

Orientations gouvernementales
pour un gouvernement plus
transparent, dans le respect du
droit à la vie privée et la protection
des renseignements personnels

Document d'orientation

*Plus de transparence,
pour une meilleure gouvernance*

Orientations gouvernementales
pour un gouvernement plus
transparent, dans le respect du
droit à la vie privée et la protection
des renseignements personnels

Document d'orientation

*Plus de transparence,
pour une meilleure gouvernance*

Secrétariat à l'accès à l'information
et à la réforme des institutions démocratiques
875, Grande Allée Est, bureau 3.501
Québec (Québec) G1R 4Y8
Téléphone : 418 528-8024
Télécopieur : 418 528-8094
www.institutions-democratiques.gouv.qc.ca

Dépôt légal – Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2015
ISBN : 978-2-550-72473-5 (version imprimée)
ISBN : 978-2-550-72474-2 (version électronique)

© Gouvernement du Québec, 2015



Au cours des dernières années, le gouvernement du Québec s'est inscrit dans une tendance mondiale favorisant une transparence accrue et une plus grande responsabilisation des décisions gouvernementales. De plus, dans le contexte de l'environnement numérique actuel, les avancées technologiques et les nouvelles dynamiques bouleversent les concepts et les façons de faire. Ce contexte particulier commande et annonce la première grande révision en profondeur de la Loi sur l'accès depuis son adoption, en 1982. Les orientations gouvernementales, premier document de consultation sur le sujet depuis le rapport Paré, proposent de mettre en place les premiers jalons de cet important chantier.

Le document sur les orientations gouvernementales, intitulé *Pour un gouvernement plus transparent, dans le respect du droit à la vie privée et la protection des renseignements personnels*, présente une nouvelle vision de la transparence et du respect des droits fondamentaux des citoyens et citoyennes, un véritable changement de culture pour le Québec.

La transparence est l'une des clés permettant de renforcer la confiance de la population envers l'État, ses institutions et ses élus et élues. Elle améliore l'efficacité de l'administration publique, facilite sa gestion de l'information et favorise la participation citoyenne. De plus, l'ouverture des données gouvernementales et leur réutilisation stimulent la création de nouveaux produits et services, contribuant ainsi au développement économique du Québec.

Il se trouve aussi que les méthodes, équipements et structures de l'administration publique évoluent sans cesse et que les attentes des citoyens et citoyennes à l'égard des institutions sont de plus en plus élevées. Ils exigent davantage de transparence de la part de leur gouvernement, mais également le respect de leur droit à la vie privée et une protection rigoureuse de leurs renseignements personnels.

Le gouvernement présente donc les orientations qu'il entend prendre en ces matières. En entamant un dialogue avec la tenue d'une consultation publique en commission parlementaire, nous pourrons, ensemble, trouver l'équilibre entre une plus grande transparence, des institutions efficaces, le respect du droit à la vie privée ainsi que la protection des renseignements personnels et de l'intérêt public.

Je suis donc persuadé qu'avec les orientations proposées aujourd'hui, nous serons en mesure de présenter aux Québécoises et aux Québécois le gouvernement le plus ouvert qu'ils auront connu jusqu'à maintenant.

Jean-Marc Fournier

Ministre responsable de l'Accès à l'information
et de la Réforme des institutions démocratiques

REMERCIEMENTS

Fruit de nombreuses heures de réflexion, de recherche et de rédaction, ce document d'orientations a été rendu possible grâce à l'engagement indéfectible de l'équipe du Secrétariat à l'accès à l'information et à la réforme des institutions démocratiques.

Soulignons la précieuse contribution d'experts consultés, dont l'implication et l'expertise ont permis d'enrichir la réflexion du document d'orientations. Il s'agit, d'abord, de M^{me} Danielle Corriveau, avocate à la retraite et consultante en accès à l'information et protection des renseignements personnels. M^{me} Corriveau a été conseillère juridique, adjointe de plusieurs hauts dirigeants de l'administration publique et directrice de l'accès à l'information et de la protection des renseignements confidentiels à Revenu Québec, pendant de nombreuses années. Ensuite, M^e Éloïse Gratton, associée chez Borden Ladner Gervain et spécialisée dans les domaines de la protection de la vie privée et du droit des technologies de l'information. Elle figure parmi les principaux experts canadiens en matière de protection des renseignements personnels et a publié plusieurs ouvrages sur cette question. Depuis plusieurs années, elle enseigne le Droit de la protection des renseignements personnels et TI, à l'Université de Montréal. Et enfin, M^e Pierre Trudel, professeur titulaire au Centre de recherche en droit public de la Faculté de droit de l'Université de Montréal et titulaire de la Chaire L.R. Wilson sur le droit des technologies de l'information et du commerce électronique. Il enseigne le droit civil, le droit à la propriété intellectuelle, le droit à l'information et le droit dans le cyberspace.

Par ailleurs, il importe de souligner aussi la collaboration et l'apport des ministères et organismes publics québécois qui ont formulé des propositions et commentaires et qui ont mis à contribution leur expertise, tout au long de ce travail.

Remercions également le ministère du Conseil exécutif, et particulièrement l'équipe de la Direction des communications, qui n'a pas ménagé les efforts pour permettre à ce document de voir le jour.

La contribution des membres du Comité de travail permanent du Réseau des responsables de l'accès aux documents et de la protection des renseignements personnels ainsi que de la Table de travail sur la 5^e Révision quinquennale de la Loi sur l'accès s'est aussi avérée essentielle, tout au long de ce vaste mandat.

Il convient enfin de rappeler le travail et le dévouement des membres du Réseau des responsables de l'accès aux documents et de la protection des renseignements personnels qui, chaque jour, œuvrent au respect des droits fondamentaux des citoyens et citoyennes et témoignent de la qualité de leur savoir-faire, qu'ils mettent au service du mandat exigeant et essentiel qui leur est confié.

Table des matières

PARTIE 1 :	UNE CULTURE DE LA TRANSPARENCE EN MATIÈRE D'ACCÈS À L'INFORMATION, DE RESPECT DE LA VIE PRIVÉE ET DE LA PROTECTION DES RENSEIGNEMENTS PERSONNELS	1
1.	HISTORIQUE DE LA TRANSPARENCE.....	2
1.1	L'accès à l'information.....	3
1.2	La protection des renseignements personnels.....	4
1.3	Le gouvernement ouvert	5
2.	VISION GOUVERNEMENTALE.....	6
2.1	Plan d'action gouvernemental.....	7
3.	OBJECTIFS DE MISE EN ŒUVRE DE LA TRANSPARENCE GOUVERNEMENTALE.....	8
3.1	Soutenir l'exercice de la démocratie	9
3.2	Maintenir une saine gouvernance de l'État	11
3.3	Protéger l'intérêt public	12
3.4	Protéger les droits et libertés des citoyens et citoyennes : vie privée et renseignements personnels	16
3.5	Soutenir la mise en œuvre du gouvernement ouvert et stimuler l'innovation	17
4.	LES MOYENS DE MISE EN ŒUVRE DE LA TRANSPARENCE GOUVERNEMENTALE.....	18
4.1	Instaurer une nouvelle approche de diffusion proactive de l'information.....	18
4.2	Moderniser la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels.....	20
4.3	Réviser le Règlement sur la diffusion de l'information et sur la protection des renseignements personnels.....	20
4.4	Instaurer l'approche de la diffusion proactive dans le secteur municipal, le réseau de l'éducation et de l'enseignement supérieur, le réseau de la santé et des services sociaux et les ordres professionnels.....	21

5. PRINCIPAUX DÉFIS ORGANISATIONNELS ET FACTEURS DE SUCCÈS	21
5.1 Défis organisationnels.....	21
5.2 Facteurs de succès	23
6. PARTIES PRENANTES À LA MISE EN ŒUVRE DE LA TRANSPARENCE.....	25

PARTIE 2 : UN CADRE LÉGISLATIF MODERNISÉ ET SOUTENU PAR UNE GOUVERNANCE ET DES STRUCTURES ADAPTÉES	29
---	-----------

1. UNE GOUVERNANCE EFFICACE ET MOBILISATRICE	30
1.1 Principes et objets de la Loi sur l'accès	32
Orientation n° 1 Introduire dans le texte de la Loi sur l'accès ses principes et ses objets.	33
1.2 La diffusion proactive comme la règle en matière d'accès à l'information.....	38
Orientation n° 2 Introduire un chapitre distinct dans la Loi sur l'accès concernant la diffusion proactive.	40
1.3 Le rôle du ou de la ministre responsable de l'application de la Loi sur l'accès	44
Orientation n° 3 Revoir le rôle du ou de la ministre responsable de l'application de la Loi sur l'accès.	46
1.4 Les fonctions des responsables de l'accès	47
Orientation no 4 Revoir les fonctions du responsable de l'accès aux documents.	51
2. LA RÉVISION DE LA LOI SUR L'ACCÈS – VOLET DE L'ACCÈS À L'INFORMATION	53
2.1 Introduction	53
Orientation n° 5 Introduire des règles d'interprétation claires dans la Loi sur l'accès.	57
2.2 Limiter les restrictions à l'accès à l'information gouvernementale.....	58

Orientation n° 6	Revoir les conditions d'application de l'ensemble des restrictions autorisant un refus d'accès à des renseignements, afin de mieux encadrer l'exercice du pouvoir décisionnel.	61
2.3	Les documents des cabinets ministériels, du bureau d'un membre d'un organisme municipal ou scolaire et des membres de l'Assemblée nationale	62
Orientation n° 7	Modifier l'article 34 de la Loi sur l'accès, afin d'accroître l'accessibilité aux documents détenus par le ou la ministre, ou encore par le cabinet ou le bureau d'un membre d'un organisme municipal ou scolaire.	65
2.4	Les documents ou renseignements fournis par les tiers	67
Orientation n° 8	Revoir les conditions d'application des restrictions applicables aux documents ou renseignements fournis par les tiers.....	70
2.5	L'accès à l'information de nature environnementale	70
Orientation n° 9	Faciliter l'accès aux informations de nature environnementale.....	72
2.6	Les délais maximums d'inaccessibilité aux documents.....	74
Orientation n° 10	Réduire les délais maximums d'inaccessibilité aux documents.	75
2.7	L'assujettissement de nouveaux organismes qui gèrent des fonds publics	80
Orientation n° 11	Augmenter le nombre d'organisations assujetties à la Loi sur l'accès.	82
3.	LA RÉVISION DE LA LOI SUR L'ACCÈS – VOLET DU RESPECT DE LA VIE PRIVÉE ET DE LA PROTECTION DES RENSEIGNEMENTS PERSONNELS	83
3.1	Introduction	84
3.2	Exigences sur la qualité du consentement.....	90

Orientation n° 12	Introduire des critères de validité du consentement des personnes concernées dans la Loi sur l'accès, et prévoir que les cadres de gestion des organismes publics en matière de renseignements personnels incluent des modalités pour une meilleure information du public sur l'utilisation, la détention et les mesures de gestion des renseignements personnels au sein de l'organisme.	91
3.3	La diffusion de données anonymes et des renseignements personnels à caractère public dans un format qui en permet la réutilisation.....	91
Orientation n° 13	Poursuivre les travaux du groupe de travail sur l'analyse des risques d'atteinte à la vie privée et à la protection des renseignements personnels, découlant de la diffusion de données anonymes et de renseignements personnels à caractère public dans un format qui en permet la réutilisation, et confier la poursuite de ce mandat au nouvel organisme qui serait mis en place pour assumer les responsabilités autres que celles de la section juridictionnelle de la CAI.....	97
3.4	Transparence, responsabilité et reddition de comptes des organismes publics dans un environnement numérique	97
Orientation n° 14	Obliger les organismes publics à adopter un cadre de gouvernance et de gestion favorisant une plus grande transparence, une plus grande responsabilisation et une meilleure imputabilité à l'égard de la protection de la vie privée et des renseignements personnels, à le diffuser et à en rendre compte.	100
3.5	Processus d'évaluation préalable des risques et impacts sur le respect de la vie privée et la protection des renseignements personnels	101

Orientation n° 15	Obliger les organismes publics à mettre en place un processus d'évaluation préalable des risques et impacts sur le respect de la vie privée et la protection des renseignements personnels pour les technologies touchant les renseignements personnels ainsi que lors de la communication de renseignements personnels hors Québec.	103
3.6	Protection des renseignements personnels en ligne.....	104
Orientation n° 16	Introduire, dans la Loi sur l'accès, de nouvelles dispositions pour assurer le respect de la vie privée et de la protection des renseignements personnels en ligne.	106
3.7	Une plus grande transparence dans les pratiques de gestion de la sécurité des renseignements personnels.....	107
Orientation n° 17	Obliger les organismes publics à gérer de façon transparente les incidents de sécurité portant sur des renseignements personnels.....	109
3.8	Transfert de données personnelles à l'extérieur du Québec.....	110
Orientation n° 18	Assurer la plus grande protection des renseignements personnels lors des transferts de données personnelles hors du Québec.....	111
4.	LE REHAUSSEMENT DES PÉNALITÉS LORS DU NON-RESPECT DES OBLIGATIONS DE LA LOI SUR L'ACCÈS	112
Orientation n° 19	Revoir les dispositions pénales en cas de non-respect des obligations prévues par la Loi sur l'accès.....	113
5.	LA RÉVISION DU RÈGLEMENT SUR LA DIFFUSION DE L'INFORMATION ET SUR LA PROTECTION DES RENSEIGNEMENTS PERSONNELS	114
5.1	Introduction	114

Orientation n° 20	Modifier le Règlement sur la diffusion de l'information et sur la protection des renseignements personnels, pour renforcer la gouvernance.	115
5.2	Le leadership du comité	115
Orientation n° 21	Obliger le sous-ministre et le dirigeant de l'organisme public à présider le comité sur l'accès à l'information et sur la protection des renseignements personnels.	117
5.3	Le mandat du comité.....	118
5.4	La composition du comité	119
Orientation n° 22	Élargir le mandat et la composition du comité ministériel sur l'accès à l'information et sur la protection des renseignements personnels.	121
5.5	Diffusion proactive de documents et de jeux de données	121
Orientation n° 23	Rendre obligatoire la diffusion des études et des rapports de recherches ou de statistiques accessibles.	124
Orientation n° 24	Diffuser de façon proactive et sur une base régulière plus de documents de type rapport de recherches et de renseignements, produits et détenus par les organismes publics.	125
Orientation n° 25	Mettre en place et diffuser un registre des demandes d'accès traitées.	127
5.6	Le repérage de l'information	127
Orientation n° 26	Faciliter le droit d'accès à l'information gouvernementale aux citoyens et citoyennes par des mesures de repérage efficaces.	130
5.7	Une plus grande reddition de comptes.....	130

Orientation n° 27	Obliger le sous-ministre et le dirigeant de l'organisme public à dresser et à rendre publics le bilan triennal de la mise en œuvre du plan de diffusion triennal des documents et des jeux de données ainsi que le bilan triennal du cadre de gouvernance et de gestion sur le respect de la vie privée et la protection des renseignements personnels.	132
Orientation n° 28	Obliger le sous-ministre œuvrant pour le ministre responsable de l'application de la Loi sur l'accès à dresser et à rendre public un bilan quinquennal de l'application du Règlement sur la diffusion.	132
6.	L'ADOPTION D'UN RÈGLEMENT SUR LA DIFFUSION DE L'INFORMATION DANS LE SECTEUR MUNICIPAL, LE RÉSEAU DE L'ÉDUCATION ET DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR, LE RÉSEAU DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX ET LES ORDRES PROFESSIONNELS	133
Orientation n° 29	Établir une réglementation de diffusion dans le secteur municipal, dans le réseau de l'éducation et l'enseignement supérieur, dans le réseau de la santé et des services sociaux et dans les ordres professionnels et, à cette fin, travailler en collaboration pour élaborer un règlement sur la diffusion de l'information sectorielle.	135
7.	DES STRUCTURES ADAPTÉES ET EFFICACES	136
7.1	Modèle structurel de la Commission d'accès à l'information : un organisme multifonctionnel	136
7.2	L'évolution du contexte en accès à l'information et protection des renseignements personnels (AIPRP)	138
Orientation n° 30	Transformer la CAI en un organisme non juridictionnel. En conséquence, confier la section juridictionnelle à une instance existante, soit le Tribunal administratif du Québec.....	139
7.3	Structure et mandat du CAIPRPQ	142

7.4 Site transactionnel gouvernemental pour formuler les demandes d'accès à l'information.....	148
--	-----

Orientation n° 31 Mettre en place un site centralisé permettant aux citoyens et citoyennes de s'adresser à tous les organismes publics pour formuler leurs demandes d'accès à l'information en ligne. Ce site devrait comprendre une section sécurisée pour la transmission des demandes d'accès de renseignements personnels ainsi que les documents afférents.	149
---	-----

8. L'ASSEMBLÉE NATIONALE ET LES DÉPUTÉS..... 150

TABLE DES ORIENTATIONS	151
------------------------------	-----

ANNEXE I LISTE DES RESTRICTIONS OBLIGATOIRES A L'ACCES	155
--	-----

ANNEXE II LISTE DES DISPOSITIONS PERMETTANT UN REFUS À L'ACCÈS.....	159
---	-----

ANNEXE III RÈGLEMENT SUR LA DIFFUSION DE L'INFORMATION ET SUR LA PROTECTION DES RENSEIGNEMENTS PERSONNELS	163
---	-----

ANNEXE IV RÈGLEMENT MODIFIANT LE RÈGLEMENT SUR LA DIFFUSION DE L'INFORMATION ET SUR LA PROTECTION DES RENSEIGNEMENTS PERSONNELS.....	171
--	-----

ANNEXE V NOUVELLES RESPONSABILITÉS EN MATIÈRE DE GOUVERNANCE	179
--	-----

BIBLIOGRAPHIE	181
---------------------	-----

PARTIE 1 : UNE CULTURE DE LA TRANSPARENCE EN MATIÈRE D'ACCÈS À L'INFORMATION, DE RESPECT DE LA VIE PRIVÉE ET DE LA PROTECTION DES RENSEIGNEMENTS PERSONNELS

L'instauration d'un gouvernement plus transparent requiert des changements importants. Elle implique une nouvelle approche de gouvernance (transparente, consultative et participative) et fait appel à un changement de culture de la part des dirigeants et dirigeantes, ainsi qu'au sein de l'appareil gouvernemental.

L'avènement de la société numérique pose de nouvelles exigences pour les gouvernements, dans la mesure où elle les amène à devoir repenser leur rôle et leurs rapports avec la population. L'accès et le contrôle de l'information sont devenus des facteurs déterminants en ce qui a trait à l'exercice de la démocratie, à la participation des citoyens et citoyennes et à l'obligation redditionnelle des gouvernements. Dans ce contexte, l'instauration d'une plus grande transparence gouvernementale constitue une exigence incontournable et un défi appelant à la mise en place d'une nouvelle forme de gouvernance.

La transparence gouvernementale est la qualité d'un gouvernement qui informe la population quant à son fonctionnement, ses pratiques, ses intentions, ses objectifs et ses résultats. Aux plans canadien et international, il existe une tendance lourde et profonde en ce sens. Il s'agit d'une démarche continue dans laquelle le Québec est aussi engagé et qui s'accélère depuis quelques années.

Traditionnellement, la transparence gouvernementale s'est surtout manifestée par l'adoption de lois d'accès qui garantissent un droit à l'information sur demande. La Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels (Loi sur l'accès) s'inscrit dans cette approche. Au concept de transparence s'est ajoutée la notion de gouvernement ouvert. Mis de l'avant aux États-Unis par le gouvernement Obama et relayé à l'international par l'*Open Government Partnership*, auquel le Canada a adhéré, ce mode de gouvernance vise à accroître l'ouverture et la responsabilisation de l'exécutif et de l'administration publique, à renforcer la démocratie et à stimuler l'innovation et le développement économique. Ainsi, le gouvernement est appelé à travailler avec la société civile et d'autres acteurs pour résoudre des problèmes importants auxquels fait face la société, en appui au travail des parlementaires.

Une autre dimension de la question de la transparence gouvernementale a aussi conduit les gouvernements à adopter des lois particulières. Il s'agit de la protection des renseignements personnels. Elle renvoie à la responsabilité des gouvernements d'assurer la protection des libertés et des droits fondamentaux des citoyens et citoyennes.

L'information détenue par l'administration publique inclut des renseignements personnels dont la libre circulation pourrait porter atteinte au respect de la vie privée ou au droit à l'égalité. Ainsi, loin d'être un frein à l'accès et à la diffusion de l'information publique, la protection des renseignements personnels représente une exigence devant être prise en considération. Elle oblige les gouvernements à maintenir un équilibre entre la protection des droits et libertés de la personne et l'accès à l'information qu'ils détiennent. Dans une culture devant favoriser la mise en place d'un gouvernement plus transparent, la recherche de cet équilibre demeure incontournable. En effet, l'exigence de transparence implique de prêter une attention particulière aux processus requis pour assurer le respect du droit à la vie privée et la protection des renseignements personnels.

1. Historique de la transparence

En dressant un historique de la transparence, on est à même de constater que les avancées accomplies en matière d'accès à l'information, de protection des renseignements personnels et de gouvernement ouvert se sont effectuées dans un même courant de développement, que ce soit au Québec, au palier fédéral canadien ou à l'international. Bien qu'elles soient fondamentalement interconnectées, il convient de poser un regard sur les diverses actions qui ont contribué au renforcement de la mise en œuvre de la transparence.

Plusieurs mesures ont été adoptées, au cours des trente dernières années, afin d'introduire la transparence de manière plus ciblée. On peut citer : la Loi sur l'administration publique, qui oblige les organismes à rendre compte de leurs activités dans leur rapport annuel; la Loi sur les contrats des organismes publics, qui rend obligatoire la publication des renseignements relatifs à certains contrats; la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme, qui régleme les activités dans le domaine; la Loi sur la gouvernance des sociétés d'État, qui les oblige à publier certains renseignements sur leurs dirigeants ou dirigeantes et sur les membres de leur conseil d'administration; et, enfin, le Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale qui prévoit, entre autres, la publication, dans un registre tenu par le Commissaire à l'éthique et à la déontologie, des sommaires des déclarations d'intérêts et des déclarations relatives aux dons et avantages, produits par les députés, les députées et les membres du Conseil exécutif.

1.1 L'accès à l'information

Au Québec, l'accès à l'information publique a d'abord été évoqué en 1978, dans le livre blanc, *La politique québécoise du développement culturel*¹. À la suite de la mise sur pied de la Commission d'étude sur l'accessibilité à l'information gouvernementale et sur les renseignements personnels, qui fut suivie par le dépôt de son rapport (rapport Paré)², la Loi sur l'accès a été adoptée en 1982.

Cette loi met en application le droit à l'information (article 44) et le droit au respect de la vie privée (article 5) énoncés dans la Charte des droits et libertés de la personne du Québec. Elle garantit à toute personne un droit d'accès aux documents des ministères et organismes publics et prévoit un ensemble de principes et de règles pour assurer la protection des renseignements personnels. L'adoption de cette loi a mené à la création de la Commission d'accès à l'information (CAI), en lui accordant les pouvoirs qui avaient fait l'objet de recommandations du rapport Paré. Elle a aussi institué un poste de responsable d'accès aux documents et à la protection des renseignements personnels dans les ministères et organismes publics.

