0
Lubrifiants	48 438	504	..	..	1 395	..	1 113	..	31 959
Paraffines	0	96	..	..	0	..	255	..	0
Coke de pétrole	6 279	33 923	..	..	0	..	344	..	0
Asphalte	49 094	3 193	..	..	-6 915	..	20 873	..	57 979
Gaz de distillation	19 138	..	..	..	0	..	..	..	0
Produits divers 28	-1 541	..	..	..	-10	..	..	..	462

ANNEXE 2 | Sommaire des principaux types de données en énergie tenu par Statistique Canada et des méthodes de suppression/confidentialité (Source : Statistique Canada, 2021)



www.statcan.gc.ca

Bilan sur la disponibilité et écoulement d'énergie: Sources de données et méthodes de suppressions

Sources principales	Source	Fréquences	17.2.G	Méthode de suppression
Transmission de gaz naturel	Enquête	mensuelle	Oui	Aucune nécessaire
Stockage de gaz naturel	Enquête	mensuelle	Oui	Aucune nécessaire
Distribution de gaz naturel	Enquête	mensuelle	Oui	Aucune nécessaire
Centrales électriques	Enquête	Annual	Oui	Aucune nécessaire
Consommation de carburant des centrales électriques	Enquête	Annual	Oui	Aucune nécessaire
Produits pétroliers raffinés	Enquête	mensuelle	Non	Nouvelle méthode depuis AR 2019*
Charbon	Enquête	mensuelle	Non	Nouvelle méthode depuis AR 2019
Utilisation finale des produits pétroliers raffinés	Enquête	annuelle	Non	Nouvelle méthode depuis AR 2017
Distributeurs de produits pétroliers raffinés	Enquête	annuelle	Non	Nouvelle méthode depuis AR 2017
Consommation industrielle d'énergie	Enquête	annuelle	Non	Nouvelle méthode depuis AR 2018
Données d'échanges commerciaux (Statistique Canada)	Admin	variées	Non	Aucune nécessaire
Régie de l'énergie du Canada (REC)	Admin	mensuelle	Non	Aucune nécessaire
Pétrole brute et gaz naturel	Admin	mensuelle	Non	Aucune nécessaire



Source : Statistique Canada, 2021.

Légende : Renoncations = entente avec ST dans laquelle l'entreprise renonce à son droit de confidentialité ; G-Conf = Programme générique de confidentialité dont les règles sont développées par Statistique Canada et adaptées selon les enquêtes ; Fusion = méthodes de confidentialité développée par Statistique Canada qui combine deux méthodes, soit G-Conf et « *Decision Tree* »

Exemple de règles de confidentialité appliquées à l'enquête mensuelle sur les produits pétroliers raffinés

Règles de base

- Publication de toutes les estimations au niveau national,
- Établissement d'un motif de suppression plus cohérent et constant à travers le temps.

Règles de divulgation additionnelles adaptées à l'enquête

- Nombre de répondants potentiels est trop faible ce qui permettrait de déduire des informations de concurrents ;
- Si les ententes de renonciation de divulgation reçues sont telles que les informations des entreprises qui n'ont pas signé de renoncations pourraient être déduites.
- Proportions de contribution de chacun des répondants pour chacun des carburants.

Résultats :

- Augmentation globale significative des données divulguées : Réduction globale d'environ 30% des suppressions de données dans les tableaux de pour les années 2013 à 2018. Pour l'année 2018 : 40% moins de cas de suppressions.
- Suppression de quelques données au niveau provincial, lesquelles étaient précédemment publiées

ANNEXE 3 | Base de données ayant servi à l'étude

CANADA	USA
Canadian Legal Information Institute, CanLII , Lexis Advance Quicklaw, WestlawNext, SOQUIJ	Eia.gov / https://obamawhitehouse.archives.gov/omb/ Cornell Law School Legal Information Institute ; Lexis Advance Quicklaw; Westlaw (US)