Le Parlement canadien a, quant à lui, promulgué la *Loi sur l'accès à l'information*, qui a donné lieu à la nomination d'un Commissaire à l'accès à l'information, en 1983. Il a introduit, en 2003, un changement majeur dans sa Politique de transparence, en mettant en place un mécanisme de divulgation proactive selon lequel les ministères et les organismes gouvernementaux sont tenus de publier périodiquement un certain nombre de renseignements sur leur site Internet³. Le Québec a pris ce virage à partir de 2008, tel qu'il est fait mention au point 1.3.

D'autre part, les chefs d'État ou de gouvernement des 28 États de l'Union européenne ont adopté, en 2009, la Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics, qui est le premier instrument juridique international contraignant en la matière.

¹ GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *La politique québécoise du développement culturel*, vol. 2, Éditeur officiel Québec, 1978.

² COMMISSION D'ÉTUDE SUR L'ACCÈS DU CITOYEN À L'INFORMATION GOUVERNEMENTALE ET SUR LA PROTECTION DES RENSEIGNEMENTS PERSONNELS, *Information et liberté, rapport Paré*, Québec, 1981.

³ BUREAU DU CONSEIL PRIVÉ, *Gouverner de façon responsable : Le guide du ministre et du ministre d'État*, 2003.

[<http://www.pco-bcp.gc.ca/index.asp?lang=fra&page=information&sub=publications&doc=aarchives/ag-gr/2003/guide-fra.htm>].

1.2 La protection des renseignements personnels

Au Québec, de nouvelles balises ont été introduites dans le Code civil en 1991, ce qui a eu notamment comme conséquence de codifier les droits reconnus par la Charte en cette matière. La protection des renseignements personnels dans le secteur public étant assurée par la Loi sur l'accès adoptée en 1982, il était nécessaire de mettre en place une législation similaire pour assurer la protection des renseignements personnels dans le secteur privé, d'où l'adoption de la Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé, en 1993.

Mentionnons qu'en 1999, le gouvernement du Québec a adopté le Plan d'action gouvernemental pour la protection des renseignements personnels, afin que les ministères et les organismes du gouvernement du Québec assument encore davantage leurs responsabilités à cet égard. Le Plan d'action gouvernemental prévoyait la création d'un comité ministériel sur la protection des renseignements personnels, présidé par le ou la sous-ministre ou le dirigeant ou la dirigeante de l'organisme public. Il avait pour mandat de proposer des activités de sensibilisation au personnel ainsi que d'évaluer, chaque année, le niveau de protection des renseignements personnels et d'en faire état dans un rapport annuel.

En 2008, le Règlement sur la diffusion de l'information et sur la protection des renseignements personnels (Règlement sur la diffusion) a remplacé le Plan d'action gouvernemental, en établissant la continuité du comité et en ajoutant à son mandat le volet Accès à l'information. Le comité que le sous-ministre ou le dirigeant de l'organisme public met sur pied relève de son autorité⁴.

Au Canada, l'adoption de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*⁵ et la nomination d'un premier Commissaire à la protection de la vie privée remontent à 1977.

En 2000 est entré en vigueur le projet de loi c-6, portant sur la *Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques*⁶ concernant le secteur privé. L'adoption de cette loi était considérée comme l'un des éléments de la Stratégie canadienne du commerce électronique, annoncée en 1998, qui avait pour objet de recréer, dans le cyberspace, les mêmes conditions de confiance et de fiabilité qui existent actuellement dans le commerce ordinaire.

⁴ SECRÉTARIAT À LA RÉFORME DES INSTITUTIONS DÉMOCRATIQUES ET À L'ACCÈS À L'INFORMATION, *Guide de référence – Règlement sur la diffusion de l'information et sur la protection des renseignements personnels*, mai 2008, p. 4. [<http://www.institutions-democratiques.gouv.qc.ca/acces-information/documents/guide-reference.pdf>].

⁵ *Loi sur la protection des renseignements personnels* (L.R.C. (1985), ch. P-21).

⁶ L.C. 2000, ch. 5.

1.3 Le gouvernement ouvert

En 2002, la CAI a évoqué la nécessité d'un changement dans la manière dont les documents sont divulgués, en recommandant la publication automatique des informations⁷. En 2006, le législateur a ajouté l'article 16.1 à la Loi sur l'accès, afin de rendre obligatoire la diffusion proactive d'un certain nombre de documents déterminés par le Règlement sur la diffusion, qui a été adopté en 2008.

En 2012, le dépôt du rapport *Gouverner ensemble*⁸ évoquait le concept de « gouvernement ouvert ». Selon ce concept, un gouvernement ouvert devient plus accessible à la population en favorisant la transparence, la démocratisation de l'information et une plus grande participation citoyenne.

Aux États-Unis, l'*Open Government Initiative*⁹, portée par le président Barack Obama depuis 2009, engage le gouvernement et ses agences à travailler avec la population de manière transparente, participative et collaborative.

Plusieurs autres initiatives internationales sont à signaler, telles que la Recommandation relative à un accès élargi et une exploitation plus efficace concernant les informations du secteur public, adoptée par l'OCDE en 2008¹⁰. D'autre part, l'*Open Government Partnership*¹¹ a été lancé en 2011. Plus de soixante pays, dont le Canada, se sont engagés à respecter la Déclaration commune sur un gouvernement ouvert, qui est à la base du Partenariat.

C'est au Canada, en 2011, que le concept de gouvernement ouvert a fait surface dans le débat sur la transparence. Le gouvernement canadien a annoncé sa stratégie pour devenir un gouvernement ouvert. Elle est axée sur l'information ouverte, les données ouvertes et le dialogue ouvert, en plus de mettre en ligne le Portail de données ouvertes, donnees.gc.ca, rendant disponibles ses jeux de données. Ce portail comporte également les sommaires des demandes d'accès à l'information traitées par tous les ministères et les organismes gouvernementaux assujettis à la *Loi sur l'accès à l'information* fédérale.

⁷ COMMISSION D'ACCÈS À L'INFORMATION, *Rapport quinquennal – Rapport sur la mise en œuvre de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels et de la Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé*, novembre 2002, p. 32-39.

⁸ Henri-François GAUTRIN, *Gouverner ensemble : Comment le Web 2.0 améliorera-t-il les services aux citoyens?* Québec, 2012, 199 pages.

⁹ EXECUTIVE OFFICE OF THE PRESIDENT, *Transparency and Open Government: Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies*, États-Unis, 21 janvier 2009.

¹⁰ OCDE, *Recommandation relative à un accès élargi et une exploitation plus efficace concernant les informations du secteur public*, Séoul, juin 2008, p. 17-18.

¹¹ OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP, [En ligne]. [<http://www.opengovpartnership.org/>].

Le Canada a aussi signé la Charte du G8 sur les données ouvertes et a mis en place un plan d'action afin de concrétiser, d'ici le 31 décembre 2015, ses engagements concernant notamment l'ouverture par défaut des données publiques, la gratuité de la réutilisation, l'accès à des formats ouverts, l'accès de tous et toutes à l'information et l'innovation entrepreneuriale, citoyenne et sociale.

En 2012, le gouvernement du Québec s'est, quant à lui, engagé à devenir un gouvernement ouvert, en affirmant sa volonté d'utiliser les nouvelles technologies de l'information pour accroître la transparence de l'action gouvernementale, la participation citoyenne et la collaboration avec les différents acteurs gouvernementaux. Un portail de données ouvertes, www.donnees.gouv.qc.ca, fut aussi mis en ligne afin de mettre en ligne les jeux de données ouvertes. Depuis, le premier ministre du Québec s'est engagé à donner à la population le gouvernement le plus transparent et ouvert jusqu'alors, grâce à une série de mesures, dont une plus grande divulgation proactive de données et de renseignements qui sont d'intérêt public.

2. Vision gouvernementale

Le gouvernement souhaite accroître la transparence de l'État, favorisant ainsi la participation de la population à la vie démocratique et une plus grande responsabilisation des pouvoirs publics, en tenant compte des dimensions de la saine gouvernance.

Le gouvernement du Québec veut être un gouvernement transparent et à l'avant-garde, qui soutient l'exercice de la démocratie par l'instauration d'une culture proactive en matière d'accès à l'information, tout en assurant le respect des droits des citoyens et citoyennes, notamment le droit à la vie privée et la protection des renseignements personnels.

Cette vision gouvernementale de la transparence dans l'administration publique doit être implantée, afin que s'opère un changement de paradigme permettant d'atteindre une nouvelle étape dans le projet

gouvernemental d'être plus transparent et ouvert.

En effet, pour le gouvernement du Québec, l'instauration d'un gouvernement ouvert repose sur les trois axes suivants :

- ↳ Une **transparence** étendue et consolidée se traduisant plus concrètement par : (i) la **diffusion proactive** donnant accès en continu à de l'information gouvernementale d'intérêt public sans que la personne ait à formuler de demande; (ii) l'optimisation des **données ouvertes** rendant disponibles en continu des jeux de données gouvernementales dans des formats ouverts et conviviaux permettant au public, mais en particulier aux entreprises, aux chercheurs et chercheuses, aux journalistes experts et

aux développeurs et développeuses de les utiliser sur une base libre de droits; (iii) la **révision de la Loi** sur l'accès aux documents et du Règlement sur la diffusion.

- ✎ Une **participation publique** accrue lors de la création et de la mise en œuvre des politiques publiques et des programmes gouvernementaux, qui se traduit concrètement par l'adoption de moyens qui encouragent ou facilitent la consultation et la participation du public.
- ✎ Une **collaboration** accrue entre les employés et employées de l'État, à partir de plateformes technologiques (réseaux sociaux d'entreprises), où ils pourront échanger et mettre en commun leur expertise en vue d'améliorer la qualité et l'efficacité des services publics. Les plateformes technologiques viendront faciliter la réutilisation des bonnes pratiques, maximiser les échanges en temps réel d'informations et briser les silos entre les organismes publics.

2.1 Plan d'action gouvernemental

Le gouvernement souhaite agir en continu et entend procéder au fur et à mesure que des initiatives peuvent être mises de l'avant. C'est ainsi qu'en matière de diffusion proactive, il a agi dès l'automne 2014, en annonçant la diffusion des agendas des ministres et la divulgation proactive des dépenses des ministres, des hauts fonctionnaires et des ministères. Mises ensemble, ces mesures positionnent avantageusement le Québec à l'échelle canadienne en la matière, mais le gouvernement veut aller plus loin encore.

L'un des changements majeurs que le gouvernement du Québec entend mettre en place pour promouvoir une culture de la transparence et renforcer la gouvernance en matière d'accès à l'information est la révision en profondeur de la Loi sur l'accès. Cette révision vise à limiter les restrictions à l'accès afin de favoriser la diffusion et l'accès à plus de documents gouvernementaux; à hausser les exigences de démonstration lors d'un refus d'accès aux documents; à offrir à la population une meilleure compréhension de la Loi sur l'accès; à assurer une compréhension commune des concepts par ceux et celles qui l'appliquent; à assurer une plus grande cohérence des décisions des responsables de l'accès; à donner plus d'autonomie aux responsables de l'accès dans l'exercice de leurs responsabilités; et à définir plus clairement les rôles et les responsabilités des acteurs dans les organisations et à exiger plus de redditions de comptes sur l'application de la Loi. Le gouvernement devra trouver le juste équilibre pour répondre aux attentes de la population, tout en s'acquittant adéquatement de ses responsabilités de bonne gouvernance de l'État.

Par ailleurs, des modifications seront aussi apportées au Règlement sur la diffusion, applicable aux ministères et organismes publics, pour qu'ils rendent

publics de façon proactive davantage de documents et de renseignements sur leurs activités et dépenses ainsi que des jeux de données qui pourront être diffusés dans un format qui en permet la réutilisation.

Le gouvernement souhaite également soumettre les villes et municipalités, les établissements du réseau de la santé et des services sociaux, du réseau de l'éducation et de l'enseignement supérieur ainsi que le système professionnel aux obligations de la divulgation proactive de documents et de renseignements, au cours des prochaines années.

Par ailleurs, le gouvernement doit faire face à de grands défis quant au respect du droit à la vie privée et à la protection des renseignements personnels des citoyens et citoyennes, à l'ère des développements technologiques. Ce volet de la Loi sur l'accès doit être modernisé et mis à jour en regard des normes législatives adoptées au Canada et à l'étranger. Il entend adapter la gestion des renseignements personnels à la société numérique. Il prévoit introduire des mesures d'encadrement des diverses formes de traitement de renseignements personnels, comme la géolocalisation ou la vidéosurveillance. Finalement, il rehaussera les normes de façon à ce que les ministères et organismes publics soient plus transparents et responsables et qu'ils soient tenus de rendre des comptes à l'égard de la gouvernance et de leur gestion des renseignements personnels.

Quant à la Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé, elle fera l'objet de sa propre consultation auprès des intervenants concernés. Il importe que les impacts économiques soient mesurés avec ces derniers. Le gouvernement poursuivra sa réflexion et proposera ultérieurement des modifications afin de moderniser cette loi et de faire les arrimages nécessaires avec la Loi sur l'accès. Les enjeux en matière de protection des renseignements personnels dans le secteur privé doivent être pris en considération et ils requièrent des interventions de la part du gouvernement.

3. Objectifs de mise en œuvre de la transparence gouvernementale

La mise en œuvre d'une culture de transparence gouvernementale dans le respect du droit à la vie privée et la protection des renseignements personnels va au-delà de la diffusion d'un plus grand nombre de documents ne contenant pas de renseignements personnels. Cette démarche vise des objectifs plus fondamentaux qui concernent les rapports entre la population et le gouvernement.

3.1 Soutenir l'exercice de la démocratie

Un gouvernement transparent a comme premier objectif le soutien à la démocratie, en offrant à sa population une meilleure connaissance de la gestion gouvernementale. En effet, la volonté gouvernementale d'aller vers plus de transparence vise à favoriser l'exercice de la démocratie¹². Selon certains auteurs, le principe de transparence est fondamentalement lié au statut de « citoyen » ayant des droits¹³, car il repose sur l'exercice du droit quasi constitutionnel qu'est le droit à l'information¹⁴.

Pour favoriser le plein exercice de ce droit, les citoyens et citoyennes ont besoin d'une « fenêtre¹⁵ » sur les activités gouvernementales. Rendre accessibles les documents gouvernementaux leur permet d'exercer un droit de regard sur la conduite des affaires publiques et d'avoir une meilleure connaissance du fonctionnement de l'appareil administratif et du processus décisionnel. Il est donc impératif que l'information pertinente à cet égard soit disponible et diffusée, pour soutenir l'exercice du droit à l'information.

Une plus grande connaissance des rouages gouvernementaux est à l'avantage de la population et des instances gouvernementales. Les principaux bénéfices pour ces dernières sont le renforcement de la légitimité de leurs décisions et actions et une meilleure adhésion de la population aux politiques publiques¹⁶. Une plus grande ouverture sur les processus de la prise de décision, les limites et les enjeux liés aux actions gouvernementales pourrait se concrétiser par une confiance accrue de la population à l'égard de l'administration publique¹⁷. Ultimement, elle pourrait contribuer à alimenter le sentiment d'appartenance à une communauté civique, qui est l'un des piliers de la démocratie représentative.

¹² R. MEIJER et autres, "Reconciling Contradictions of Open Data Regarding Transparency, Privacy, Security and Trust", *Journal of Theoretical and Applied Electronic Commerce Research*, vol. 9, n° 3, septembre 2014, p. 32-44.

¹³ E. ZOLLER, *Le principe de transparence et les nouvelles technologies aux États-Unis*, Faculty Publications, 2013, p. 837.

¹⁴ *Charte des droits et libertés de la personne*, R.L.R.Q., c. C-12, art. 44.

¹⁵ S. DAWES et N. HELBIG, "Information Strategies for Open Government: Challenges and Prospects for Deriving Public Value from Government Transparency", *In Electronic Government: Lecture Notes in Computer Science*, M. A. Wimmer et autres (Eds.): EGOV 2010, LNCS 6228, p. 50-60.

¹⁶ D. CURTIN et A. MEIJER, "Does Transparency Strengthen Legitimacy?", *Information Polity*, vol. 11, n° 2, p. 109-122.

¹⁷ S. G. GRIMMELIKHUIJSEN et A. MEIJER, "The Effects of Transparency on the Perceived Trustworthiness of a Government Organization: Evidence from an Online Experiment", *Journal of Public Administration Research and Theory*, B. RAWLINS, "Measuring the Relationship Between Organizational Transparency and Employee Trust", *Proceedings of the Tenth International Public Relations Research Conference*, Miami, 8-10 mars 2012.

Enfin, les informations gouvernementales sont également utiles aux citoyens et citoyennes dans leur vie quotidienne pour faire des choix appropriés. Mentionnons à cet égard le portrait quotidien de la situation des salles d'urgence dans les régions du Québec, qui informe les usagers et usagères du temps d'attente, ce qui leur permet de faire un choix plus éclairé du lieu de consultation, là où cela est possible.

Une plus grande connaissance de la gestion gouvernementale favoriserait également la reddition de comptes des décideurs politiques, qui est considérée comme l'un des piliers de la responsabilité gouvernementale et l'un des bénéfices tangibles souhaités par le gouvernement¹⁸. Des moyens existent pour permettre au public d'exiger une reddition de comptes des décideurs. Par exemple, les citoyens et citoyennes ont accès au Registre des lobbyistes du Québec, au Système électronique d'appels d'offres, où sont publiés les contrats publics de plus de 25 000 \$, et à d'autres informations financières diffusées sur les sites gouvernementaux.

Ils peuvent donc interpeller le gouvernement sur sa gestion des fonds publics, exiger le respect des règles d'attribution des contrats publics ou connaître les personnes qui influencent la prise de décision au sein de l'administration publique¹⁹. La surveillance démocratique des activités gouvernementales peut être un outil intéressant dans la lutte contre la corruption. Certains auteurs²⁰ sont d'avis que même en l'absence d'une surveillance effective de la part du public, la reddition de comptes et la transparence auraient des effets bénéfiques dans la lutte contre la corruption. Tous ces exemples donnent un visage concret à la transparence, et le gouvernement entend poursuivre dans cette voie.

¹⁸ B. UBALDI, "Open Government Data: Towards Empirical Analysis of Open Government Data Initiatives", *OECD Working Papers on Public Governance*, N° 22, OECD Publishing, 2013, p. 4.

¹⁹ C. HOLMAN et W. LUNEBURG, "Lobbying and Transparency: A Comparative Analysis of Regulatory Reform", *Interest Groups & Advocacy*, 2012, 1, 75-104.

²⁰ A. MEIJER, "Understanding Modern Transparency", *International Review of Administrative Sciences*, 2009, 75: 255.

3.2 Maintenir une saine gouvernance de l'État

Le second objectif du gouvernement vise le maintien d'une saine gouvernance dans la conduite des affaires publiques. Dans une société de droits, elle revêt plusieurs dimensions interdépendantes, dont la transparence. Dans cette perspective, est-ce que la transparence gouvernementale devrait être absolue et est-ce qu'une telle forme de transparence est souhaitable²¹? Parler de transparence sans limites pourrait entrer en contradiction avec d'autres dimensions d'une saine gouvernance²², comme le respect des droits et des libertés fondamentales, le maintien d'un système de justice impartial et efficace, une administration publique neutre et efficace, la protection de la sécurité publique et de la population, etc.

Les citoyens et citoyennes veulent, en outre, des institutions qui demeurent efficaces. Ainsi, la recherche de la transparence doit trouver un juste équilibre avec la nécessité, par exemple, de ne pas compromettre les relations avec d'autres gouvernements ou encore d'éviter que la divulgation ne compromette des projets d'investissement ou de développement économique.

Si les citoyens et citoyennes aspirent à plus de transparence, ils veulent également que l'administration publique respecte leur droit à la vie privée, par exemple la protection de la confidentialité de leurs dossiers d'accidentés de la route ou du travail. Les entreprises qui font affaire avec le gouvernement veulent que leurs données financières soient protégées. La population ne souhaite pas que des informations soient rendues publiques et compromettent la sécurité dans les édifices publics, ou encore celle des femmes victimes de violence hébergées dans des maisons spécialisées.

La saine gouvernance requiert aussi que les décideurs aient un espace privé de réflexion pour échanger et jauger les différents scénarios des projets ou des orientations gouvernementales, y compris ceux qui ne sont pas retenus, afin d'arriver aux meilleures solutions. Or, la transparence sans limites entraverait le bon déroulement du processus décisionnel, en conduisant le personnel de la fonction publique et les décideurs vers l'autocensure. Il est donc essentiel de trouver le bon équilibre entre la divulgation des échanges au sein de l'administration publique et du Conseil des ministres et la protection minimale d'un espace de réflexion et d'analyse. Comme le soulignait à juste titre le rapport Paré :

²¹ N. OUELLET, « L'audit de la gouvernance : au service d'une plus grande transparence », *Télescope : Revue d'analyse comparée en administration publique*, vol. 18, n° 3, 2012, p. 157-171.

²² R. MEIJER et autres, *op. cit.*

« La divulgation de tous les documents publics, sans la moindre restriction, aurait de ces effets négatifs : sur la vie privée des personnes, leurs intérêts économiques, ceux des associations et des entreprises, sur l'efficacité des institutions et, partant, sur le bien commun²³. »

3.3 Protéger l'intérêt public

La volonté gouvernementale d'être plus transparente en matière d'accès à l'information implique d'accroître la diffusion du nombre de documents qui permettront de mieux informer le public.

La responsabilité première du gouvernement au regard de la protection de l'intérêt public, qui inclut la protection des droits et libertés de la personne, requiert d'imposer des restrictions à la diffusion des informations détenues par l'administration publique. C'est ainsi que la Loi sur l'accès prévoit un certain nombre d'exceptions à l'accès. À titre d'exemple, il est d'intérêt général de connaître l'évolution des dépenses des ministères ou l'état d'avancement des projets gouvernementaux. En revanche, révéler à une entreprise une mesure budgétaire du gouvernement avant que le ministre des Finances la rende publique peut porter préjudice à l'intérêt public, puisque cette information pourrait avantager cette entreprise.

Compte tenu des changements sociopolitiques, normatifs, légaux et technologiques survenus depuis l'adoption de la Loi sur l'accès, il s'avère approprié de revoir la pertinence des restrictions d'accès définies par la Loi. Puisque le gouvernement veut revoir l'esprit de la Loi d'accès afin d'accroître la transparence et que la diffusion des documents devienne la norme, il y a lieu d'examiner la signification accordée à la protection de l'intérêt public dans ce contexte et de repenser les conditions permettant de le faire.

Ceci ne signifie pas nécessairement de revoir le nombre de restrictions, mais plutôt de les réexaminer afin de bien cerner leurs implications, leurs conditions d'application et, surtout, l'interprétation qui doit en être faite.

Un enjeu fondamental dans ce contexte est donc de repenser les conditions permettant de maintenir un équilibre entre la diffusion de documents, pour une meilleure information de la population, et la protection de l'intérêt public, qui impose des restrictions en matière d'accès, afin d'instaurer une culture proactive. Il convient de rappeler que toute information qui se trouve dans les documents détenus par un organisme public dans l'exercice de ses fonctions est d'intérêt public, puisqu'elle sert à différentes fins administratives, par exemple à

²³ COMMISSION D'ÉTUDE SUR L'ACCÈS DU CITOYEN À L'INFORMATION GOUVERNEMENTALE ET SUR LA PROTECTION DES RENSEIGNEMENTS PERSONNELS. *op. cit.* p. 7.

l'élaboration de programmes, à des statistiques ou à l'offre de services gouvernementaux. Toutefois, certaines informations sont de nature publique alors que d'autres sont confidentielles. Par conséquent, ce n'est pas l'ensemble de l'information d'intérêt public détenue par l'Administration qui doit être rendue accessible et diffusée.

La protection de l'intérêt public implique la protection de deux types d'intérêt²⁴, soit ceux de la collectivité ou les intérêts de tiers. La protection de ces intérêts vient encadrer la circulation de l'information gouvernementale et, dans certains cas, impose l'application de restrictions à l'accès dans différents secteurs de l'activité gouvernementale.

3.3.1 L'administration de la justice et la sécurité publique

L'intérêt de la population en matière de bonne administration de la justice et de sécurité publique requiert qu'avant de publier une information, les ministères et les organismes publics prennent en considération l'ensemble des droits et libertés de la personne. Ainsi, l'exercice du droit à l'information ne devrait pas mettre en cause celui des autres droits fondamentaux tels que la présomption de l'innocence ou le droit à la sécurité.

De plus, le public s'attend à ce que le gouvernement garantisse l'ordre, la sécurité des personnes et la protection des biens. Ceci nécessite la mise en place d'actions visant la prévention et la répression des crimes ou des infractions. La transparence sans limites pourrait réduire ou anéantir l'efficacité de ces actions. À titre d'exemple, la divulgation d'une information pourrait entraver le bon déroulement d'une enquête policière. En effet, le plan architectural d'une prison pourrait avoir comme conséquence l'évasion d'un détenu, de même qu'un document décrivant le fonctionnement d'un système d'alarme d'un édifice gouvernemental serait susceptible de diminuer l'efficacité du dispositif de sécurité. Comme l'écrivait la commission Paré, la divulgation de ces renseignements « serait pour certains une véritable incitation au crime²⁵ ».

Par ailleurs, l'accès à l'information ne devrait pas entraver le déroulement d'une procédure devant une personne ou un organisme exerçant des fonctions juridictionnelles. Un organisme public ne saurait, par exemple, divulguer prématurément des éléments de preuve devant servir dans une instance. Le bon fonctionnement du système de la justice est une valeur fondamentale de toute société libre et démocratique, et il convient de la protéger. Le fait de garder confidentielles un certain nombre d'informations concernant l'administration de la

²⁴ Perrine CANAVAGGIO, « Vers un droit d'accès à l'information publique », *Les avancées récentes de normes et des pratiques*, UNESCO, 2013, p. 68-69.

²⁵ COMMISSION D'ÉTUDE SUR L'ACCÈS DU CITOYEN À L'INFORMATION GOUVERNEMENTALE ET SUR LA PROTECTION DES RENSEIGNEMENTS PERSONNELS. *op. cit.* p. 43.

justice et de la sécurité publique ne met donc pas en cause la transparence du gouvernement.

3.3.2 Les intérêts économiques de l'État ou des tiers

L'État doit créer un environnement favorable aux affaires et au développement économique. Dans le cadre de ses activités, il détient des documents fournis par les entreprises privées qui font affaire avec lui. C'est pourquoi la gestion d'une entreprise du secteur public ou privé justifie le caractère confidentiel d'un certain nombre de renseignements fournis à l'État. Ces renseignements peuvent être de nature financière, commerciale, scientifique, technique ou syndicale. La divulgation de ces renseignements, par exemple le prix unitaire d'un produit lors d'un appel d'offres public ou encore son procédé de fabrication, sans le consentement de l'entreprise, pourrait porter des dommages sérieux à sa compétitivité.

La Loi sur l'accès prévoit un certain nombre de restrictions à la divulgation d'une information qui pourrait avoir une incidence sur l'économie du Québec. Ces restrictions sont nécessaires, car elles protègent l'intérêt public ou les intérêts légitimes de la population. La mise en place des mesures de transparence, sans prendre en considération tous les éléments, pourrait entraîner des poursuites contre le gouvernement et, ultimement, dissuader les entreprises à investir au Québec. Il est donc impératif d'établir le juste équilibre entre un plus grand accès à l'information et la protection des intérêts économiques de l'État ou de ses partenaires.

Les sociétés d'État comme Hydro-Québec ou la Société des alcools du Québec, qui agissent comme des entreprises, doivent aussi bénéficier d'une protection de leurs intérêts économiques, afin de maintenir leur compétitivité.

3.3.3 Le processus décisionnel gouvernemental

Un des objectifs des mesures de transparence est d'ouvrir le gouvernement aux citoyens et citoyennes, afin de leur permettre d'accroître leur connaissance quant à son fonctionnement. Mais cet objectif ne devrait pas mener à la transparence sans limites. Le gouvernement, comme toute autre entité ou personne, a besoin d'avoir un espace privé de réflexion où il est possible de débattre ouvertement et franchement de certaines questions²⁶. La Cour suprême du Canada a été appelée à se prononcer sur une demande d'accès à des documents issus de cabinets ministériels, dont l'agenda du premier ministre du Canada.

²⁶ N. OUELLET, « L'audit de la gouvernance : au service d'une plus grande transparence », *Télescope : Revue d'analyse comparée en administration publique*, vol. 18, n° 3, 2012, p. 157-171. Selon l'auteur, « même les États et les administrations publiques ont leurs jardins secrets, dont ceux liés aux domaines de la sécurité ou de la compétitivité nationale ».

La Cour rappelle qu'elle « a toujours cherché à assurer un certain degré de responsabilité gouvernementale envers les citoyens canadiens, tout en reconnaissant la nécessité de concilier, d'une part, les droits d'accès et les valeurs que ceux-ci protègent et, d'autre part, les intérêts d'une gouvernance efficace²⁷ ». Il ne s'agit pas de légitimer l'obscurité au sein de l'administration publique, mais de rappeler l'importance de réserver un espace de réflexion aux décideurs.

Pour prendre les meilleures décisions, les élus et élues doivent évaluer les avantages et les inconvénients de chaque option, même celles qui comporteraient des niveaux élevés de risque. Toutes les idées, même les plus audacieuses, doivent pouvoir être abordées. Selon l'OCDE, « [...] au sein du gouvernement, afin d'établir la confiance du public en ce qui concerne la prise de décision responsable, un certain degré de confidentialité peut être requis pour que les vérités difficiles à entendre soient énoncées, que les erreurs ne soient pas dissimulées, et qu'aucune forme d'autocensure ne remette en cause la franchise des conseils donnés aux ministres²⁸ ». La publication de ce genre d'information pourrait ainsi détériorer le climat de confiance dans la société.

Dans certains cas, la divulgation n'est possible qu'après l'écoulement d'un certain délai. Par exemple, la Loi sur l'accès prévoit que certains documents relatifs au Conseil exécutif ne peuvent être communiqués qu'après l'expiration d'un délai de 25 ans. Ce délai est nécessaire pour préserver le processus délibératif des élus et élues. Il y a lieu de réfléchir à nouveau sur ces délais. Le présent document aborde cette question au point 2.6 de la section 2 portant sur la révision de la Loi sur l'accès.

Ainsi, vouloir que le gouvernement dispose d'un espace de liberté et d'un contrôle sur le processus décisionnel, tant sur le plan politique qu'administratif, justifie que l'on protège, parfois à certaines conditions, les documents qui précèdent la prise de décision (analyse, avis, opinion juridique, recommandation et délibération) de même que ceux qui la suivent (vérifications et autres).

3.3.4 Les relations intergouvernementales

Le bon fonctionnement du gouvernement requiert le maintien de saines relations intergouvernementales. Certains documents détenus par un organisme public peuvent contenir des éléments d'information fournis par un autre gouvernement, qu'il serait inopportun de rendre publics sans son consentement. Par exemple, le ministère des Relations internationales et de la Francophonie reçoit des lettres

²⁷ *Cour suprême du Canada dans l'arrêt Canada (Commissaire à l'information) c. Canada (Ministre de la Défense nationale)* 2011 CSC 25.

²⁸ OCDE, « La modernisation du secteur public : l'administration ouverte », *Synthèse de l'OCDE*, juin 2005, p. 7 [En ligne]. [<http://78.41.128.130/dataoecd/36/61/35023622.pdf>] (Consulté en janvier 2015).

protocolaires pour les accueils de gouvernements étrangers ainsi que des notes diplomatiques transmises préalablement aux rencontres entre chefs d'État.

Dans d'autres situations, la non-divulgence de documents est nécessaire au maintien d'une relation de confiance absolue entre les gouvernements du Québec et d'ailleurs. Par exemple, il ne serait pas opportun de rendre publics des documents portant sur les objets de discussion dans le cadre d'une négociation qui précède la signature d'une entente de vente d'électricité, puisque la divulgation de certaines informations pourrait nuire aux négociations.

Il en est de même pour la divulgation des agendas des rencontres politiques entre deux ministres provinciaux. Il faut donc trouver un bon équilibre entre un plus grand accès à l'information et la protection des relations intergouvernementales.

3.4 Protéger les droits et libertés des citoyens et citoyennes : vie privée et renseignements personnels

On ne peut pas évoquer la transparence gouvernementale sans parler de la responsabilité du gouvernement de promouvoir et protéger les droits de tous les citoyens et citoyennes. Dans presque tous les pays, l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels (PRP) des citoyens et le respect de leur vie privée vont de pair.

Le droit au respect de la vie privée, dont l'une des dimensions est la protection des renseignements personnels, assure à chaque personne une sphère d'intimité légitime. En raison du caractère confidentiel de ces renseignements et des risques de préjudice qui y sont associés, ce droit exige un haut niveau de protection.

Pour remplir ses missions, l'administration publique collecte et détient un nombre important de renseignements personnels des citoyens et citoyennes. La transparence sans limites équivaldrait alors à la divulgation des renseignements personnels contenus dans les documents. On comprendra donc qu'il soit interdit aux ministères et organismes publics de rendre publics des renseignements relatifs, par exemple, à la santé d'une personne, à ses prédispositions génétiques ou à sa situation financière, sans le consentement de celle-ci. La circulation de renseignements de cette nature doit être restreinte au respect de strictes conditions.

En contrepartie, les citoyens et citoyennes s'attendent à ce que les services leur soient rendus de la manière la plus rapide et la plus efficace, peu importe les frontières administratives. Ils souhaitent également que les ministères et organismes publics, tout en favorisant une meilleure circulation des renseignements personnels lorsque cela est nécessaire, fournissent des

garanties quant à leur capacité d'assurer la protection des renseignements personnels, particulièrement dans le cadre de l'administration électronique.

L'enjeu de la protection des renseignements personnels dans le contexte de la transparence gouvernementale appelle à plus de prudence lors de la diffusion de l'information sous forme de données ouvertes. En effet, même si elles ne devraient pas contenir des renseignements personnels, la possibilité de croiser plusieurs jeux de données engendrerait potentiellement des risques quant à la divulgation des renseignements personnels. Pour minimiser le risque, l'organisme public doit multiplier les mesures de précaution afin d'assurer une protection maximale de ces renseignements et de la vie privée. Or, les lois ne peuvent, à elles seules, régir toutes les situations soulevées par les technologies de l'information en matière de PRP.

Il serait inacceptable que la diffusion ou l'accès à des renseignements personnels à caractère public puisse entraîner des atteintes à des droits tels que les droits à la dignité, à la réputation ou à l'intégrité physique et morale d'une personne.

Le cadre juridique visant une plus grande transparence doit être conçu de manière à prévenir et à sanctionner tout usage préjudiciable de ces renseignements.

3.5 Soutenir la mise en œuvre du gouvernement ouvert et stimuler l'innovation

La transparence dans un contexte de gouvernement ouvert se traduit par une optimisation de l'information gouvernementale et par la publication d'information et de données dans un format permettant aux citoyens et citoyennes, entreprises, chercheurs et chercheuses, journalistes experts ainsi que développeurs et développeuses de technologies de les utiliser librement, sans égard aux droits de propriété de l'instance qui les a rendues publiques. Elle repose en grande partie sur une meilleure organisation, une meilleure structuration et une meilleure standardisation de l'information gouvernementale, afin de la rendre plus facilement accessible, utilisable, fiable et intègre, tout en tirant profit des nouvelles technologies de l'information.

La réutilisation de ces données en format ouvert peut notamment servir au développement d'applications informatiques et à l'élaboration d'outils de gestion, comme des tableaux de bord, offrant la possibilité au public de suivre les étapes de réalisation et les coûts des projets d'infrastructures gouvernementaux, tels que les projets routiers ou la construction d'un centre hospitalier.

L'accès à des données gouvernementales en format ouvert offre donc des possibilités de développement économique. Ainsi, des entreprises peuvent traiter

ces données, les comparer ou y ajouter de nouvelles composantes, de manière à offrir de nouveaux produits et services et en tirer des revenus. Cet apport de revenus pourrait permettre à l'État de percevoir des taxes et impôts sur ces sommes selon un modèle d'affaires à développer. À titre d'exemple, l'exploitation de la mine de Malartic, en Abitibi, une des plus grosses mines d'or au Canada, n'aurait pas vu le jour sans l'utilisation des données ouvertes. En effet, c'est par une compilation des données publiques accessibles sur la base de données géoscientifique du gouvernement du Québec (SIGEOM) qu'en 2004, la corporation minière Osisko a réussi à repérer un nouveau potentiel minier fort prometteur à cet endroit. Dix ans plus tard, la mine de Malartic produit annuellement entre 450 000 et 600 000 onces d'or, ce qui en fait un gisement aurifère de calibre mondial.

La recherche et l'innovation technologique pourront également bénéficier de la publication de données gouvernementales en format ouvert, pour la conduite de projets de recherche dans différents domaines où la compétitivité est de plus en plus importante.

4. Les moyens de mise en œuvre de la transparence gouvernementale

C'est un ensemble de mesures législatives et réglementaires qui est proposé pour renforcer la transparence au sein des ministères et organismes publics et pour consolider un changement de culture axé sur la transparence et le respect de la vie privée et de la protection des renseignements personnels. Ce changement de culture implique la mobilisation de plusieurs acteurs qui seront appelés à participer à sa mise en œuvre.

4.1 Instaurer une nouvelle approche de diffusion proactive de l'information

L'implantation d'une nouvelle approche en matière de diffusion de l'information détenue par le gouvernement contribue à accroître son accessibilité.

Le droit à l'accès à l'information est souvent perçu comme un droit exigible²⁹, en ce sens que la divulgation des documents intervient à la suite des demandes formulées par le public. Dans cette perspective, l'accès à l'information suit alors une logique de divulgation « réactive ».

²⁹ COMMISSION D'ACCÈS À L'INFORMATION DU QUÉBEC, *Rapport quinquennal 2011 – Technologies et vie privée à l'heure des choix de société*, p. 51.

Le gouvernement souhaite modifier cette approche, en la remplaçant par la diffusion proactive³⁰, qui signifie que le gouvernement divulgue de sa propre initiative des informations et accorde à la population un plus grand accès à l'information d'intérêt public détenue par les ministères et organismes publics. Cette approche implique de revoir la portée de la Loi sur l'accès et ses conditions d'application. Il s'agit alors de mettre en œuvre le changement d'approche réclamé, entre autres, par la Commission d'accès à l'information depuis 2002³¹. Cependant, un plus grand accès à l'information ne se résume pas à la publication d'un plus grand nombre de documents. Se référant à la volonté exprimée dans le rapport Paré, qui a tracé les fondements de la Loi sur l'accès, l'accès aux documents devrait être optimal plutôt que maximal³². Cela signifie qu'il faut chercher à améliorer la qualité des documents, les modes de diffusion ainsi que le cadre dans lequel les gestionnaires peuvent exercer leur décision quant à la publication de certaines informations.

Par ailleurs, une plus grande transparence requiert notamment que l'information divulguée soit de qualité³³, c'est-à-dire qu'elle doit permettre « aux citoyens de se former leur propre opinion sur les autorités qui les gouvernent et de s'engager dans le processus de prise de décision³⁴ ». Autrement dit, la seule diffusion de l'information sans s'assurer de son exactitude, de sa pertinence et de sa mise à jour ne favorise pas une plus grande transparence au sein de l'administration publique.

³⁰ Selon le Thésaurus des activités gouvernementales, la divulgation proactive est l'exigence en vertu de laquelle des ministères et organismes publics doivent afficher dans un site Internet un certain nombre d'informations qui ont un caractère public. [<http://www.thesaurus.gouv.qc.ca/tag/terme.do?id=4276>].

³¹ COMMISSION D'ACCÈS À L'INFORMATION, *Une réforme de l'accès à l'information : le choix de la transparence*, recommandation 5, p. 36. La CAI a recommandé, pour la première fois dans son rapport quinquennal 2002, la diffusion automatique de l'information.

En 2006, par l'ajout de l'article 16.1 à la Loi sur l'accès, le gouvernement a donné suite à cette recommandation. Cet article met de l'avant le concept de diffusion obligatoire et automatique de certains documents ou renseignements accessibles en vertu de la Loi. En 2008, l'adoption du Règlement sur la diffusion de l'information et sur la protection des renseignements personnels a été un premier pas vers un gouvernement plus ouvert et transparent. Elle a créé l'obligation pour certains organismes publics de diffuser de façon proactive quinze catégories de documents et de renseignements. Le déploiement de cette nouvelle approche a suscité plusieurs réflexions et questionnements au sein des instances gouvernementales, sur la nature des informations à mettre à la disposition du public.

³² COMMISSION D'ÉTUDE SUR L'ACCÈS DU CITOYEN À L'INFORMATION GOUVERNEMENTALE ET SUR LA PROTECTION DES RENSEIGNEMENTS PERSONNELS, *op. cit.*

³³ S. DAWES, *Stewardship and Usefulness: Policy Principles for Information – Based Transparency*, Government Information Quarterly, 2010, vol. 27, n° 4, p. 377-383.

³⁴ CONSEIL DE L'EUROPE, *Rapport explicatif de la Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics*, par. 71, [En ligne]. [<http://conventions.coe.int/Treaty/FR/Reports/Html/205.htm>].

Elle peut même induire en erreur, fausser les débats et porter préjudice au gouvernement et à la population. La transparence exige donc un contrôle de la qualité des informations diffusées. De plus, la qualité de l'information dépend également de la facilité avec laquelle celles-ci peuvent être trouvées. L'information doit pouvoir être présentée et indexée de façon à être facilement repérable par le plus grand nombre de personnes. Enfin, le fait que l'information soit disponible sous plusieurs formats et qu'elle soit diffusée sur les diverses plateformes permises par les nouvelles technologies ne suffit pas à rendre optimal l'accès à l'information d'intérêt public. Il faut que cette dernière soit intelligible et appropriable par les citoyens et citoyennes, en tenant compte de leurs divers degrés de littératie.

4.2 Moderniser la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels

Pour mettre en œuvre cette approche, le gouvernement entend procéder à une modernisation de la Loi sur l'accès, en instituant des changements importants. Ils sont abordés dans les sections 1, 2, 3, 4 et 7 de la partie 2. Ils se résument de la façon suivante :

- ✎ Revoir les restrictions existantes en regard de l'accès et de la diffusion de l'information.
- ✎ Accroître le nombre d'organismes assujettis aux dispositions de la Loi en matière d'accès.
- ✎ Définir des balises additionnelles à appliquer lors de la prise de décision des responsables d'accès.
- ✎ Réduire les délais empêchant la diffusion de certains documents ou informations.
- ✎ Rendre obligatoire la diffusion d'un plus grand nombre de documents et d'informations.
- ✎ Revoir des structures afin de les rendre plus adaptées aux nouvelles réalités et plus efficaces.

4.3 Réviser le Règlement sur la diffusion de l'information et sur la protection des renseignements personnels

Le Règlement sur la diffusion adopté en 2008 cible certains documents et renseignements dont la diffusion est d'intérêt pour l'information du public. Les ministères et organismes publics seront appelés à diffuser davantage de documents de cette nature, afin de mieux informer la population sur leurs activités et dépenses. Le comité sur l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels aura un rôle central et majeur à jouer pour la mise

en œuvre des orientations ayant trait à la diffusion proactive de l'information. Ce sujet est abordé dans la section 5.

4.4 Instaurer l'approche de la diffusion proactive dans le secteur municipal, le réseau de l'éducation et de l'enseignement supérieur, le réseau de la santé et des services sociaux et les ordres professionnels

Les organismes dans ces secteurs d'activité sont soumis à la Loi sur l'accès, mais ne sont pas soumis au Règlement sur la diffusion. Cette situation sera corrigée au cours des prochaines années, et le Secrétariat à l'accès à l'information et à la réforme des institutions démocratiques (SAIRID) poursuivra les travaux entamés pour inscrire ces organisations, au même titre que les ministères et organismes publics, dans la diffusion proactive de l'information, par l'adoption d'un règlement sur la diffusion pour chacun de ces secteurs. Cette proposition est expliquée dans la section 6.

5. Principaux défis organisationnels et facteurs de succès

La mise en œuvre d'un gouvernement plus transparent pose certains défis organisationnels pour les ministères et organismes publics. Pour mesurer leur réussite, des conditions ont été définies.

5.1 Défis organisationnels

Plusieurs facteurs organisationnels peuvent défier la volonté du gouvernement de mettre en place sa nouvelle politique de transparence. Certains de ces défis concernent le rôle des citoyens et citoyennes comme bénéficiaires des politiques de transparence, alors que d'autres touchent la culture institutionnelle de l'administration publique. À cela, ajoutons les difficultés techniques liées à la mise en place des nouvelles mesures de transparence au gouvernement.

Un traitement équitable pour assurer le droit à l'égalité des citoyens et citoyennes, dans le contexte de l'accès à l'information

L'accès à l'information implique aussi bien son accessibilité matérielle que son intelligibilité. Le fait de diffuser l'information sur Internet la rend plus accessible, mais elle ne l'est pas nécessairement pour l'ensemble de la population. En effet, une certaine partie de la population peut avoir de la difficulté à utiliser Internet ou ne pas disposer des ressources financières requises pour y accéder.

De plus, s'agissant d'intelligibilité des informations, tous les citoyens et citoyennes ne sont pas en mesure de profiter de manière égale des informations rendues publiques par le gouvernement. Selon leur niveau de littératie, l'accès

effectif à l'information peut varier³⁵. Certaines informations peuvent être facilement appropriables par certains groupes de personnes, alors qu'elles seront difficilement compréhensibles pour d'autres.

Il ne s'agit pas d'un enjeu uniquement lié à l'alphabétisation, mais davantage à la nature de l'information, à son format de diffusion et au contexte dans lequel elle sera transmise, reçue et interprétée par le public. Publier les informations sans égard aux capacités des gens de les lire, de les comprendre et de les utiliser ne favorise guère l'accès à l'information. La difficulté à s'approprier des informations publiques risque de mener à l'exclusion de nombreuses personnes.

À cet égard, la publication d'informations gouvernementales sous la seule forme de données ouvertes pourrait accentuer les risques d'iniquité en ce qui a trait à leur accès. En effet, la compréhension, l'interprétation et l'utilisation des données ouvertes requièrent une certaine maîtrise des technologies de l'information. Le citoyen ou la citoyenne qui a un niveau de littératie peu élevé et qui ne maîtrise pas ces technologies ne peut être bénéficiaire direct de la divulgation des données ouvertes. Celles-ci ne bénéficieront alors qu'à une partie de la population, notamment les entreprises, les chercheurs et chercheuses, les journalistes experts ainsi que les développeurs et développeuses. Ce n'est donc qu'indirectement que l'ensemble de la population pourrait bénéficier des applications, des produits et des services conçus à partir des informations contenues dans les données ouvertes. Toutefois, des outils existent et d'autres pourraient être développés et mis à la disposition des citoyens afin de rendre les données ouvertes facilement intelligibles.

Les informations gouvernementales sont des ressources publiques dont l'utilisation devra respecter le principe d'équité dans l'accès à l'information. Pour rejoindre l'ensemble de la population, le gouvernement devra divulguer l'information sous différents formats. C'est pourquoi l'information en format papier continuera d'être accessible à la population. Et pour assurer l'équité dans l'accès à l'information, il est important de la simplifier, de sorte qu'elle devienne intelligible pour un plus grand nombre de personnes, afin que l'égalité de tous et toutes, reconnue dans la loi, soit réelle.

Attirer l'attention de la population sur les politiques de transparence, expliquer leur importance et l'utilité des informations publiques divulguées ainsi qu'aider chaque personne à s'approprier les informations publiques sont les principaux défis auxquels le gouvernement devrait faire face. Il doit également s'assurer que l'information publiée vise aussi bien les experts et expertes que le public en général.

³⁵ A. F. KAAR (2008), *Citizen Access to Government Statistical Information*; cité dans H. CHEN, L. BRANDT, V. GREGG, R. TRAUNMUELLER, S. DAWES, E. HOVY, A. MACINTOSH et C. A. LARSON (Eds.), *Digital Government: E-Government Research, Case Studies, and Implementation*, New York, NY: Springer, p. 503-529.

La gestion de l'information gouvernementale

De nombreux défis techniques posent des obstacles à la réalisation des politiques de transparence. Assurer la qualité des informations, leur intégrité, leur fiabilité, leur exactitude ainsi que leur pérennité constitue un défi de taille pour les organismes. Ceux-ci devraient également assurer le suivi périodique de la mise en œuvre des mesures de transparence.

Un autre défi important est la gestion documentaire dans les ministères et organismes publics, ce qui exige un investissement de temps et de ressources qui ne sont pas toujours présents. Or, la divulgation proactive des informations nécessite la mise en place de processus de gestion intégrée de l'information, afin de faciliter l'identification des informations à divulguer. La gestion intégrée permettrait ainsi de catégoriser les informations selon leur degré de sensibilité et de confidentialité.

D'autres défis techniques pourraient concerner le format et les modalités de diffusion des informations. Trouver un moyen de standardiser le format dans lequel les différents ministères et organismes publics diffuseraient les informations et établir des normes pour la présentation des informations sont deux défis techniques auxquels le gouvernement devrait apporter une réponse. Il se trouve que l'absence d'une approche unique pourrait être une source de méfiance à l'égard de la validité des informations publiées³⁶, car l'utilisateur ou l'utilisatrice n'aurait pas assez d'indications quant à la fiabilité des informations.

Finalement, l'identification des éléments susceptibles de divulguer les renseignements personnels représente un défi majeur. En effet, la diffusion proactive de l'information, notamment sous forme de données ouvertes, amplifie les risques quant à la protection des renseignements personnels. Même lorsque le document publié ne contient aucun renseignement personnel, les possibilités accrues de croiser, d'analyser et de recouper différents jeux de données entraînent le risque de « réidentification » des personnes. Il y aura lieu de convenir du degré de tolérance aux risques en raison de son importance et de sa probabilité.

5.2 Facteurs de succès

Différents facteurs collaborent pour garantir le succès de la mise en œuvre des actions relatives à la transparence gouvernementale.

³⁶ B. UBALDI, *op. cit.* p. 31-32.

Changement de culture au sein de l'administration publique

La gouvernance de la Loi sur l'accès doit intégrer les valeurs et principes de cette loi, non seulement dans les pratiques administratives, mais également dans la culture de l'administration publique, à tous les échelons et dans tous les secteurs. Ainsi, pour bien appliquer le changement de paradigme en matière de transparence gouvernementale, une plus grande ouverture de l'administration publique est souhaitée.

Ce changement nécessite l'affirmation claire de la volonté du gouvernement de mettre en place sa vision de la transparence³⁷. L'engagement politique des élus et élues, l'exercice d'un leadership soutenu des plus hautes autorités politiques et l'application attentive des nouvelles mesures par les gestionnaires transmettraient un message clair au personnel de l'administration publique, afin de faciliter le passage vers un gouvernement plus transparent.

D'ailleurs, des modifications législatives seront apportées pour préciser les responsabilités et les exigences de reddition de comptes du ministre responsable de l'application de la Loi sur l'accès, des sous-ministres et des dirigeants et dirigeantes des ministères et organismes publics ainsi que du comité ministériel de l'accès à l'information et protection des renseignements personnels présent au sein des ministères et organismes publics.

Aussi, un travail pédagogique devra être fait auprès de l'administration publique, afin de permettre l'épanouissement d'une culture de transparence en matière d'accès à l'information. Les gestionnaires, les fonctionnaires et les responsables de l'accès aux documents devront être soutenus par différents moyens, comme de la formation et la sensibilisation, quant aux enjeux et avantages de la transparence. Des guides seront offerts aux ministères et organismes publics pour les soutenir dans la mise en œuvre des nouvelles dispositions législatives. Ces guides véhiculeront aussi la volonté de transparence du gouvernement.

Accroître la connaissance des citoyens et citoyennes

Le gouvernement devrait s'assurer de la connaissance et de la compréhension appropriée des mécanismes d'accès à l'information, du rôle des acteurs concernés et des règles qui entourent l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels par le public. Il devrait établir clairement les

³⁷ Cet engagement a été pris par le premier ministre, M. Philippe Couillard, le 24 avril 2014, lorsqu'il a annoncé une série de mesures visant à renforcer la transparence du gouvernement du Québec. Par ailleurs, à l'occasion du discours inaugural de la 41^e législature de l'Assemblée nationale, le premier ministre exprimait l'intention du gouvernement de devenir « le premier gouvernement véritablement ouvert de l'histoire du Québec » et annonçait plusieurs mesures de transparence devant être mises en œuvre à court et moyen termes, dont la révision des lois et règlements qui touchent l'accès à l'information et la diffusion accrue d'information au sujet des contrats et des dépenses de l'État et de ses représentants.

avantages liés à la mise en place des politiques de transparence. L'efficacité des mesures dépend largement du niveau d'intérêt des citoyens et citoyennes à l'égard des informations divulguées et de leur capacité réelle à utiliser ces informations. Le gouvernement devrait alors tenter d'augmenter l'intérêt de la population à l'égard des politiques de transparence. Ceci nécessite la mobilisation des ministères et organismes publics, afin que leurs communications et leur site Internet exposent adéquatement les règles en la matière.

Vision commune et action coordonnées

Surmonter les défis techniques et favoriser l'adhésion aux conditions nécessaires au changement de culture souhaité requièrent l'adoption d'une vision commune de la transparence de la part des parties prenantes. Cette vision faciliterait la mise en œuvre d'actions coordonnées par les différents acteurs clés et la mise en place de processus standards de la gestion intégrée de l'information au sein des ministères et organismes concernés.

6. Parties prenantes à la mise en œuvre de la transparence

Il y a plusieurs parties prenantes concernées, d'une manière ou d'une autre, dans la mise en œuvre de la transparence.

Citoyens et citoyennes

Les citoyens et les citoyennes sont les principaux bénéficiaires de toutes les initiatives de la transparence. Mais la publication des informations par le gouvernement ne les intéresse pas tous de la même manière. Leur intérêt varie selon le groupe auquel ils appartiennent.

Ainsi, le citoyen contribuable veille à la gouvernance du bien public, alors que le citoyen électeur pourrait souhaiter influencer et participer aux prises de décisions politiques et administratives. Le citoyen entrepreneur peut développer des applications à partir des informations publiées en formats de données ouvertes. Ceci pourrait notamment stimuler l'innovation et soutenir le développement de l'économie québécoise.

Les informations divulguées par le gouvernement pourraient également intéresser les journalistes. Accéder à des ressources primaires de l'information peut les aider à améliorer la qualité des informations transmises à la population. Les journalistes peuvent ainsi contribuer à la vulgarisation de l'information publique. Enfin, l'utilisation de l'information publique par les chercheurs et les chercheuses, notamment ceux du milieu universitaire, pourrait contribuer à l'avancement scientifique, au bénéfice de la population.

Élus et élues

Les élus et les élues peuvent jouer des rôles importants. En tant que membres du pouvoir exécutif, ils ont un rôle de commandement et de gouvernance. Ils peuvent, notamment, encourager, faciliter et accélérer la mise en œuvre de la transparence gouvernementale. Il revient particulièrement au gouvernement d'affirmer sa volonté d'avancer vers plus de transparence dans l'administration publique. Les élus et élues étant membres du pouvoir législatif, la divulgation de l'information publique faciliterait également la surveillance des activités gouvernementales.

Ministères et organismes publics

Les ministères et organismes publics sont les détenteurs de l'information. Ils se trouvent, par conséquent, en première ligne pour l'application de toute mesure liée à la transparence. Ce sont les plus hautes autorités, au sein de chacun de ces ministères et organismes publics, qui exercent les fonctions que la Loi sur l'accès confère à la personne responsable de l'accès aux documents ou de la protection des renseignements personnels.

Désignés par la plus haute autorité de leur organisme, les responsables de l'accès aux documents et de la protection des renseignements personnels sont, chacun et chacune au sein de son organisme, ceux qui, notamment, reçoivent, assurent le traitement et rendent des décisions concernant les demandes d'accès aux documents et de renseignements personnels.

Les responsables de l'accès font partie du Réseau des responsables de l'accès aux documents et de la protection des renseignements personnels (Réseau des responsables) mis sur pied par le secrétaire général associé du Secrétariat à l'accès à l'information et à la réforme des institutions démocratiques (SAIRID). Ils sont appelés à jouer un rôle important dans la mise en œuvre des présentes orientations. Bénéficiant d'une plus grande autonomie, ils auront à mieux expliquer et motiver leurs décisions de refuser un document. Ils devront aussi exercer le leadership nécessaire pour le renforcement d'une culture de transparence et de respect de la vie privée et de la protection des renseignements personnels.

Il existe également, au sein des ministères et organismes publics assujettis au Règlement sur la diffusion de l'information et sur la protection des renseignements personnels, un comité sur l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels qui relève du ou de la sous-ministre ou du dirigeant ou de la dirigeante de l'organisme public. Ce comité a un rôle clé à jouer dans la mise en œuvre des changements législatifs souhaités à la Loi sur l'accès au sein de l'organisme public et pour soutenir les autorités ministérielles dans leur mandat d'implanter une culture organisationnelle plus ouverte.

Organismes centraux ayant un mandat gouvernemental ou possédant une expertise particulière

↳ **Secrétariat à l'accès à l'information et à la réforme des institutions démocratiques (SAIRID)**

Le ministre responsable de l'Accès à l'information et de la Réforme des institutions démocratiques est le ministre désigné responsable de l'application de la Loi sur l'accès et de la Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé. Il conseille le gouvernement et soutient les ministères et organismes publics dans l'application de la Loi sur l'accès.

Le SAIRID conseille le ministre responsable dans la réalisation de son mandat et assure le soutien auprès du secrétaire général associé et des ministères et organismes publics. Le secrétaire général associé du SAIRID est membre du Comité de gouvernance du gouvernement ouvert.

Il sera proposé à la section 1 que le SAIRID ait davantage de responsabilités en vue d'améliorer les pratiques favorisant plus de cohérence dans les décisions des responsables de l'accès.

↳ **Commission d'accès à l'information (CAI)**

La CAI est l'organisme central de surveillance de la Loi et de la révision des décisions des responsables d'accès. Elle est responsable de la promotion de l'accès aux documents des ministères et organismes publics et de la protection des renseignements personnels dans les secteurs public et privé. En tant qu'organisme *quasi juridictionnel*, elle décide des demandes de révision et d'examen de mécontentement qui lui sont présentées.

Conformément à la Loi sur l'accès, la CAI doit produire un rapport tous les cinq ans sur l'application de la Loi. Les membres de la CAI sont nommés par l'Assemblée nationale.

↳ **Dirigeant principal de l'information, Sous-Secrétariat du dirigeant principal de l'information et Secrétariat du Conseil du trésor**

Le dirigeant principal de l'information (DPI) est nommé par le gouvernement au sein du Secrétariat du Conseil du trésor. Il est responsable du Gouvernement ouvert. Il joue aussi un rôle dans la gestion de l'information et dans la définition des règles inhérentes à la sécurité de l'information. Il est également membre du Comité de gouvernance du gouvernement ouvert.

✎ **Secrétariat à la communication gouvernementale (SCG)**

Le secrétaire général associé du SCG est membre du Comité de gouvernance du gouvernement ouvert.

✎ **Bibliothèque et Archives nationales du Québec**

La Bibliothèque et Archives nationales du Québec est un partenaire important de la gestion de l'information et des documents en ce qui concerne notamment la Loi sur les archives.

PARTIE 2 : UN CADRE LÉGISLATIF MODERNISÉ ET SOUTENU PAR UNE GOUVERNANCE ET DES STRUCTURES ADAPTÉES

La Loi sur l'accès est l'une des lois ayant le plus d'impacts quotidiens au sein de l'administration publique, puisqu'elle concerne les millions de documents produits, reçus, conservés et utilisés dans l'exercice des fonctions des quelques 2 800 organismes publics qui y sont assujettis. L'autre volet de la Loi sur l'accès, qui est la protection des renseignements personnels, est tout aussi important, puisqu'il concerne les millions de renseignements personnels sur les citoyens et citoyennes, qui sont colligés et utilisés par ces organismes publics pour l'administration des lois, des programmes et des différents services offerts à la population. Tous et toutes sont touchés par la protection des renseignements personnels et l'accès aux documents, y compris les personnes qui sont elles-mêmes au service de la population.

La Loi sur l'accès a 32 ans. Au cours de ces années, les méthodes de travail, les équipements et les structures de l'administration publique ont évolué. Les attentes de la population à l'égard des institutions publiques ont également changé; elles sont plus élevées et exigent plus de transparence au service d'une saine gouvernance et de la démocratie.

Devant les ambitions que la Loi sur l'accès promettait lors de son adoption, et bien que les pratiques aient évolué au sein de l'administration publique, les critiques sont parfois vives pour une mise à jour de la Loi.

Après plus de trente ans, l'application de la Loi sur l'accès n'est pas encore pleinement intégrée dans les processus de l'administration publique. L'accès aux documents est encore perçu comme un processus lourd, nécessitant qu'une personne formule d'abord une demande d'accès qui relèvera alors des services spécialisés d'une personne responsable de l'accès aux documents. Il n'y a pas encore de « réflexe généralisé d'ouverture » ni de gestion pleinement intégrée à tous les niveaux. Parmi les critiques formulées, la gestion de la Loi sur l'accès serait à géométrie variable.

Pour répondre à ces préoccupations, nous proposons de revoir la gouvernance pour la renforcer et d'en instaurer une nouvelle forme qui serait plus efficace et mobilisatrice. Pour ce faire, celle-ci devra cibler particulièrement la culture des organismes publics.

1. Une gouvernance efficace et mobilisatrice

La gouvernance est, de façon générale, l'exercice de l'autorité dans la gestion aux plus hauts niveaux. Elle inclut le respect des lois et des règlements, mais également la vision, les orientations et les pratiques. Chaque organisme public assujéti à la Loi sur l'accès est responsable de son application et doit donc mettre en place l'administration interne pour se conformer à ses exigences. En voici quelques exemples :

Exemple :

Un citoyen se présente à un comptoir de services d'un organisme public et demande une copie du dernier rapport statistique sur les services à la clientèle.

On le dirige vers le responsable de l'accès pour qu'il fasse une demande d'accès à l'information par écrit.

Ce rapport aurait-il pu être consulté sur place? Aurait-on pu le lui transmettre par courriel? Aurait-il pu être diffusé sur le site Internet de l'organisme?

↳ Lors de la conception de formulaires, l'organisme doit s'assurer que seuls les renseignements personnels nécessaires seront demandés et fournir l'information aux citoyens et citoyennes sur leurs droits en matière de protection des renseignements personnels.

- ↳ Un contrat de service comportant la communication de renseignements personnels doit contenir des clauses et des exigences particulières en matière de protection des renseignements personnels.
- ↳ Lors de l'arrivée d'un nouvel employé ou d'une nouvelle employée, les droits d'accès informatiques qui lui sont octroyés doivent tenir compte de ses fonctions, afin que son profil d'accès soit limité aux renseignements personnels nécessaires à l'exercice de ses fonctions.
- ↳ Pour le traitement des demandes d'accès, l'organisme doit mettre en place un système de suivi qui tient compte de la recherche, de l'analyse et de la préparation des documents demandés, et ce, dans les délais de réponse fixés par la Loi et facilitant la transmission des accusés de réception, de la décision, des documents et des autres avis exigés par la Loi. Le suivi doit également permettre la conservation des documents demandés, afin que le requérant ou la requérante puisse épuiser les recours prévus à la Loi.
- ↳ Les organismes assujettis au Règlement sur la diffusion doivent également assurer la gestion des ressources nécessaires au comité sur l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels, à la diffusion des documents sur Internet ainsi qu'au bilan annuel attestant la diffusion des documents, les demandes traitées et les activités réalisées en accès à l'information ou en protection des renseignements personnels.

Il s'agit là de quelques exemples de conformité aux exigences de la Loi. Toutefois, il y a plus. L'accès aux documents et la protection des renseignements personnels sont en fait des dossiers stratégiques pour tout organisme public. À

ce titre, tout organisme devrait être en mesure d'assurer la gouvernance nécessaire pour planifier, organiser, contrôler et évaluer ses processus administratifs à ce sujet, comme pour tout autre processus d'affaires. Chaque organisme public devrait également assurer une gouvernance qui respecte non seulement les obligations, mais également les finalités de la Loi sur l'accès, en démontrant leur importance dans chaque choix administratif.

Une gouvernance efficace et mobilisatrice signifie :

- ✚ Que les personnes responsables de l'application de la Loi assurent un leadership en la matière;
- ✚ Qu'une culture d'ouverture et de transparence soit développée à l'intérieur de chaque organisme public, à tous les niveaux;
- ✚ Que les rôles et responsabilités soient bien définis et connus;
- ✚ Que soit intégrée efficacement la prise en compte de l'accès aux documents et de la protection des renseignements personnels dans les processus administratifs de planification, de développement, d'évaluation, de contrôle et de reddition de comptes;
- ✚ Qu'à terme, les organismes publics québécois puissent se comparer avantageusement aux meilleures autorités en matière d'accès aux documents et de protection des renseignements personnels.

Pour mettre en application cette gouvernance, il est proposé de réviser la Loi sur l'accès, plus particulièrement par :

- ✚ L'insertion des principes de base de l'accès aux documents et de la protection des renseignements personnels dans la Loi, afin de favoriser le développement d'une culture de transparence et de faciliter l'interprétation et l'application de la Loi sur l'accès (voir le point 1.1);
- ✚ L'insertion d'une section particulière dans la Loi, qui concernerait la diffusion proactive des documents, ceci afin de favoriser une approche intégrée de l'accès aux documents dans les opérations, les processus administratifs, les mécanismes de gestion et la mise en œuvre des nouveaux programmes (voir le point 1.2);
- ✚ La révision des rôles et responsabilités de la plus haute autorité au sein de chaque organisme public, du ou de la ministre responsable de la Loi sur l'accès et de la Commission d'accès à l'information (CAI) (voir le point 1.3);
- ✚ La révision des fonctions de la personne responsable de l'accès et de la protection des renseignements personnels (voir le point 1.4);
- ✚ L'ajout de nouvelles dispositions, afin d'intégrer une approche évaluative et préventive de la protection des renseignements personnels pour l'ensemble du cycle de vie de ces renseignements dans les processus administratifs, les mécanismes de gestion et la mise en œuvre des nouvelles technologies.

Des dispositions seront ajoutées pour une plus grande reddition de comptes en matière d'accès aux documents et de protection des renseignements personnels (voir le point 3.5 de la présente section et les orientations n° 27 et n° 28).

1.1 Principes et objets de la Loi sur l'accès

La Loi sur l'accès est une loi dont le contenu prévaut sur toutes les dispositions législatives québécoises qui ont été adoptées depuis 1982. Cette loi a donc une importance toute spéciale parmi les autres lois québécoises. Pourtant, la Loi ne contient pas de dispositions particulières précisant ses objets ni de principes pouvant faciliter son interprétation³⁸. Ce sont la CAI et les tribunaux qui, au fil des ans, en ont interprété les objets et principes.

La seule lecture de la Loi sur l'accès ne permet pas de constater toute l'importance des droits qui y sont consacrés ni la valeur fondamentale de cette loi pour la démocratie et le bon gouvernement. En fait, ce qui retient le plus souvent l'attention du lectorat, ce sont les restrictions aux droits.

Plus de trente ans après l'adoption de la Loi sur l'accès, ses principes doivent être actualisés et intégrés dans son texte même.

Compte tenu de l'importance de maintenir les principes de base de la Loi sur l'accès et d'en faciliter l'interprétation dans le contexte changeant de la société d'aujourd'hui, il est pertinent d'intégrer ces principes, afin de :

- ✎ Permettre à la population de mieux comprendre la source des droits que la Loi leur consacre;
- ✎ Permettre aux personnes et aux organismes publics qui ont à appliquer la Loi de s'inspirer de ces principes, notamment dans l'exercice de pouvoirs décisionnels, ou lors de situations complexes ou inédites;
- ✎ Contribuer à l'évolution de la culture en matière d'accès aux documents et de protection des renseignements personnels.

« Le droit à l'information et le droit à la vie privée sont deux des principales prémisses de la vie en démocratie. Aujourd'hui, la qualité de cette vie démocratique de même que la bonne gouvernance de nos sociétés sont souvent mesurées à la lumière du respect d'un autre principe fondamental : la transparence des administrations publiques. »

COMMISSION DE LA CULTURE,
Rapport final, mai 2004, p. 3.

³⁸ Article 1 de Loi sur l'accès : « La présente loi s'applique aux documents détenus par un organisme public dans l'exercice de ses fonctions, que leur conservation soit assurée par l'organisme public ou par un tiers. Elle s'applique quelle que soit la forme de ces documents : écrite, graphique, sonore, visuelle, informatisée ou autre. »

Orientation n° 1 Introduire dans le texte de la Loi sur l'accès ses principes et ses objets.

Modifications législatives

Les principes et objets de la Loi sur l'accès seraient intégrés au tout début de son texte.

Les principes s'inspireraient de ce qui suit :

- ✎ Le soutien aux valeurs d'une société libre et démocratique;
- ✎ La transparence;
- ✎ La protection des renseignements personnels;
- ✎ La limitation des exceptions;
- ✎ La responsabilisation;
- ✎ Le développement et la pérennité.

Les objets pourraient se résumer ainsi :

- ✎ Le droit d'accès donné par la Loi à toute personne;
- ✎ Les restrictions précises et limitées prévues par la Loi;
- ✎ La diffusion proactive comme premier moyen à privilégier afin de favoriser l'accès aux documents et la détermination des normes minimales;
- ✎ Le droit d'accès et de rectification aux renseignements personnels, donné à la personne concernée;
- ✎ Les normes de traitement des renseignements personnels, notamment leur collecte, leur utilisation, leur gestion, leur communication et leur sécurité;
- ✎ Une gouvernance indépendante qui rend des décisions motivées;
- ✎ L'exercice des droits de révision par un organisme indépendant concernant les décisions prises en réponse aux demandes formulées;
- ✎ L'exercice du pouvoir de surveillance de l'application de la Loi et du pouvoir de traitement des plaintes et d'application des sanctions par un organisme indépendant.

Voyons les principes sur lesquels repose cette nouvelle gouvernance :

Le soutien aux valeurs d'une société libre et démocratique

L'accès aux documents détenus par les organismes publics et la protection des renseignements personnels doivent assurer un équilibre entre le droit à l'information, le droit à la vie privée et à la protection des renseignements personnels, la saine gouvernance ainsi que la protection de l'intérêt public et des intérêts particuliers dans une société libre et démocratique.

L'accès aux documents détenus par les organismes publics et la protection des renseignements personnels doivent privilégier les valeurs de transparence, d'imputabilité, d'intégrité, d'équité, d'impartialité, de justice et de respect de la vie privée.

L'accès aux documents détenus par les organismes publics et la protection des renseignements personnels doivent favoriser la participation de la population aux processus démocratiques.

La transparence

L'accès aux documents détenus par les organismes publics doit être optimal, sans être absolu. Il en va de même de l'information concernant la gestion des renseignements personnels.

La diffusion proactive de documents de qualité et d'intérêt pour l'information du public doit devenir la règle en matière d'accès à l'information.

Tous les documents détenus par un organisme public dans l'exercice de ses fonctions sont présumés accessibles, sous réserve des restrictions prévues par la Loi.

Les restrictions aux droits d'accès doivent avoir un but légitime, dans le cadre d'une société libre et démocratique, et elles doivent être interprétées restrictivement. Si elles sont fondées sur un préjudice, ce dernier doit être en lien avec la restriction et il doit pouvoir être démontré.

Le droit d'accès aux documents est accordé à toute personne, quel que soit son statut.

La protection des renseignements personnels

La protection des renseignements personnels est un droit reconnu dans toute société démocratique. Il existe un consensus aux plans national et international sur le besoin d'offrir de plus grandes garanties à l'égard de la protection des renseignements personnels. Ainsi, on assiste à une tendance généralisée, à travers le monde, de moderniser les différents cadres juridiques liés au respect de la protection des renseignements personnels. Le Québec ne fait pas exception à cette tendance de modernisation, et les règles actuelles de protection des renseignements personnels doivent être mises à jour pour tenir compte, notamment, de l'évolution accélérée des technologies. Il importe donc de réaffirmer les valeurs et principes fondamentaux liés à la protection des renseignements personnels et du respect de la vie privée et de renforcer ces droits afin d'en assurer le plus haut niveau de protection et de répondre ainsi aux attentes des citoyens et citoyennes.

La limitation des exceptions

Les restrictions au droit conféré par la Loi sur l'accès doivent être limitées et clairement prévues par celle-ci. Elles visent à assurer un équilibre entre l'accès et la protection, afin de protéger l'intérêt public et les intérêts particuliers légitimes, dans une société démocratique.

Dans ce sens, une restriction doit être nécessaire et proportionnée pour répondre à un besoin social impérieux qui est légitime.

Les restrictions doivent être interprétées restrictivement eu égard aux principes d'accès aux documents et de protection des renseignements personnels.

La responsabilisation

La responsabilisation implique une prise en charge intégrée de l'accès aux documents et de la protection des renseignements personnels à tous les niveaux

Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée de l'Ontario.

L.R.O. 1990, CHAPITRE F.31

« 1. La loi a pour objets :

- a) de procurer un droit d'accès à l'information régi par une institution conformément aux principes suivants :
 - I. l'information doit être accessible au public;
 - II. les exceptions au droit d'accès doivent être limitées et précises;
 - III. les décisions relatives à la divulgation de l'information ayant trait au gouvernement devraient faire l'objet d'un examen indépendant du gouvernement;
- b) de protéger la vie privée des particuliers que concernent les renseignements personnels détenus par une institution et accorder à ces particuliers un droit d'accès à ces renseignements. »

de l'administration publique. Elle s'inscrit dans tous les processus de gouvernance et d'administration, particulièrement ceux qui touchent la planification stratégique, la prestation de service, la gestion des ressources informationnelles, la gestion documentaire, la gestion des ressources humaines et l'éthique, la gestion des ressources matérielles, la gestion de la sécurité de l'information et les communications.

Le développement et la pérennité

Le développement vise à gérer les risques et à favoriser l'exploration

de méthodes technologiques tout en protégeant les renseignements personnels. Particulièrement à l'égard des nouvelles technologies ou pratiques administratives, la pérennité s'applique à la protection des droits d'accès et de protection des renseignements personnels dans le futur. Par la recherche et la collaboration, elle entend proposer des consensus sur des solutions permettant la protection des droits, dans un contexte de changements constants. Finalement, le développement mise sur la sensibilisation et l'information de la population sur l'accès aux documents et sur la protection des renseignements personnels. C'est dans ce contexte qu'est proposée la révision de la structure de la CAI, afin de lui permettre de jouer pleinement son rôle de leader en matière d'accès à l'information, de protection des renseignements personnels et de respect de la vie privée, en s'impliquant davantage dans sa mission de promotion et de sensibilisation. La CAI doit être en mesure de mieux relever les défis actuels et futurs, en exerçant une veille constante sur les changements technologiques et les problématiques émergentes qui pourraient avoir un impact sur les droits d'accès à l'information et sur la protection de la vie privée et des renseignements personnels de la population.

Ce qui se fait ailleurs

Les textes des lois québécoises plus récentes précisent souvent leurs objets et principes. Mentionnons, à titre d'exemple, la Loi sur l'administration financière³⁹, la Loi sur la gouvernance des sociétés d'État⁴⁰ et la Loi sur la gouvernance et la gestion des ressources informationnelles des organismes publics et des entreprises du gouvernement⁴¹.

Déjà, en 2002, dans une étude portant sur une analyse comparative de la Loi sur l'accès et des lois étrangères, il était recommandé d'inclure une déclaration d'objet dans la loi :

« Les buts de la Loi sur l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels devraient être clairement formulés, soit dans une déclaration d'objet située en préambule, soit dans un article de la Loi. Cette déclaration d'objet devrait incorporer les éléments permettant de considérer le droit d'accès à l'information à la lumière des données actuelles. Ainsi, les fondements et la primauté de ce droit devraient être rappelés; les gestionnaires de l'accès à l'information, de même que les tribunaux devraient trouver dans la déclaration d'objet des indications claires quant à l'interprétation restrictive qui doit être donnée aux exceptions au droit d'accès prévues par la Loi.⁴² »

³⁹ Loi sur l'administration financière, L.R.Q., c. A-6.001, a. 1. « La présente loi a pour objet d'établir un cadre de gestion des ressources financières des ministères, des organismes et des entreprises du gouvernement. Elle prévoit les moyens par lesquels le gouvernement rend compte de sa gestion et précise l'information qui doit être fournie à cette fin à l'Assemblée nationale. »

⁴⁰ Loi sur la gouvernance des sociétés d'État, L.R.Q., c. G-1.02, a. 1. « La présente loi a pour objet d'établir des principes de gouvernance d'entreprise afin de renforcer la gestion des sociétés d'État dans une optique visant à la fois l'efficacité, la transparence et l'imputabilité des composantes de leur direction. »

⁴¹ Loi sur la gouvernance et la gestion des ressources informationnelles des organismes publics et des entreprises du gouvernement, L.R.Q., c. G-1.03, 1. « La présente loi a pour objet d'établir des règles de gouvernance et de gestion en matière de ressources informationnelles applicables aux organismes publics et aux entreprises du gouvernement afin notamment :

1° d'instaurer une gouvernance intégrée et concertée, fondée sur la préoccupation d'assurer des services de qualité aux citoyens et aux entreprises de même que la pérennité du patrimoine numérique gouvernemental;

2° d'optimiser les façons de faire en privilégiant le partage et la mise en commun du savoir-faire, de l'information, des infrastructures et des ressources;

3° d'assurer une gestion rigoureuse et transparente des sommes consacrées aux ressources informationnelles. »

⁴² Nicole DUPLÉ, *L'accès à l'information – examen critique de la Loi québécoise sur l'accès à l'information à la lumière de quelques législations étrangères* – Rapport de recherche présenté à la Commission d'accès à l'information, Faculté de droit, Université Laval, p. 186.

En comparaison, la Colombie-Britannique⁴³, l'Alberta⁴⁴, le Manitoba⁴⁵ et l'Ontario ont précisé, dans leurs lois respectives, les objets de celles-ci.

1.2 La diffusion proactive comme la règle en matière d'accès à l'information

En 2002, la CAI recommandait un changement d'approche majeur en matière d'accès à l'information : « Plutôt que d'attendre la demande d'accès à un document, l'organisme devrait voir à la publication ou à la diffusion de l'information dès sa création. En fait, le principe général devrait être la publication automatique de l'information alors que la demande d'accès formulée auprès du responsable de l'accès aux documents deviendrait l'exception⁴⁶. » Donnant suite à cette recommandation, la Loi sur l'accès a été modifiée en 2006, par l'ajout de l'article 16.1 qui oblige les organismes publics visés à diffuser sur un site Internet certains renseignements ou documents accessibles en vertu de la Loi qui sont définis par règlement⁴⁷. Il s'agissait de la première étape d'un processus appelé « la diffusion proactive ».

La diffusion proactive, c'est rendre facilement accessibles au plus grand nombre de personnes, automatiquement ou sur une base régulière, des documents d'intérêt pour l'information du public.

En 2008, le Règlement sur la diffusion de l'information et sur la protection des renseignements personnels était adopté par le gouvernement ouvrant la voie à la diffusion proactive.

Ce règlement vise à assurer qu'un minimum de documents soit diffusé obligatoirement. Le Règlement sur la diffusion contient un critère de diffusion pour certaines catégories de documents, qui s'énonce comme suit : « présente un intérêt pour l'information du public ». Ce critère a provoqué des difficultés d'interprétation et des critiques concernant son caractère subjectif.

⁴³ *Freedom of Information and Protection of Privacy Act*, R.S.B.C. c. 165, art. 2.

⁴⁴ *Freedom of Information and Protection of Privacy Act*, c. F-25, art. 2.

⁴⁵ *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*, C.P.L.M. c. F175, art. 2.

⁴⁶ COMMISSION D'ACCÈS À L'INFORMATION, *Une réforme de l'accès à l'information : le choix de la transparence – Rapport sur la mise en œuvre de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels et de la Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé*, novembre 2002, 184 pages.

⁴⁷ Loi sur l'accès, article 16.1. « Un organisme public, à l'exception du lieutenant-gouverneur, de l'Assemblée nationale et d'une personne qu'elle désigne pour exercer une fonction en relevant, doit diffuser, dans un site Internet, les documents ou renseignements accessibles en vertu de la Loi qui sont identifiés par règlement du gouvernement et mettre en œuvre les mesures favorisant l'accès à l'information édictées par ce règlement. »

En 2011, la CAI réaffirmait son appel à plus de transparence des pouvoirs publics. S'inscrivant dans le courant international favorisant un gouvernement ouvert, elle recommandait que « les organismes publics soient assujettis à un régime élargi d'ouverture des données publiques qui permettent l'accès libre à l'ensemble de l'information gouvernementale utile aux citoyens⁴⁸ ».

En août 2011, le Laboratoire d'études publiques sur les politiques et la mondialisation de l'ENAP produisait, pour le Secrétariat à la réforme des institutions démocratiques et à l'accès à l'information, un rapport sur l'état de situation de l'application du Règlement sur la diffusion, dont un extrait est reproduit dans l'encadré ci-dessus. La conclusion du rapport se lisait comme suit : « De cette analyse, il ressort une appréciation nuancée en ce qui a trait au respect des diverses dispositions du Règlement sur la diffusion au sujet de l'affichage obligatoire de documents par les ministères et organismes. Dans les circonstances, on serait tenté de recourir à la formule traditionnelle en matière de résultats scolaires : *peut faire mieux*. Ou encore : *place à l'amélioration*⁴⁹. »

« À l'égard de certains documents – il s'agit de textes de présentation, de la “carte de visite” des entités en question –, le taux d'affichage atteint par les ministères et organismes est plus qu'impressionnant : il avoisine les 100 %. À l'égard d'une série d'autres documents, la moyenne est nettement inférieure : entre 39 et 80 %. Ce résultat concerne, entre autres, les fichiers de renseignements personnels, les contrats, les engagements financiers, les rapports de recherche et études, les documents déposés à l'Assemblée nationale. Lanterne rouge de cette diffusion proactive : les documents remis en vertu d'une demande classique d'accès à l'information. La moyenne de 17 % d'affichage de ce type de documents soulève une série de questions importantes, qui exigent, à l'évidence, un examen plus approfondi. »

Laboratoire d'études publiques sur les politiques et la mondialisation de l'ENAP,
Août 2011

Fait à noter : deux récents rapports, datant de 2014, sur l'accès aux documents, l'un du Sénat français⁵⁰ et l'autre de l'UNESCO⁵¹, font état des problématiques rencontrées ailleurs dans le monde, dans le cadre de la diffusion proactive. Ces problématiques rejoignent certaines critiques formulées au Québec, eu égard à la pertinence et à la qualité des informations diffusées : difficultés de repérage, information partielle, imprécise, etc.

⁴⁸ COMMISSION D'ACCÈS À L'INFORMATION, *Rapport quinquennal 2011 – Technologies et vie privée à l'heure des choix de société*, juin 2011, recommandation 13, p. 53-60.

⁴⁹ ENAP, *Règlement sur la diffusion de l'information et sur la protection des renseignements personnels – État de la situation*, rapport présenté au SRIDAI (ministère du Conseil exécutif), août 2011, p. ii.

⁵⁰ FRANCE, SENAT, MISSION COMMUNE D'INFORMATION SUR L'ACCES AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS ET AUX DONNEES PUBLIQUES, *Refonder le droit à l'information publique à l'heure du numérique : un enjeu citoyen, une opportunité stratégique – Rapport d'information*, n° 589, tome I (2013-2014), 5 juin 2014. . [En ligne].

[<http://www.senat.fr/rap/r13-589-1/r13-589-11.pdf>]. (Consulté en janvier 2015).

⁵¹ Perrine CANAVAGGIO, *Vers un droit d'accès à l'information publique – les avancées récentes des normes et des pratiques*, op. cit.

L'introduction dans la Loi sur l'accès non seulement d'un article, mais d'une section distincte portant sur la diffusion proactive de l'information apparaît incontournable pour marquer le changement de paradigme en matière d'accès à l'information gouvernementale.

Le principal objectif de la diffusion proactive est de rendre plus facilement accessibles des documents et de minimiser les démarches pour les obtenir. Il s'agit également de diffuser de manière optimale des informations de qualité sans que la population ait à faire une demande formelle d'accès. Nous proposerons donc de retirer des dispositions du Règlement sur la diffusion la notion « d'intérêt pour l'information du public », afin de briser l'interprétation restrictive qui en était faite et qui limitait la diffusion des documents détenus par l'administration publique (voir à cet effet le point 5.5 de la section 5).

De plus, afin d'assurer ces garanties quant à la diffusion proactive et de démontrer son importance dans le contexte de la Loi sur l'accès, un nouveau chapitre, incluant l'article 16.1 actuel, serait consacré à la diffusion proactive et devrait énoncer certains critères concernant :

- ↳ La qualité de l'information et des exigences de repérage;
- ↳ Des processus rigoureux et intégrés de gestion de la documentation.

Orientation n° 2 Introduire un chapitre distinct dans la Loi sur l'accès concernant la diffusion proactive.

Ce chapitre comprendrait les éléments mentionnés précédemment. Par ailleurs, des modifications au Règlement sur la diffusion seront également envisagées, comme il est indiqué dans la section 5 de la partie 2 du présent document.

La diffusion d'une information de qualité qui est facilement repérable

L'information diffusée doit être de qualité, c'est-à-dire qu'elle doit permettre « aux citoyens de se former leur propre opinion sur les autorités qui les gouvernent et de s'engager dans le processus de prise de décision⁵² ».

⁵² UNESCO, CONSEIL DE L'EUROPE. *Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics – Rapport explicatif*, [En ligne].

[<http://conventions.coe.int/Treaty/FR/Reports/Html/205.htm>] (Consulté en septembre 2014). Le rapport explicatif, au paragraphe 71 de la page 49, se lit comme suit : « 71. Toute politique visant à mettre à disposition des documents publics d'intérêt général sans que des demandes individuelles soient faites en ce sens doit permettre aux citoyens de se former leur propre opinion sur les autorités qui les gouvernent et de s'engager dans le processus de prise de décisions. Des règles nationales en matière de publication proactive sont ainsi encouragées. »

Dans l'identification de cette information de qualité, le public doit pouvoir être consulté.

Les documents diffusés doivent l'être avec leur contenu d'origine, sans être résumés ou modifiés : seuls les renseignements qui ne peuvent être accessibles en vertu de la Loi sont retirés.

Lorsqu'elle se retrouve sur un site Internet, l'information doit pouvoir être présentée et indexée de façon à être facilement repérable par le plus grand nombre d'utilisateurs et d'utilisatrices, grâce à des standards uniformes de présentation et de repérage.

La mise en place de processus rigoureux et intégrés de gestion de la documentation

Dès qu'ils sont produits, les documents sont en principe accessibles : les organismes publics doivent donc intégrer cet aspect dans la gouvernance de la gestion de l'information. Ainsi que le mentionnait la CAI dans son rapport de 2002, « il ne s'agit pas de faire ici quelques retouches mineures ou de simples ajustements qui donneraient l'impression que le citoyen sera mieux servi. Il s'agit au contraire d'adopter une approche totalement différente. Plutôt que d'attendre la demande d'accès à un document, l'organisme devrait voir à la publication ou à la diffusion de l'information dès sa création. »

La gouvernance de la gestion de l'information devrait comprendre un plan périodique de diffusion permettant l'identification:

- des catégories de documents à diffuser systématiquement, y incluant un processus de consultation du public;
- des rôles et responsabilités pour la conception de ce plan et de sa mise en œuvre;
- des étapes de la diffusion, y incluant la vérification préalable du contenu des documents afin de protéger les renseignements qui doivent être obligatoirement protégés en vertu de la Loi;
- des mesures pour la diffusion du plan de diffusion et de ses objectifs;
- des mesures pour la révision périodique du plan de diffusion;
- des mesures pour la formation et l'information nécessaires aux gestionnaires et au personnel à l'égard de leurs rôles et responsabilités en matière de diffusion proactive.

Ce qui se fait ailleurs

Les rapports du Sénat français⁵³ et de l'UNESCO⁵⁴ mentionnés précédemment ont été des sources importantes de référence⁵⁵. Ils font état des avancées observées et des propositions législatives mises de l'avant dans ce domaine à l'étranger.

Le rapport de l'UNESCO souligne, notamment :

« Mais les lois sur la liberté d'information ne sont toutefois pas suffisantes en soi. En pratique, elles font généralement intervenir une procédure bureaucratique qui peut être lourde. Il est donc nécessaire d'élaborer un cadre général de gestion et de diffusion proactive de l'information [...] L'obligation pour les pouvoirs publics d'avoir une véritable politique de transparence et de prendre l'initiative de publier régulièrement les informations concernant leurs activités et leur financement, même en l'absence de demande, est un point essentiel. Elle est recommandée par les normes internationales et elle figure dans les lois les plus récentes⁵⁶. »

Aux États-Unis, le Bureau du président Barack Obama a défini ce qu'était une information de haute qualité, dans le cadre de sa directive sur le gouvernement ouvert :

« High-value information is information that can be used to increase agency accountability and responsiveness; improve public knowledge of the agency and its operations; further the core mission of the agency; create economic opportunity; or respond to need and demand as identified through public consultation⁵⁷. »

⁵³ FRANCE, SENAT, MISSION COMMUNE D'INFORMATION SUR L'ACCES AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS ET AUX DONNEES PUBLIQUES, *Refonder le droit à l'information publique à l'heure du numérique : un enjeu citoyen, une opportunité stratégique – Rapport d'information*, n° 589, tome I (2013-2014), 5 juin 2014.

⁵⁴ Perrine CANAVAGGIO, *Vers un droit d'accès à l'information publique – les avancées récentes de normes et des pratiques*, op. cit.

⁵⁵ Quoique plus ancien (2003), Lyette DORÉ, *Étude comparative sur divers modèles de « Automatic Routine Disclosure » ou l'art de diffuser activement, de divulguer volontairement et sans formalités l'information détenue par les organismes publics*, présentée à l'Association sur l'accès et la protection de l'information, mars 2003, [En ligne]. [http://www.institutions-democratiques.gouv.qc.ca/acces-information/documents/Rapport_Me_Lyette_Dore.pdf] (Consulté en septembre 2014).

⁵⁶ Perrine Canavaggio, op.cit., page 8.

⁵⁷ OFFICE OF MANAGEMENT AND BUDGET OF THE EXECUTIVE OFFICE OF THE PRESIDENT OF THE UNITED STATES. *Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies: Guidance for Online Use of Web Measurement and Customization Technologies*. Washington, D.C., 8 décembre 2009, p. 7, [En ligne]. [http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/assets/memoranda_2010/m10-22.pdf] (Consulté en septembre 2014).

En avril 2010, la commissaire à l'information et à la protection de la vie privée de l'Ontario publiait sept principes fondamentaux concernant l'accès à l'information, fondés sur le point de vue selon lequel l'information que détient le gouvernement devrait être accessible au public et que toute exception à cette règle devrait être limitée et précise. Ces principes s'inscrivent dans ceux de la Loi sur l'accès. De plus, ils encouragent les organismes à envisager la publication de renseignements de façon proactive, afin que la divulgation de l'information détenue par le gouvernement soit systématique, dans la mesure du possible.

Le deuxième principe des sept principes énoncés en avril 2010 est d'intégrer l'accès à l'information dans les programmes : « Lorsque l'accès à l'information est intégré dans les programmes gouvernementaux dès leur conception, la divulgation proactive devient alors implicite, de sorte que l'accès à l'information détenue par le gouvernement est optimal. Les avantages de cette intégration sont doubles : le public peut accéder à l'information plus directement et les institutions gouvernementales épargnent beaucoup de ressources en divulguant l'information dont elles disposent systématiquement, implicitement⁵⁸. »

Le 1^{er} septembre 2010, les commissaires canadiens de l'accès à l'information et à la protection de la vie privée adoptaient une résolution sur le gouvernement ouvert. Ils indiquaient alors que des appels à une plus grande ouverture et à plus de transparence exercent une pression croissante sur les gouvernements, afin que ceux-ci changent leurs méthodes traditionnelles et réactionnelles de communication de l'information pour des méthodes qui favorisent une diffusion automatique. Exhortant les administrations à un changement de paradigme d'une divulgation réactive vers une divulgation proactive, pour arriver en fin de compte à la transparence gouvernementale, ils adoptaient cinq résolutions, dont la résolution n^o 3 suivante :

« Les gouvernements devraient établir des mécanismes d'accès et de transparence dès les étapes de la conception et de la mise en œuvre de tous les nouveaux programmes et services afin de faciliter et améliorer la divulgation automatique de l'information⁵⁹. »

En 2011, la commissaire à l'accès et à la protection de la vie privée de la Colombie-Britannique formulait un rapport d'enquête contenant une liste des

⁵⁸ Ann CAVOUKIAN, Ph. D., commissaire à l'information et à la protection de la vie privée, Ontario, *Les sept principes fondamentaux*, avril 2010, [En ligne]. [\[http://www.ipc.on.ca/images/Resourcess/abd_7fundamentalprinciples-f.pdf\]](http://www.ipc.on.ca/images/Resourcess/abd_7fundamentalprinciples-f.pdf) (Consulté en septembre 2014).

⁵⁹ COMMISSARIAT À LA PROTECTION DE LA VIE PRIVÉE DU CANADA, *Gouvernement ouvert – Résolution des commissaires canadiens de l'accès à l'information et à la protection de la vie privée* Whitehorse, Yukon, [En ligne]. [\[http://www.ipc.on.ca/images/Resourcess/FPT_Whitehorse_Resolution_Final_FR.pdf\]](http://www.ipc.on.ca/images/Resourcess/FPT_Whitehorse_Resolution_Final_FR.pdf) (Consulté en septembre 2014).

meilleures pratiques en matière de diffusion proactive : cette liste des meilleures pratiques a inspiré, notamment, l'argumentaire de la présente orientation⁶⁰.

Le 9 octobre 2014 entré en vigueur la nouvelle Directive sur le gouvernement ouvert du gouvernement canadien⁶¹, qui encourage les pratiques de gestion de l'information permettant la communication proactive et continue de l'information gouvernementale.

1.3 Le rôle du ou de la ministre responsable de l'application de la Loi sur l'accès

Lors de l'adoption de la Loi sur l'accès, en 1982, le législateur ne s'était pas attardé à définir expressément le rôle du ou de la ministre responsable de l'application de la Loi sur l'accès.

Dans son rapport quinquennal de 2002, la CAI explique qu'« elle ne peut à elle seule assumer la promotion du droit à l'information, d'autant plus que la Loi ne lui attribue pas de mandat spécifique à cet effet. Le ministre responsable de l'application de la Loi sur l'accès a donc un rôle majeur à jouer pour faire connaître la Loi tant à l'intérieur de l'appareil de l'État qu'à l'ensemble de la population⁶². »

À cet effet, la CAI recommandait que le ou la ministre ait la responsabilité de :

- ✎ Favoriser l'implantation d'une culture d'accès aux documents;
- ✎ Soutenir les responsables de l'accès aux documents;
- ✎ Promouvoir l'utilisation des outils de suivi des demandes d'accès.

En 2006, le législateur a modifié la Loi sur l'accès et a accentué le rôle du ou de la ministre responsable de l'application de la Loi, en lui conférant la fonction de conseiller le gouvernement en matière d'accès à l'information et de protection des renseignements personnels ainsi que de soutenir les organismes publics dans l'application de la Loi, en lui permettant d'être bien informé.

⁶⁰ Elizabeth DENHAM, Information and Privacy Commissioner, *Investigation Report F11-02 – Investigation into the simultaneous disclosure practice of BC Ferries*, Quicklaw Cite: [2011] B.C.I.P.C.D. No. 21, CanLII Cite: 2011 BCIPC No. 21, 16 mai 2011, [<https://www.oipc.bc.ca/search.aspx?SearchTerm=F11-02>].

⁶¹ [<http://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-fra.aspx?id=28108§ion=text>].

⁶² COMMISSION D'ACCÈS À L'INFORMATION, *Rapport quinquennal – Rapport sur la mise en œuvre de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels et de la Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé*, novembre 2002, p. 48.

En 2008, le Règlement sur la diffusion est venu compléter le suivi des recommandations de la CAI. Il énonce les responsabilités du ou de la sous-ministre œuvrant pour le ou la ministre responsable, en lui confiant la mise sur pied d'un réseau des responsables et le soutien nécessaire à la réalisation des activités du réseau. De plus, il doit voir à la mise sur pied d'un programme de formation en matière d'accès à l'information et de protection des renseignements personnels pour les responsables de l'accès aux documents et de la protection des renseignements. Le programme doit également être offert aux sous-ministres, aux sous-ministres adjoints et associés ainsi qu'aux dirigeants et dirigeantes des organismes gouvernementaux.

L'application d'une loi nécessite des ressources humaines et matérielles. Malheureusement, il n'existe pas, présentement, de données administratives centralisées suffisantes pour dresser un portrait de la gestion de la Loi sur l'accès. Certes, la CAI doit faire un rapport⁶³ sur l'application de la Loi tous les cinq ans au gouvernement, mais aucune autorité n'est présentement désignée afin de rendre compte du bilan général de l'administration, et non de l'application de la Loi.

Afin de favoriser le développement d'une culture d'accès aux documents, des mesures non seulement à court terme, mais également à long terme doivent être mises de l'avant. On ne peut envisager un changement de culture sur une base temporaire. Un changement de culture implique une vision à long terme et une veille constante. Particulièrement dans le contexte budgétaire vécu par tous les organismes publics, il importe de bien planifier les objectifs et de bien cibler les priorités à court, à moyen et à long terme.

Le ou la ministre responsable de la Loi sur l'accès est au cœur de ces préoccupations. La redéfinition de ses fonctions comporte les objectifs supplémentaires suivants :

- ↳ Implanter et renforcer la culture d'AIPRP aux documents et de diffusion proactive des documents au sein des organismes publics.
- ↳ Renforcer le soutien accordé aux responsables en accès et en protection des renseignements personnels.
- ↳ Renforcer la reddition de comptes sur l'administration de la Loi par des organismes publics, sur la diffusion proactive des documents et sur la gestion des renseignements personnels au sein de l'administration publique.

⁶³ Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels, art. 179.

Orientation n° 3 Revoir le rôle du ou de la ministre responsable de l'application de la Loi sur l'accès.

Modifications législatives

Il est proposé de modifier l'article 174 de la Loi sur l'accès, afin de confier au ou à la ministre les responsabilités de :

- ✎ Conseiller le gouvernement en lui fournissant des avis sur l'administration⁶⁴ de la Loi par les organismes publics;
- ✎ Déposer un bilan quinquennal de l'administration de la Loi et des règlements afférents, notamment le Règlement sur la diffusion de l'information et sur la protection des renseignements personnels par les organismes publics devant la commission parlementaire compétente de l'Assemblée nationale;
- ✎ Assurer plus de cohérence dans l'application de la Loi sur l'accès, en lui accordant des pouvoirs en vue de :
 - prendre des directives en matière d'accès, de diffusion des documents et renseignements et de protection des renseignements personnels;
 - recommander de bonnes pratiques et élaborer des outils et guides en matière d'accès aux documents et renseignements, de diffusion proactive et de protection des renseignements personnels, afin d'assurer le soutien nécessaire aux organismes publics.
 - favoriser le soutien des responsables dans les municipalités et les réseaux de la santé et des services sociaux ainsi que de l'éducation et de l'enseignement supérieur.

Le dépôt auprès d'une commission de l'Assemblée nationale d'un bilan quinquennal de l'administration de la Loi vise à faciliter la reddition de comptes et à mieux planifier un changement progressif et permanent en matière d'accès à l'information et de protection des renseignements personnels.

Ce qui se fait ailleurs

L'analyse d'autres législations au Canada en la matière nous permet de constater que les ministres responsables de l'application de la Loi sur l'accès ont des responsabilités qui peuvent orienter notre réflexion.

⁶⁴ Ce qui est visé ici concerne la gestion des ressources matérielles et humaines nécessaires à l'application de la Loi et non la surveillance de l'application de la Loi, puisque ce mandat relèverait de la nouvelle structure proposée dans l'orientation 30 de la section 7.

Au fédéral, par exemple, le ministre responsable de la Loi sur l'accès à l'information a notamment pour fonction de rédiger des instructions et des directives nécessaires à la mise en œuvre de la Loi et de ses règlements ainsi qu'à la diffusion auprès des institutions fédérales. Il peut collecter annuellement des données statistiques pour faire une évaluation du respect de la Loi et de ses règlements par les institutions fédérales⁶⁵.

En Colombie-Britannique, le ministère élabore une reddition de comptes annuelle sur l'application de la Loi : « *The minister responsible for this Act must prepare an annual report on its administration and lay the report before the Legislative Assembly as soon as possible*⁶⁶. »

1.4 Les fonctions des responsables de l'accès

Le traitement des demandes d'accès

La Loi sur l'accès prévoit qu'il y a une personne responsable de l'accès aux documents et de la protection des renseignements personnels dans chaque organisme public : mais quelles sont exactement ses fonctions?

La personne responsable a essentiellement la fonction de traiter les demandes d'accès formulées en vertu de la Loi et de rendre une décision sur chaque demande formulée, qu'elle porte sur l'accès à un document, sur l'accès à des renseignements personnels ou sur la rectification de renseignements personnels. De plus, la personne responsable doit suivre la procédure établie par la Loi (ex. : avis, délais, information sur les droits de recours, etc.), et seule sa décision est révisable par la CAI.

La personne responsable a également comme fonction d'enregistrer certaines demandes de communication ou d'utilisation de renseignements personnels en vertu des articles 60, 60.1 et 65.1 de la Loi.

Par ailleurs, dans le cadre d'un mandat, d'un contrat de service ou d'un contrat d'entreprise confié par l'organisme public, la personne responsable a comme fonction d'estimer si des engagements à la confidentialité doivent être signés afin de préserver la confidentialité des renseignements personnels. Il doit être avisé par le ou la mandataire ou le fournisseur, s'il survient une violation ou une tentative de violation des obligations relatives à la confidentialité du renseignement dans le cadre du contrat. Finalement, pour les organismes publics assujettis au Règlement sur la diffusion, la personne responsable doit également faire partie du comité sur l'accès à l'information et la protection des

⁶⁵ Art. 70, *Loi sur l'accès à l'information* (L.R.C. (1985)).

⁶⁶ Art 68, *Freedom of Information and Protection of Privacy Act*, R.S.B.C. 1996, c. 165, art. 68.

renseignements personnels, qui relève du ou de la sous-ministre ou du dirigeant ou de la dirigeante de l'organisme public.

La Loi sur l'accès prévoit d'autres obligations légales, mais la Loi les attribue directement à l'organisme public.

Article de la Loi sur l'accès

« 8. La personne ayant la plus haute autorité au sein d'un organisme public exerce les fonctions que la présente loi confère à la personne responsable de l'accès aux documents ou de la protection des renseignements personnels.

Toutefois, cette personne peut désigner comme responsable un membre de l'organisme public ou de son conseil d'administration, selon le cas, ou un membre de son personnel de direction et lui déléguer tout ou partie de ses fonctions.

Cette délégation doit être faite par écrit. Celui qui la fait doit en transmettre un avis à la CAI. »

Qui doit assumer les fonctions de responsable? Comme il est précisé à l'article 8 de la Loi, c'est d'abord et avant tout la personne ayant la plus haute autorité au sein de l'organisme qui assume ces fonctions : dans le cas d'un ministère, il s'agit du ou de la ministre; dans le cas d'un organisme public, il peut s'agir du président ou de la présidente d'un organisme gouvernemental ou du maire ou de la mairesse d'une municipalité. Ces personnes assument automatiquement les fonctions de responsable de l'accès.

La commission Paré recommandait dans son rapport :

« L'accès aux documents n'implique pas que les citoyens peuvent s'adresser à n'importe qui et que tous les fonctionnaires peuvent satisfaire directement aux demandes. Bien au **contraire, l'anarchie et la prolifération des relations réduiraient l'accès et le droit** à l'information en empêchant la gestion et la diffusion ordonnée des pièces disponibles et mettraient en danger la protection des dossiers personnels. Il importe aussi que le citoyen sache à qui il doit transmettre sa demande et à qui il peut se plaindre, que les mécanismes d'accès soient cohérents et que le traitement des demandes soit uniforme.

Pour atteindre ces objectifs, le responsable de l'application de la Loi dans un organisme devrait en être le dirigeant. Ainsi, dans un ministère, cette personne sera le ministre, dans une municipalité, le maire, dans un hôpital, le directeur général, etc.⁶⁷ »

Rapport de la commission Paré

Dans les faits, il s'agit plutôt d'une personne désignée par la plus haute autorité qui assume les fonctions de responsable. En effet, au deuxième alinéa de ce même article 8, le législateur a permis à la personne ayant la plus haute autorité de désigner une autre personne au sein de l'organisme et de lui « déléguer tout ou partie de ses fonctions ». La désignation d'une personne responsable doit être faite par écrit et transmise à la CAI. Il y a lieu de souligner que la personne désignée doit faire partie de

l'organisme public, du conseil d'administration ou du personnel de direction de l'organisme : la ou le responsable désigné est donc nécessairement une personne qui a un niveau d'autorité important.

L'état de situation actuel est toutefois susceptible de créer une confusion quant à la délégation de pouvoirs et aux rôles respectifs de la plus haute autorité et de la personne responsable désignée surtout lorsque cette plus haute autorité est une ou un ministre.

En effet, l'étroite relation qui existe entre la ou le responsable désigné et la personne ayant la plus haute autorité au sein de l'organisme peut remettre en cause la neutralité du processus décisionnel afférent aux demandes d'accès, en l'apparence, du moins, lorsque la plus haute autorité est un ou une ministre, une ou un élu municipal ou scolaire⁶⁸. C'est ici que se soulève la question de l'indépendance de la personne responsable désignée et des moyens les plus adéquats pour favoriser cette indépendance. Toutefois, comme l'a déjà signalé la CAI dans son rapport de 2002, si la personne responsable de l'accès doit jouir d'une grande indépendance dans l'exercice de ses fonctions, cette

⁶⁷ COMMISSION D'ÉTUDE SUR L'ACCÈS DU CITOYEN À L'INFORMATION GOUVERNEMENTALE ET SUR LA PROTECTION DES RENSEIGNEMENTS PERSONNELS, *Information et liberté*, gouvernement du Québec, Direction générale des publications gouvernementales, ministère des Communications, 1981, p. 31-32.

⁶⁸ Voir à ce sujet le mémoire présenté par la Fédération professionnelle des journalistes du Québec, *Vers un gouvernement ouvert*, le 30 mars 2013, à la suite du dépôt du rapport quinquennal de la CAI, *Technologies et vie privée à l'heure des choix de société*, 2011.

indépendance ne doit pas signifier qu'elle doive être exclue de la vie de l'organisme et relever d'une autre autorité. Au contraire, sa présence dans l'organisme demeure essentielle pour lui permettre de bien connaître le contexte ainsi que tous les éléments pertinents pour faire une analyse complète des demandes d'accès qui lui sont soumises.

Il nous apparaît donc nécessaire de revoir les responsabilités de la plus haute autorité du ministère ou de l'organisme et celles de la personne responsable. Nous proposons de confier à la ou au sous-ministre ou encore à la ou au principal administrateur de l'organisme public, municipal ou scolaire la responsabilité exclusive du traitement des demandes d'accès. Cette personne pourrait déléguer cette responsabilité à la personne responsable. Il pourrait être précisé que la personne responsable relève directement du ou de la sous-ministre ou bien de la ou du principal administrateur, afin de lui conférer un maximum d'autonomie, notamment dans le traitement des demandes d'accès⁶⁹. La plus haute autorité continuerait d'exercer les autres responsabilités que la Loi lui confie expressément⁷⁰.

La motivation des décisions

D'autre part, certaines critiques se font entendre sur l'insuffisance de la motivation des décisions de la personne responsable lors d'un refus de communiquer un document à la personne qui fait une demande. Référer aux dispositions de la Loi applicables, ou simplement en reformuler le sens, ne constitue pas une motivation qui permet de comprendre les motifs du refus.

En 2002, la CAI tirait le même constat : « Bien souvent, la décision du responsable se limite à citer les articles pertinents de la Loi. Mais au-delà d'une simple référence au texte de la Loi, le responsable devrait toujours pouvoir justifier sa décision et préciser pourquoi et dans quelle mesure une restriction à l'accès peut être soulevée⁷¹. »

Dans un objectif d'une plus grande transparence, il est important d'offrir à la personne qui formule une demande d'accès une meilleure information sur le refus de sa demande. Ainsi, la Loi serait modifiée pour obliger la personne

⁶⁹ SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR. *Recueil des politiques de gestion*, 2006-11-17, vol. 9, ch. 1, suj. 2, pce 4, p. 3-4. « Les orientations concernant la vérification interne proposent des éléments intéressants pour renforcer et consolider la fonction du responsable et favoriser l'indépendance, l'objectivité et la crédibilité de ses fonctions. Il y est prévu que le sous-ministre ou le dirigeant d'organisme "nomme la personne responsable de la vérification interne qui devrait relever de lui et lui confère un maximum d'indépendance;" » (art. 9 b) i).

⁷⁰ Par exemple, l'article 59.1 de la Loi sur l'accès prévoit que la personne ayant la plus haute autorité au sein de l'organisme public doit, par directive, établir les conditions et les modalités suivant lesquelles les renseignements peuvent être communiqués sans le consentement des personnes concernées, en vue de prévenir un acte de violence.

⁷¹ Commission d'accès à l'information, *op. cit.*, p. 48.

responsable à faire une meilleure motivation de sa décision. Il serait exigé d'expliquer le préjudice que subirait l'organisme si le document était transmis. La motivation ne devrait toutefois pas révéler l'information qui doit demeurer confidentielle.

Orientation no 4 Revoir les fonctions du responsable de l'accès aux documents.

Modifications législatives

Modifier la Loi sur l'accès afin de confier à la ou au sous-ministre ou encore à la ou au principal administrateur de l'organisme public, municipal ou scolaire, le traitement des demandes d'accès et prévoir que c'est cette personne seule qui peut déléguer l'exercice de ce mandat à la personne responsable, en lui conférant un maximum d'autonomie.

Concernant la motivation des décisions de la personne responsable, l'article 50 serait modifié pour exiger que celle-ci explique les motifs de sa décision et le préjudice de la transmission des documents ou des renseignements.

De plus, l'article 47 de la Loi serait modifié afin de préciser que les délais prévus pour rendre une décision lors du traitement d'une demande d'accès soient de rigueur et qu'ils emportent déchéance pour l'organisme public de pouvoir invoquer ultérieurement un motif de refus basé sur une restriction dite « facultative ».

L'article 5 précise que « l'autorité publique qui refuse l'accès à tout ou partie d'un document public donne les raisons sur lesquelles se fonde le refus. Le demandeur a le droit de recevoir, sur demande, la justification écrite du refus de cette autorité publique. »

Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents, 18.VI.2009.

Ce deuxième élément de l'orientation reprend les propos de la CAI en 2002, lorsqu'elle recommandait de modifier l'article 50 pour obliger les responsables à indiquer aux demandeurs ou demandeuses, « lorsque le contexte s'y prête, quel préjudice la communication du document pourrait engendrer, quel est le processus décisionnel actuellement en cours et à quel moment le document pourra être accessible⁷² ».

Finalement, en accord avec la recommandation n° 15 du rapport de la CAI de 2011, la Loi sur l'accès serait modifiée afin de préciser que le délai prévu à l'article 47 pour répondre à une demande d'accès et motiver un refus sur la base d'une restriction facultative à l'accès serait de rigueur et qu'il emporterait déchéance. Ainsi,

un organisme public ne pourrait invoquer, en dehors des délais précisés à l'article 47, un motif de refus dit « facultatif ».

Recommandation no 15 : La Commission recommande de modifier la Loi sur l'accès afin de préciser que le délai prévu à l'article 47 pour répondre à une demande d'accès et motiver un refus sur la base d'une restriction facultative à l'accès soit de rigueur et emporte déchéance.

Recommandation no 16 : La Commission recommande qu'un organisme public ne puisse être relevé du défaut d'invoquer un motif de refus facultatif dans le délai de rigueur prévu pour répondre à une demande d'accès que dans des circonstances exceptionnelles, qu'il aurait le fardeau de démontrer à la Commission.

Rapport quinquennal 2011

⁷² Commission d'accès à l'information, *op. cit.*, recommandation 3, p. 30.

2. La révision de la Loi sur l'accès – volet de l'accès à l'information

2.1 Introduction

Les restrictions à l'accès aux documents

L'application des restrictions au droit d'accès ne doit pas toujours être vue comme de l'obscurantisme, mais comme la recherche d'un équilibre entre le principe général d'accès et la protection des intérêts de la collectivité et des personnes. L'approche qui a été mise de l'avant en 1981 par les membres de la commission Paré a été de limiter le nombre de restrictions et de porter une

« Les lois n'ont pas pour seul effet que l'effet désiré. La divulgation de tous les documents publics, sans la moindre restriction, aurait de ces effets négatifs : sur la vie privée des personnes, leurs intérêts économiques, ceux des associations et des entreprises, sur l'efficacité des institutions et, partant, sur le bien commun. Il arrive que l'intérêt public soit mieux servi par l'accès aux documents administratifs; il arrive qu'il soit mieux servi par la confidentialité. Le gouvernement n'est que le dépositaire de ses dossiers, mais son mandat d'informer est un élément d'un mandat plus large de gouverner pour le bien commun ».

Rapport de la commission Paré, p. 36.

attention particulière à leur définition et à leur justification⁷³. C'est ainsi que le contenu du rapport Paré a posé, en quelque sorte, les balises de l'intérêt public à la divulgation, en déterminant et en incorporant déjà dans la Loi un certain nombre d'activités ou de documents à soustraire à l'accès, pour des motifs très légitimes. Cette approche demeure encore pertinente, dans le cadre de la

présente révision des restrictions.

L'accès à l'information et la protection de la vie privée étant également consacrés par la Charte des droits et libertés de la personne au Québec⁷⁴, il convient toutefois d'accorder la plus grande attention aux restrictions au droit d'accès que la Loi sur l'accès accorde à toute personne.

Deux types de restrictions sont présentement prévus dans la Loi sur l'accès :

⁷³ *Rapport Paré, op. cit.* : « Ce rapport et la proposition de loi qui l'accompagne accordent une place importante à la définition des exceptions. Il ne faut pas en tirer la conclusion que nous favorisons une attitude restrictive. Au contraire, cette démarche manifeste une volonté ferme de la Commission de recommander l'accès le plus large aux documents des organismes et de limiter le nombre de documents confidentiels. », p. 36.

⁷⁴ Ces droits sont consacrés à l'article 5 de la Charte pour le droit à la vie privée et à l'article 44 pour le droit à l'information. *Charte des droits et libertés de la personne* R.L.R.Q., c. C-12 : « **5.** Toute personne a droit au respect de sa vie privée. »; « **44.** Toute personne a droit à l'information, dans la mesure prévue par la loi. »

Les restrictions obligatoires exigent que les responsables de l'accès protègent certains renseignements en vertu de dispositions précises de la Loi. Ces dispositions de la Loi sur l'accès se lisent comme suit : « ne peut communiquer »; « doit refuser de confirmer l'existence ou de donner

« 9.1. Les libertés et droits fondamentaux s'exercent dans le respect des valeurs démocratiques, de l'ordre public et du bien-être général des citoyens du Québec. La loi peut, à cet égard, en fixer la portée et en aménager l'exercice. »

Charte des droits et libertés de la personne,
L.R.Q. chapitre C-12.

« 1. La *Charte canadienne des droits et libertés* garantit les droits et libertés qui y sont énoncés. Ils ne peuvent être restreints que par une règle de droit, dans des limites qui soient raisonnables et dont la justification puisse se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique. »

Loi constitutionnelle de 1982 – Charte canadienne des droits et libertés, L.R.C. (1985), app. II.

communication »; « ne peuvent être communiqués »; « n'est pas accessible ».

En ce qui concerne les restrictions dites *facultatives*, il s'agit de renseignements que l'organisme public est autorisé à refuser dans un cadre précis en vertu de la Loi. Lors d'une demande d'accès, ce choix est en réalité exercé par la personne responsable de l'accès aux documents de l'organisme⁷⁵, au nom de l'organisme. Les restrictions dites *facultatives* se lisent présentement comme suit :

« Un organisme public peut refuser de confirmer l'existence ou de donner communication d'un renseignement... »; « Un organisme public peut refuser de communiquer un renseignement lorsque sa divulgation porterait vraisemblablement préjudice... »; « Un organisme public peut refuser de communiquer... jusqu'à l'expiration d'un délai de... ans de leur date. »

Lorsqu'un organisme choisit de refuser de communiquer certains renseignements pour un motif précisé par la Loi ou qu'il doive protéger certains renseignements contenus dans le document demandé, seuls les renseignements protégés sont retranchés du document. Il peut arriver, toutefois, que le document soit refusé en totalité, si les renseignements à protéger forment la substance même du document⁷⁶.

Les **restrictions obligatoires** présentement imposées dans la Loi sur l'accès visent à protéger :

⁷⁵ *Loi sur l'accès* : « 50. Le responsable doit motiver tout refus de donner communication d'un renseignement et indiquer la disposition de la loi sur laquelle ce refus s'appuie. »

⁷⁶ *Loi sur l'accès*, « 14. Un organisme public ne peut refuser l'accès à un document pour le seul motif que ce document comporte certains renseignements qu'il doit ou peut refuser de communiquer en vertu de la présente loi. Si une demande porte sur un document comportant de tels renseignements, l'organisme public peut en refuser l'accès si ces renseignements en forment la substance. Dans les autres cas, l'organisme public doit donner accès au document demandé après en avoir extrait uniquement les renseignements auxquels l'accès n'est pas autorisé. »

- ↗ les renseignements des tiers (articles 23 et 24);
- ↗ les renseignements relatifs à l'administration de la justice et de la sécurité publique (articles 28, 28.1, 29 et 29.1);
- ↗ les renseignements relatifs à la protection de l'État et au processus décisionnel du gouvernement (articles 33 et 34), (voir *Annexe I – Liste des restrictions obligatoires à l'accès*, page 155);
- ↗ les renseignements personnels dont la confidentialité doit être protégée (article 53).

Nous retrouvons dans la catégorie des **restrictions dites facultatives** les renseignements ayant des incidences sur :

- ↗ les relations intergouvernementales (articles 18 et 19);
- ↗ les négociations entre les organismes publics (article 20);
- ↗ l'économie (articles 21, 22 et 27);
- ↗ les décisions administratives ou politiques (articles 30, 30.1, 31, 32, 35, 36, 37, 38, 39 et 40);
- ↗ la vérification (article 41).

La Loi contient présentement 24 types de renseignements, ou de situations autorisant à refuser des renseignements, qui se répartissent sur 16 articles. La liste de ces dispositions est jointe dans l'annexe II, à la page 159.

Pourquoi doit-on apporter des changements à ces restrictions?

L'exercice entrepris vise à :

- ↗ s'assurer que ces restrictions sont toujours pertinentes;
- ↗ faciliter la compréhension et la cohérence entre la décision de refus et ses motifs.

Des règles d'interprétation claires

Le droit d'accès aux documents est un des fondements de la Loi sur l'accès. Comment, alors, justifier qu'un organisme public refuse la communication de certains renseignements, ou même de documents entiers? Quelles sont les balises qui encadrent cette décision?

Il convient, en tout premier lieu, de s'assurer que la Loi sur l'accès sera dorénavant comprise comme étant une loi dont la règle repose d'abord sur le droit d'accès aux documents et dont les restrictions, dans la mesure où elles s'appliquent, sont légitimes et tentent de concilier les valeurs démocratiques, les différents droits, l'ordre public et l'intérêt général de la population du Québec.

Bien qu'ils constituent deux droits sur lesquels repose la Loi sur l'accès, le droit d'accès à l'information et le droit à la vie privée ne sont pas des droits absolus.

Les catégories de restrictions qui ont été établies lors de l'adoption de la Loi sur l'accès correspondent à celles qu'on retrouve généralement dans les législations actuelles sur l'accès à l'information de d'autres pays et d'autres provinces. Les grandes catégories de restrictions seraient donc conservées.

Toutefois, une restriction devrait :

- ↳ être justifiée pour la poursuite d'un objectif légitime suffisamment important qui l'emporte sur le droit d'accès ou sur le droit à la vie privée;
- ↳ être proportionnelle à cet objectif, afin de restreindre le moins possible le droit d'accès;
- ↳ tenir en compte les effets bénéfiques et préjudiciables;
- ↳ pouvoir être démontrée et être en lien avec la finalité recherchée, lorsqu'elle est invoquée.

Orientation n° 5 Introduire des règles d'interprétation claires dans la Loi sur l'accès.

Modifications législatives

Des règles d'interprétation claires devraient être introduites dans la Loi sur l'accès. Voici celles qui seraient proposées :

Règle n° 1 : Les restrictions doivent être interprétées restrictivement

Depuis les premières interprétations des restrictions à l'accès par la Commission d'accès à l'information et par les tribunaux, il y a eu une continuité : toute restriction à l'accès aux documents doit être interprétée strictement.

Règle n° 2 : Un lien doit exister entre l'information à protéger et la restriction établie par la Loi

Les restrictions doivent trouver leur fondement soit dans la protection de l'intérêt public soit dans la protection d'un intérêt particulier. La commission Paré recommandait que « seule une disposition législative expresse devrait pouvoir soustraire un document à l'application du principe général d'accès⁷⁷ ». Ainsi, aucune restriction ne devrait être soulevée aux fins de commodités administratives, pour protéger l'image des pouvoirs publics ou camoufler des irrégularités⁷⁸.

Règle n° 3 : Le préjudice à l'organisme public ou au tiers pouvant découler de la divulgation de l'information ne doit pas être simplement hypothétique

On parlera ici du test du préjudice où l'on évalue le dommage que la diffusion du document pourrait produire.

⁷⁷ Rapport Paré, *op. cit.*, recommandation 34, p. 38.

⁷⁸ COMMISSARIAT À LA VIE PRIVÉE DU CANADA, « Accès à l'information et protection des renseignements personnels », *Guide de procédures et de conformité*, avril 2008, p. 5 : « Le fait de mettre quelqu'un dans l'embarras n'est pas une raison valable en vertu des lois pour retenir des renseignements. En l'absence d'une exception valide, les renseignements doivent être communiqués. » [En ligne]. [https://www.priv.gc.ca/au-ans/atip-aiprp/manual_f.pdf].

Voir également l'arrêt *Bronskill c. Canada (Patrimoine)* 2011 C.F. 983 [131] : « De plus, la Cour ne doit pas valider les exceptions prévues par la Loi lorsqu'elles sont invoquées pour prévenir des embarras ou pour cacher des actes illégaux (*Carey c Ontario*, [1986] 2 R.C.S. 637; *Canada [Procureur général] c Canada [Commission d'enquête sur les actions des responsables canadiens relativement à Maher Arar]*, 2007 CF 766). » Voir aussi l'article 47(2) de la Loi.

Ce qui se fait ailleurs

Cette orientation s'inspire de nouvelles pistes de réflexion au sujet des restrictions pouvant être imposées en regard de la diffusion de l'information détenue par les États. Plusieurs pays ont adopté des principes pour encadrer l'application des restrictions.

Ainsi, il ressort des textes juridiques internationaux une convergence vers l'énoncé de trois grands principes :

1. Toute restriction du droit à l'information doit être prévue par la Loi.
2. La restriction doit avoir un but légitime.
3. La restriction doit être nécessaire pour assurer la protection du but.

2.2 Limiter les restrictions à l'accès à l'information gouvernementale

Éclaircir les « peut refuser de communiquer » et les « doit communiquer »

Certaines dispositions de la Loi sur l'accès autorisent un organisme public à refuser de communiquer le document lorsque le préjudice lié à la divulgation est direct. Le test du préjudice n'est donc pas étranger à la Loi sur l'accès. Pour certaines restrictions, l'organisme public doit démontrer que la divulgation « risquerait vraisemblablement de révéler » ou « serait susceptible de nuire » ou « porterait vraisemblablement préjudice » ou autre⁷⁹. Toutefois, pour d'autres dispositions, le préjudice n'est pas particulièrement précisé⁸⁰.

« Aucun automatisme ne devrait présider au choix de rendre accessible ou non un document et chaque demande devrait faire l'objet d'une évaluation sérieuse du préjudice vraisemblable d'une communication, à la lumière de l'intérêt public. »

Extrait du rapport quinquennal de la CAI, 2002, p. 23.

Lorsqu'il exerce ce pouvoir au nom de l'organisme public, le ou la responsable qui traite une demande d'accès doit tenir en compte plusieurs éléments, y compris les interprétations de la CAI et des tribunaux en matière d'accès.

Le rôle des responsables n'est certes pas facile. Dans ces situations, le ou la responsable de l'accès, à qui il revient de prendre la décision, doit pouvoir

⁷⁹ Article 19 : « Un organisme public peut refuser de communiquer un renseignement lorsque sa divulgation porterait **vraisemblablement préjudice** à la conduite des relations entre le gouvernement du Québec et un autre gouvernement ou une organisation internationale. » Voir les articles 20, 21, 22 alinéas 2 et 3, 27, 32 et 41.

⁸⁰ Articles 18, 22 alinéa 1, 30.1 et 31.

évaluer le préjudice que pourrait produire la communication du document dans les cas où la Loi l'autorise à refuser. Cet exercice est périlleux, puisqu'il laisse place à la subjectivité, la personne responsable de l'accès devant évaluer un risque probable ou appréhendé, dans la mesure où ce préjudice est précisé dans la Loi.

Toutefois, l'exercice du pouvoir décisionnel dans le traitement d'une demande d'accès ne doit pas être un automatisme : il ne doit pas nécessairement engendrer un refus de communiquer, même si la Loi l'y autorise pour motifs. L'exercice du pouvoir de refuser ou non un document ou une partie de document doit se faire à la lumière du contenu de chaque document demandé, du texte de loi, du contexte, mais aussi des finalités de la Loi.

Cette possibilité de choix, prévue dans la Loi, a fait l'objet de commentaires de différents groupes et de personnes intéressées qui demandent de resserrer les conditions d'application des dispositions permettant un refus.

En 2002, la CAI affirmait que l'exercice du pouvoir de choix de la personne responsable de l'accès oblige cette dernière à aller « au-delà du simple constat de l'existence d'un risque vraisemblable de préjudice si un document est communiqué. Avant de refuser la communication du document, le responsable devrait également être convaincu que cette probabilité raisonnable de préjudice justifie que soit écarté le principe du droit d'accès à l'information. En d'autres termes, l'information ne devrait être protégée que si l'intérêt public le justifie⁸¹. »

L'Association des archivistes du Québec abondait dans le même sens et recommandait que l'article 50 de la Loi sur l'accès soit modifié, afin d'obliger les personnes responsables de l'accès aux documents à justifier leur refus en précisant à la personne qui fait une demande, le cas échéant, les préjudices que la communication de ce document pourrait causer⁸².

En 2013, la Confédération des syndicats nationaux s'exprimait ainsi :

« Selon nous, dans l'optique d'une réelle transparence administrative, seuls les motifs d'ordre public devraient pouvoir être invoqués pour faire échec à une demande d'accès; la discrétion de l'organisme ne devrait plus faire partie des termes de la Loi. Cela dit, et dans la mesure où la Loi autorise toujours les motifs facultatifs, à tout le moins, devrait-on obliger l'organisme public à faire la preuve du

⁸¹ COMMISSION D'ACCÈS À L'INFORMATION, *op. cit.*, p. 30.

⁸² Mémoire de l'Association des archivistes du Québec en vue de la Commission parlementaire sur la culture sur l'étude du *Rapport de la Commission d'accès à l'information sur la mise en œuvre de la Loi sur l'accès aux organismes publics et sur la protection des renseignements personnels et de la Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé* (novembre 2002), 11 mars 2003, recommandation 5, p. 3.

préjudice que lui causerait la divulgation du renseignement⁸³. »

Dans le cadre des orientations gouvernementales qui prônent plus de transparence de l'État par un plus grand accès à l'information gouvernementale, les dispositions permettant le refus à l'accès devaient être revues.

Il apparaît donc essentiel de modifier le libellé de ces restrictions à l'accès, de façon à affirmer les principes de la transparence dans la Loi et l'interprétation de celle-ci. De plus, il apparaît important d'encadrer davantage l'exercice du pouvoir de refuser. Cet encadrement devrait tenir compte de l'obligation de communiquer en lien avec les principes de la Loi et le droit d'accès, même si une restriction peut s'appliquer. Ainsi, lorsqu'il s'agit d'évaluer si une restriction à l'accès peut s'appliquer, le ou la responsable devrait considérer :

1. Le contenu du document et le contexte au moment de la date de réception de la demande.
2. Le lien direct entre les renseignements ou documents refusés et la finalité de la restriction invoquée.
3. Si le préjudice invoqué justifie que soit écarté le droit d'accès à l'information.
4. D'agir avec équité envers le demandeur ou la demandeuse : ni son statut ni les raisons de sa demande d'accès à l'information ne devraient intervenir dans l'exercice du pouvoir décisionnel. En l'absence d'un préjudice explicite, le document devrait être communiqué, et si seulement quelques renseignements nécessitent d'être protégés, le reste du document serait accessible.

Nous proposons de revoir le libellé des restrictions autorisant le refus d'accès à des renseignements, pour affirmer que l'organisme public doit communiquer le renseignement demandé, sauf s'il démontre que la restriction trouve application.

D'autre part, nous proposons de hausser les exigences de preuve de l'organisme public lorsqu'il choisit d'appliquer une restriction et d'exiger qu'il démontre que la divulgation de l'information à protéger occasionnerait un préjudice réel et non seulement appréhendé. L'organisme public doit être en mesure de démontrer que ce sont des facteurs pertinents qui ont été pris en considération pour justifier le refus de communiquer.

Il est important que les expressions « risquerait vraisemblablement », « porterait vraisemblablement préjudice » et « serait susceptible de » ne puissent être

⁸³ Mémoire de la Confédération des syndicats nationaux, *Consultation générale et auditions publiques sur le rapport quinquennal*, « Technologies et vie privée à l'heure des choix de société » de la Commission d'accès à l'information, présenté à la Commission des institutions, 30 mars 2013, p. 12.

interprétées comme permettant de refuser le document sur une simple appréhension. C'est pour cette raison qu'il y aurait lieu de préciser dans la Loi que la personne responsable en accès doit pouvoir démontrer en quoi la divulgation d'un document serait préjudiciable, avant d'invoquer une restriction à l'accès. Le demandeur ou la demandeuse a besoin d'une explication logique qui établit un lien direct entre l'accès au document et le préjudice que la Loi sur l'accès entend éviter.

Le ou la responsable doit s'assurer qu'il y a un lien direct entre le préjudice et la divulgation et entre les conséquences de la divulgation et l'objet de la restriction. Celui-ci peut être la conduite des relations entre le gouvernement du Québec et un autre gouvernement ou une organisation internationale (art. 19) ou encore l'entrave à une négociation en vue de la conclusion d'un contrat (art. 22) ou d'une négociation en cours avec un autre organisme public (art. 20).

En outre, la personne responsable en accès devrait pouvoir expliquer en quoi et pourquoi l'accès à un document causerait un préjudice, lors de sa réponse. Les explications ne devraient cependant pas révéler les informations qu'on souhaite garder confidentielles.

Orientation n° 6 Revoir les conditions d'application de l'ensemble des restrictions autorisant un refus d'accès à des renseignements, afin de mieux encadrer l'exercice du pouvoir décisionnel.

Modifications législatives

Les restrictions facultatives de la Loi sur l'accès seraient revues, afin :

- ↳ de retirer l'expression « peut refuser de communiquer » et la remplacer par « doit communiquer, sauf... »;
- ↳ d'uniformiser le vocabulaire et les expressions de type « risquerait de révéler », « serait susceptible de » ou encore « serait susceptible de révéler », afin de privilégier l'expression « porterait vraisemblablement préjudice »;
- ↳ de mieux définir la notion de préjudice, en prévoyant que celle-ci devra reposer sur le lien direct entre les conséquences de la divulgation et l'objet visé par la restriction;
- ↳ d'introduire la nécessité, pour le ou la responsable, dans sa décision motivant un refus, d'expliquer le lien direct entre le préjudice et la divulgation.

Cette orientation devra toutefois être adaptée lorsqu'appliquée aux restrictions facultatives de la section concernant les renseignements ayant une incidence sur les décisions administratives ou politiques (articles 30 et ss). Les restrictions qui y figurent reposent sur le principe de saine gouvernance, selon lequel il est

justifié qu'on protège de tels renseignements, selon certaines conditions. Celles-ci sont, notamment, l'écoulement du temps, les documents qui précèdent la prise de décision (analyse, avis, opinion juridique, recommandation et délibération) ou qui la suivent, le cas échéant (vérifications et autres). Nous avons abordé ce principe à la section 3.3.4 de la partie I.

À l'égard de ce type de restrictions, l'utilisation du mot « peut » est généralisée. Cela s'explique par le fait que l'attribution d'une discrétion à l'Administration est en corollaire avec l'objet de la protection, soit le jugement porté par l'administration sur l'intégrité de ses processus décisionnels en cas de diffusion des documents qui y sont utilisés.

Ainsi, le remplacement de l'expression « peut refuser de communiquer » par « doit communiquer, sauf... » conduirait à des aberrations et à des reculs de l'accès par rapport à la situation actuelle. Par exemple, cela donnerait des formulations du genre de celle de l'article 30, portant sur les décisions du Conseil exécutif : « Article 30 (...) doit donner accès aux décisions résultant de ses délibérations ou de celles de l'un de ses comités ministériels, sauf si un délai de moins de 25 années s'est écoulé depuis cette décision. » Une telle rédaction empêcherait un accès au document avant l'écoulement du temps, alors qu'aujourd'hui, cela est possible lorsque l'Administration utilise la possibilité que lui confère la rédaction actuelle.

Ainsi, l'orientation plus haut exposée devra être adaptée aux articles de cette section, pour deux raisons : premièrement, le recul sur l'accès que créerait le remplacement du terme « peut », dont nous venons de discuter; deuxièmement, ces restrictions reposent, pour la plupart, sur l'écoulement du temps depuis le processus décisionnel. C'est le cas, par exemple, de l'article 30, dont nous venons de parler. Or, le gouvernement proposera, à l'orientation n° 10 de la section 2.6, de réduire les délais prescrits par ces exceptions, et c'est cette dernière mesure qui facilitera vraiment l'accès dans les faits, pour ce type de restrictions.

2.3 Les documents des cabinets ministériels, du bureau d'un membre d'un organisme municipal ou scolaire et des membres de l'Assemblée nationale

À titre d'élus et d'élues, les membres de l'Assemblée nationale, les ministres, les maires ou les représentants élus des organismes municipaux ou scolaires détiennent des documents très divers qui touchent tant les domaines de l'administration publique que les domaines politiques.

Le législateur a donc choisi de les soustraire en bloc au régime d'accès et de laisser à chacun et chacune de ces élus la liberté de rendre accessibles ou non les documents préparés pour eux.

Ainsi, selon le libellé actuel de l'article 34 de la Loi sur l'accès, à moins que l'élu ou l'élue ne juge opportun de les rendre publics, les documents suivants ne sont pas accessibles :

- ✎ les documents du bureau d'un membre de l'Assemblée nationale ou ceux qui sont produits pour son compte par les services de l'Assemblée;
- ✎ les documents du cabinet d'un ou d'une ministre ou ceux qui sont produits pour son compte;
- ✎ les documents du cabinet du président de l'Assemblée nationale ou ceux qui sont produits pour son compte;
- ✎ les documents du cabinet du whip ou du leader parlementaire du gouvernement, de l'opposition officielle ou d'un parti visé au paragraphe 6° de l'article 7 de la Loi sur les conditions de travail et le régime de retraite des membres de l'Assemblée, ou ceux qui sont produits pour son compte⁸⁴;
- ✎ les documents du cabinet ou du bureau d'un membre d'un organisme municipal ou scolaire ou ceux qui sont produits pour son compte.

Sont susceptibles d'être visés par l'article 34 de la Loi sur l'accès les renseignements portant sur les fonds publics mis à la disposition des élus et élues, de leur personnel et des autres personnes mentionnées à cette disposition et sur leur utilisation⁸⁵.

Article de la Loi sur l'accès

« 34. Un document du bureau d'un membre de l'Assemblée nationale ou un document produit pour le compte de ce membre par les services de l'Assemblée n'est pas accessible à moins que le membre ne le juge opportun.

Il en est de même d'un document du cabinet du président de l'Assemblée, d'un membre de celle-ci visé dans le premier alinéa de l'article 124.1 de la Loi sur l'Assemblée nationale (chapitre A-23.1) ou d'un ministre visé dans l'article 11.5 de la Loi sur l'exécutif (chapitre E-18), ainsi que d'un document du cabinet ou du bureau d'un membre d'un organisme municipal ou scolaire. »

⁸⁴ R.L.R.Q., chapitre C-52.1.

⁸⁵ Il y a déjà quelques années, la Cour suprême du Canada a donné une interprétation très littérale de l'article 34, dans l'arrêt *MacDonell c. Commission d'accès à l'information*. Selon la Cour suprême, ce n'est pas l'analyse du contenu du document qui détermine si l'article 34 de la Loi sur l'accès doit recevoir application; le seul critère est celui du rattachement du document à l'une ou l'autre des personnes mentionnées à cet article. Conséquemment, puisque c'est le rattachement du document et non son contenu qui doit être vérifié, il n'y a donc pas de distinction entre les documents sur l'administration publique (tels que les documents sur l'utilisation des fonds publics ou les processus décisionnels au sein d'un organisme public) et les documents sur les choix politiques. Réf. : *MacDonell c. Québec* (Commission d'accès à l'information) [2002] 3 RCS 661.

C'est surtout le deuxième alinéa de l'article 34 qui est fortement critiqué. Ce deuxième alinéa concerne les documents des cabinets ministériels, des cabinets de maires et mairesses, des conseils municipaux et des commissaires scolaires. Le texte actuel de l'article 34 de la Loi sur l'accès constitue une exception à la règle générale de l'accessibilité. Toutefois, la discrétion absolue de l'élu ou de l'élue de donner accès ou non, fondée sur le seul fait qu'un document est rattaché à son cabinet⁸⁶, cadre difficilement avec les présentes orientations en matière d'accès.

Il y a donc lieu de revoir l'article 34 pour en restreindre la portée, de façon à préciser les renseignements qu'il est nécessaire de protéger, compte tenu des impacts qu'aurait leur divulgation sur les principes essentiels à la démocratie et au bon gouvernement. De plus, il importe de distinguer les documents se rapportant aux affaires ministérielles, afin que l'accès à ceux-ci relève du principe d'accès aux documents et de l'application des restrictions, comme il est proposé dans le cadre des orientations.

Ainsi, il est proposé de modifier l'article 34 de la Loi sur l'accès, afin d'accroître l'accessibilité aux documents préparés pour une ou un ministre, un cabinet ou un bureau d'un membre d'un organisme municipal ou scolaire ainsi que pour un membre de l'Assemblée nationale, en distinguant les documents préparés par le personnel politique de ceux qui sont préparés par l'appareil administratif de l'organisme. Les documents préparés par le personnel politique ou le cabinet seraient soustraits du régime général de la Loi sur l'accès et laissés au seul choix de l'élu ou de l'élue. Les documents préparés par l'appareil administratif seraient soumis au régime général de la Loi sur l'accès, à l'exception d'une catégorie de documents répondant à des critères très précis.

⁸⁶ *MacDonell c. Québec* (Commission d'accès à l'information) [2002] 3 RCS 661.

Orientation n° 7 **Modifier l'article 34 de la Loi sur l'accès, afin d'accroître l'accessibilité aux documents détenus par le ou la ministre, ou encore par le cabinet ou le bureau d'un membre d'un organisme municipal ou scolaire.**

Modifications législatives

- ✎ Modifier le premier alinéa de l'article 34, pour limiter son application aux documents préparés par un cabinet ministériel ou le cabinet du président et du vice-président de l'Assemblée nationale ou du ou de la chef de l'opposition officielle, le cabinet du whip ou du leader parlementaire du gouvernement ou de l'opposition officielle ou le cabinet d'un parti visé au paragraphe 6° de l'article 7 de la Loi sur les conditions de travail et le régime de retraite des membres de l'Assemblée nationale. Seront aussi visés les documents du cabinet ou du bureau d'un membre d'un organisme municipal ou scolaire. Ces documents seraient non accessibles, sauf si la ou le ministre, la ou le président ou la ou le vice-président de l'Assemblée nationale, le membre de l'Assemblée nationale, la ou le membre d'un organisme municipal ou scolaire le juge opportun.
- ✎ Modifier le deuxième alinéa de l'article 34, afin que tout autre document préparé par l'appareil administratif pour une personne ou un cabinet visé au premier alinéa soit soumis aux règles de divulgation et de protection prévues dans la Loi sur l'accès, notamment les documents concernant les affaires ministérielles, municipales ou scolaires. Il sera précisé, toutefois, que lorsque les documents ont été préparés par les services de l'Assemblée nationale, le nouvel article n'empêchera pas les privilèges parlementaires de s'appliquer dont celui de la liberté de parole.
- ✎ Prévoir une exception au deuxième alinéa de l'article 34 concernant l'accessibilité générale des documents préparés pour une ou un ministre, une ou une ou un membre d'un organisme municipal ou scolaire par l'appareil administratif, lorsqu'un document est préparé :
 1. exclusivement pour le ou la ministre ou son cabinet ou le cabinet ou le bureau d'un membre d'un organisme municipal ou scolaire, et
 2. pour l'information du ou de la ministre ou de la ou le dirigeant d'un organisme municipal ou scolaire dans le cadre de ses communications externes, et
 3. qui ne contient pas uniquement des faits ou des statistiques.

Un document répondant à ces trois critères, même s'il s'agit d'un document préparé pour le ou la ministre ou pour la ou le membre d'un organisme municipal ou scolaire par l'appareil administratif, ne serait accessible que si ceux-ci le jugent opportun.

Si ce document contient uniquement des faits ou des statistiques, il pourrait être rendu disponible suivant le régime général de la Loi sur l'accès.

En cohérence avec les orientations en matière de restrictions au droit d'accès, les modifications proposées à l'article 34 visent à prendre en compte les objets de la Loi sur l'accès, à être précises et limitées et à comporter un préjudice manifeste qui justifie d'établir une protection et la restriction au droit d'accès aux documents. Les modifications proposées permettraient un plus grand accès aux documents préparés par l'appareil administratif des organismes publics, notamment concernant l'administration des fonds publics et les processus décisionnels, puisque les documents à ce sujet seraient régis par le régime général de la Loi sur l'accès, bien qu'ils aient été préparés pour un élu ou une élue ou un ou une ministre.

À noter que le consentement du membre à la divulgation du document n'écarterait pas l'application des autres dispositions de la Loi sur l'accès ayant trait au caractère confidentiel des renseignements personnels⁸⁷. Après avoir consulté le membre, il faut encore s'assurer qu'aucun renseignement de cette nature ne sera communiqué, sauf avec le consentement de la personne concernée⁸⁸.

Ce qui se fait ailleurs

Les lois des autres provinces canadiennes comportent également des exceptions à la communication de documents reliés à la fonction ministérielle.

De façon générale, les lois des autres provinces ne traitent pas particulièrement des documents d'un cabinet ministériel, mais plutôt des avis et recommandations qui sont faits à un ou une ministre ou des documents confidentiels relevant des conseils exécutifs. Les recommandations et avis formulés à un ou une ministre peuvent être refusés dans certains cas, sauf s'il s'agit de renseignements de type informationnel (*background information record*), par exemple : directive destinée au personnel, règle de fond ou position adoptée par un organisme,

⁸⁷ Article 53. « Les renseignements personnels sont confidentiels sauf dans les cas suivants :

1° la personne concernée par ces renseignements consent à leur divulgation; si cette personne est mineure, le consentement peut également être donné par le titulaire de l'autorité parentale; 2° ils portent sur un renseignement obtenu par un organisme public dans l'exercice d'une fonction juridictionnelle; ils demeurent cependant confidentiels si l'organisme les a obtenus alors qu'il siégeait à huis clos ou s'ils sont visés par une ordonnance de non-divulgation, de non-publication ou de non-diffusion. »

⁸⁸ *Assemblée nationale du Québec c. Sauvé*, [1995] C.A.I. 427 (C.Q.).

résultat d'un essai d'environnement, exposé des motifs d'une décision rendue, résultat d'une recherche de base à caractère technique ou scientifique entreprise dans la formulation d'un énoncé de politique, étude statistique, étude de recherche qualitative ou quantitative sur l'opinion publique, vérification ou rapport final sur le rendement ou l'efficacité d'un organisme public ou sur l'efficacité de ses programmes et politiques. Ces renseignements informationnels sont accessibles⁸⁹.

Dans certains cas, l'exception cesse de s'appliquer lorsque les documents existent depuis une période prédéterminée. « C'est le cas de l'Ontario et du Manitoba qui divulguent les documents confidentiels du cabinet après 20 ans ».⁹⁰

Au fédéral, la *Loi sur l'accès à l'information*⁹¹ ne prévoit pas d'exception à la communication des documents confidentiels du cabinet, puisque la Loi elle-même ne s'applique pas aux documents confidentiels du Conseil privé de la Reine pour le Canada, lequel s'entend du conseil même, du cabinet et des comités du cabinet. D'autre part, la Cour suprême a tranché qu'aucune considération d'ordre contextuel ne justifiait de penser que le législateur voulait que les cabinets ministériels soient inclus dans la définition de l'expression « institution fédérale⁹² ». Il existe également, dans certaines provinces, des restrictions visant à protéger les privilèges parlementaires.

Au Royaume-Uni, l'article 34 de la Freedom of Information Act 2000 prévoit que n'est pas communiqué tout renseignement dont l'exemption est requise, afin d'éviter un manquement aux privilèges des chambres du Parlement. Un certificat signé par l'autorité compétente atteste que l'exemption était à tout moment nécessaire, dans le but d'éviter une atteinte aux privilèges de l'une ou l'autre chambre du Parlement.

2.4 Les documents ou renseignements fournis par les tiers

La Loi sur l'accès protège certains renseignements détenus par des organismes publics, mais qui ont été fournis par des tiers. On peut penser, à titre d'exemple,

⁸⁹ Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée, L.R.O. 1990, chap. F.31, par. 13(1); Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée, C.P.L.M., F175, article 23; Alberta, *Freedom of Information and Protection of Privacy Act, Revised Statutes of Alberta 2000*, chapitre F-25, article 24(1); Colombie-Britannique, *Freedom of Information and Protection of Privacy Act*, (R.S.B.C. 1996), Chapitre 165, article 13; Territoires du Nord-Ouest, Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée, LTN-O 1994, c. 20, article 14(1).

⁹⁰ Exemples : Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée, L.R.O. 1990, ch. F31, article 12 ; Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée, C.P.L.M., F175, article 19.

⁹¹ L.R.C. (1985), ch. A-1.

⁹² *MacDonell c. Commission d'accès à l'information*, op. cit.

à la méthode de fabrication d'un produit, à une liste de produits exportés, à des renseignements financiers échangés pour la vente d'une entreprise, à la liste de clients d'une compagnie, etc. Ces renseignements peuvent être communiqués par des entreprises aux organismes publics dans plusieurs situations lors de l'application de programmes, de règlements ou de lois, etc. (demande de permis, sollicitation de contrats, demandes de subventions ou autre).

L'article 23 de la Loi sur l'accès prévoit qu'un organisme public doit refuser de communiquer le secret industriel fourni par un tiers ou un renseignement industriel, financier, commercial, scientifique, technique ou syndical de nature confidentielle, à moins que ce tiers n'y consente.

Une interdiction de communication existe également à l'article 24, pour tout autre type de renseignements fournis par des tiers, si leur divulgation risque vraisemblablement d'entraver une négociation en vue de la conclusion d'un contrat, de causer une perte à ce tiers, de procurer un avantage appréciable à une autre personne ou de nuire de façon substantielle à la compétitivité de ce tiers, sans son consentement.

La Loi prévoit aussi une procédure de consultation du tiers. Le ou la responsable de l'accès devra ainsi aviser le tiers de la demande d'accès, et ce dernier pourra, dans les vingt jours suivants, donner ses observations quant à la communication ou non du document. Si le responsable entend communiquer le document malgré l'opposition du tiers, ce dernier pourra s'adresser à la CAI pour faire valoir son point de vue, avant que les renseignements ne puissent être communiqués à la personne qui a fait une demande.

Ces deux restrictions ont posé, dès l'adoption de la Loi sur l'accès, le défi de maintenir un équilibre entre la divulgation des informations provenant de tiers, mais qui servent à la prise de décision gouvernementale, et la protection des informations provenant des entreprises et qui sont nécessaires pour la bonne marche de leurs affaires. Elles font l'objet de contestations et de critiques par ceux et celles qui souhaitent avoir plus d'information sur les modalités des ententes ou contrats que l'État conclut avec des tiers. Ils argumentent que les entreprises ont toute la marge de manœuvre pour décider de la possibilité ou non de transmettre les documents demandés. Par contre, les entreprises craignent que la divulgation de trop d'information menace leur compétitivité.

Tels qu'ils sont rédigés présentement, les articles 23 et 24 ne précisent pas sur qui repose le fardeau de la preuve. En précisant que ce fardeau de démonstration repose sur le tiers, chaque partie comprendrait mieux son rôle, notamment le rôle déterminant du tiers, lors de la consultation par la personne responsable. De plus, cette démonstration par le tiers faciliterait la prise de décision pour le ou la responsable. Cette modification serait également en cohérence avec l'objectif de transparence accrue des présentes orientations.

Par ailleurs, l'application de ces deux restrictions par un ou une responsable peut s'avérer parfois lourde et longue, notamment pour le processus de consultation des tiers. Plusieurs responsables en accès ont soulevé qu'ils rencontrent des difficultés de différentes natures: difficultés à retracer le ou les tiers; exige beaucoup de travail pour expliquer et faire comprendre le processus de consultation de même que la nécessité d'y participer; difficulté à obtenir une motivation suffisante pour apprécier l'assentiment ou le refus à la communication; pour une même demande, plusieurs tiers peuvent être concernés; le délai de 20 jours donné au tiers pour répondre est court surtout lorsque plusieurs tiers sont impliqués.

En considération de ces situations et afin donner suite à l'objectif d'obtenir une meilleure motivation de la part du tiers, des mesures administratives seraient proposées par le SAIRID, en collaboration les organismes publics, pour faciliter le processus de consultation des tiers. Ces mesures pourraient prendre par exemple, la forme de guides et de formulaires.

L'orientation qui suit a comme objectifs de codifier la jurisprudence sur l'interprétation des termes « un renseignement fourni par un tiers », de restreindre le caractère subjectif du critère « habituellement traité par le tiers de façon confidentielle » et de rehausser les exigences de motivation du refus de communiquer de la part du tiers.

Orientation n° 8 Revoir les conditions d'application des restrictions applicables aux documents ou renseignements fournis par les tiers.

Modifications législatives

- ↳ L'article 23 de la Loi sur l'accès serait modifié pour remplacer les mots « habituellement traité par le tiers... » par « traité de façon constante par ce tiers »;
- ↳ La Loi sur l'accès serait modifiée de façon à préciser que l'expression « renseignement fourni par un tiers », visée aux articles 23 et 24 de cette loi, ne vise pas les renseignements constituant le résultat d'une négociation entre le tiers et l'organisme public; il s'agirait d'une codification de l'interprétation donnée par la jurisprudence;
- ↳ L'article 25 serait modifié pour rendre plus explicite l'obligation du tiers à donner ses observations par écrit et à motiver son refus de communiquer les renseignements, en expliquant les raisons pour lesquelles ils ne devraient pas être divulgués en totalité ou en partie.

À noter que les modifications proposées pour l'article 41.1 de la Loi sur l'accès auront également des impacts sur les articles 23 et 24, puisque l'article 41.1 permet de passer outre les restrictions protégeant les renseignements fournis par des tiers, lorsque ceux-ci touchent l'existence d'un risque immédiat pour la vie, la santé ou la sécurité d'une personne ou d'une atteinte sérieuse ou irréparable à son droit à la qualité de l'environnement.

2.5 L'accès à l'information de nature environnementale

Lorsque la Loi sur l'accès a été adoptée, son article 26⁹³ précisait qu'un renseignement confidentiel fourni par un tiers, mais qui permettait de connaître ou de confirmer l'existence d'une atteinte sérieuse ou irréparable au droit à la qualité de l'environnement du demandeur ou de la demandeuse ne pouvait être refusé.

⁹³ « **26.** Un organisme public ne peut refuser de communiquer un renseignement visé par les articles 22, 23 et 24 lorsque ce renseignement **permet de connaître ou de confirmer** l'existence d'un risque immédiat pour la santé ou la sécurité d'une personne ou d'une atteinte sérieuse ou irréparable à son droit à la qualité de l'environnement. En pareil cas, l'organisme public peut, malgré l'article 49, rendre sa décision dès qu'il a donné au tiers l'avis requis par l'article 25. »

Bien que l'article 26 visait à prioriser la divulgation de renseignements sur l'environnement en passant outre certaines restrictions à l'accès, il n'a guère été appliqué.

En effet, l'article 26 exigeait que le demandeur ou la demandeuse puisse établir des faits ou des données (ex. : problèmes de santé) faisant en sorte qu'on pourrait raisonnablement conclure que les renseignements demandés permettaient de connaître ou de confirmer une atteinte sérieuse ou irréparable au droit à l'environnement. Selon l'interprétation, l'objectif de l'article 26 n'était pas de prévoir un danger possible, mais de stopper une menace réelle et existante⁹⁴.

Il y a déjà quelques années, les auteurs, Doray et Charrette, soulignaient :

« Autant dire que l'article 26 ne trouvera à peu près jamais application, ce qui est d'ailleurs amplement démontré par le fait que depuis l'entrée en vigueur de la Loi sur l'accès, il y a bientôt 17 ans, la Commission ne l'a jamais appliqué, alors qu'elle a été saisie de centaines de demandes de révision dans le domaine de l'environnement. »

En 2006, un nouveau droit socioéconomique a été introduit dans la Charte des droits et libertés de la personne. L'article 46.1 stipule que « toute personne a droit, dans la mesure et suivant les normes prévues par la Loi, de vivre dans un environnement sain et respectueux de la biodiversité⁹⁵ ». Le plein exercice de ce droit est tributaire de l'information qui sera rendue disponible au citoyen ou à la citoyenne qui voudrait s'en prévaloir.

La même année, l'article 26 de la Loi sur l'accès était remplacé par un nouvel article : l'article 41.1⁹⁶. Le premier alinéa étant similaire au texte de l'ancien

⁹⁴ *Regroupement national des conseils régionaux de l'environnement du Québec (R.R.C.R.E.Q.) c. Régie de l'énergie* (2001) C.A.I. 39, 43.

⁹⁵ Chapitre C-12.

⁹⁶ Article 41.1 : « Les restrictions prévues dans la présente section, sauf celles des articles 28, 28.1, 29, 30, 33, 34 et 41, ne s'appliquent pas à un renseignement qui permet de connaître ou de confirmer l'existence d'un risque immédiat pour la vie, la santé ou la sécurité d'une personne ou d'une atteinte sérieuse ou irréparable à son droit à la qualité de l'environnement, à moins que l'effet prévisible de sa divulgation ne soit de nuire sérieusement aux mesures d'intervention pour parer à ce risque ou à cette atteinte.

Elles ne s'appliquent pas non plus, sauf celle de l'article 28 et, dans le cas d'un document produit par le vérificateur général ou pour son compte, celle de l'article 41, à un renseignement concernant la quantité, la qualité ou la concentration des contaminants émis, dégagés, rejetés ou déposés par une source de contamination, ou concernant la présence d'un contaminant dans l'environnement.

Dans le cas d'un renseignement fourni par un tiers et visé par le premier alinéa, le responsable doit lui donner avis de sa décision lorsqu'elle vise à y donner accès. Toutefois, cette décision est exécutoire malgré l'article 49. »

article 26, ceci n'a pas modifié le fardeau de la preuve exigé du demandeur ou de la demandeuse : « L'article 41.1 de la Loi sur l'accès exige que les renseignements demandés permettent de connaître ou de confirmer l'existence d'un risque immédiat pour la santé ou la sécurité d'une personne. [...] En effet, dans l'affaire Ferahian, la Commission souligne "... qu'il ne suffit pas qu'un renseignement soit susceptible de faire connaître ou de confirmer un tel risque ou une telle atteinte". Le libellé affirmatif de cette disposition (ancien article 26) exige que le renseignement révèle effectivement l'existence d'une situation de risque ou une atteinte qui a eu lieu⁹⁷. »

En effet, bien que l'article 41.1 permette à la personne responsable de ne pas considérer la protection pouvant être accordée aux renseignements confidentiels fournis par une entreprise, la décision à prendre peut nécessiter une certaine expertise en matière environnementale, que le ou la responsable d'un organisme public n'a pas nécessairement. D'autre part, interprété comme tel, il revient à la personne qui fait une demande d'établir des faits ou des données pouvant raisonnablement conclure à une réelle menace au droit à l'environnement. Cette démonstration peut s'avérer difficile pour le demandeur qui ne connaît pas à l'avance le contenu des documents dont il demande accès.

C'est pourquoi il y a lieu de revoir le premier alinéa de l'article 41.1 de la Loi sur l'accès, qui soulève des difficultés d'application. Il y a donc lieu de vérifier si l'article 41.1 de la Loi sur l'accès s'avère adéquat pour les objectifs de primauté, notamment du droit à la qualité de l'environnement, reconnus par le législateur à cet article et qui permettent d'écarter certaines restrictions au droit d'accès prévues par la Loi. Les attentes grandissantes du public pour un plus grand accès aux renseignements concernant l'environnement nécessitent d'apporter des modifications à cet article.

Orientation n° 9 Faciliter l'accès aux informations de nature environnementale.

Modifications législatives

- ✎ Une modification serait apportée à l'article 41.1 de la Loi sur l'accès, afin de faciliter l'accès aux documents portant sur les risques environnementaux. Cette modification viserait à alléger la démonstration que doit faire le demandeur ou la demandeuse pour répondre aux conditions d'application de l'article 41.1.

⁹⁷ F.T. c. St-Sauveur (Ville de), (2012) QCCA 362.

Ce qui se fait ailleurs

Ailleurs dans le monde, et particulièrement en Europe, l'accès aux informations environnementales a connu une évolution considérable. Les questions touchant la protection de l'environnement sont devenues d'intérêt public.

Les législations des provinces canadiennes en matière d'accès à l'information renferment des dispositions concernant la divulgation de renseignements pour la protection de l'environnement, qui s'appliquent malgré les restrictions protégeant les renseignements fournis par des tiers.

L'article 22 de la Loi sur le droit à l'information et la protection de la vie privée du Nouveau-Brunswick⁹⁸ mentionne que le ou la responsable d'un organisme public est tenu de communiquer un document contenant des renseignements qui peuvent être protégés si, à son avis, l'intérêt du public à la communication, s'il concerne la santé, la sécurité publique ou la protection de l'environnement, l'emporte nettement sur les avantages de la non-communication pour le tiers.

Au Manitoba, l'article 18 (4) de la Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée⁹⁹ va dans le même sens : le ou la responsable, dans ce cas-ci, peut communiquer.

En Alberta, la plus haute autorité de l'organisme public doit communiquer sans délai, et même sans qu'une demande d'accès ait été formulée l'information concernant un risque de préjudice sérieux à l'environnement, à un groupe de personnes ou à une personne requérante¹⁰⁰. La Colombie-Britannique¹⁰¹ a une disposition similaire à l'Alberta.

Finalement, la loi ontarienne¹⁰² a une disposition générale de communication si la nécessité manifeste de divulguer le document dans l'intérêt public l'emporte sans conteste sur la fin visée par l'exception.

⁹⁸ Nouveau-Brunswick, *Loi sur le droit à l'information et la protection de la vie privée* (L.N.-B. 2009, ch. R-10.6).

⁹⁹ Manitoba, *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* C.P.L.M. c.F175, art. 18 (4).

¹⁰⁰ Alberta, *Freedom of Information and Protection of Privacy Act, Revised Statutes of Alberta 2000*, chapitre F-25, article 32(1).

¹⁰¹ Colombie-Britannique, *Freedom of Information and Protection of Privacy Act*, (R.S.B.C. 1996) Chapter 165, art. 25.

¹⁰² Ontario, *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* L.R.O., chapitre F-31, article 23.

2.6 Les délais maximums d'inaccessibilité aux documents

« Les droits reconnus par la Loi sur l'accès perdent parfois de leur intérêt en raison des délais de rétention prévus par certaines restrictions. Bien souvent, la divulgation de documents après un laps de temps plus ou moins long ne sera plus d'aucune utilité pour le demandeur. »

Commission d'accès à l'information,
Rapport quinquennal de 1997.

Les restrictions au droit d'accès aux documents comprennent habituellement des restrictions concernant les délais, pour une période de temps. Par exemple, dans le cadre d'un processus décisionnel, une analyse peut être protégée jusqu'à ce qu'une décision ait été prise ou, en l'absence de décision, jusqu'à ce qu'une période maximale de cinq ans se soit écoulée depuis la date où l'analyse a été faite.

Il s'agit là d'un délai maximum de rétention de l'information : après ce délai, les renseignements doivent être accessibles. Il est important de souligner qu'un renseignement dont la loi autorise la protection n'a pas nécessairement à être protégé jusqu'à la fin de la période de rétention indiquée.

Les délais actuels dans la Loi sont déterminés soit en années (selon le cas, de 5 à 25 ans), soit selon la survenance d'un événement qui marque la fin de ce délai (ex. : les renseignements pouvant révéler une politique budgétaire du gouvernement sont protégés avant que le ministre des Finances ne la rende publique).

Déjà, en 1997, dans son mémoire portant sur le rapport de la CAI, intitulé *Vie privée et transparence administrative au tournant du siècle*, le Barreau du Québec se prononçait en faveur de la diminution des délais :

« Par ailleurs, nous sommes d'accord avec la réduction des délais de rétention des documents ou des renseignements des organismes publics et du gouvernement. Dans une société démocratique, les citoyens doivent avoir le droit de connaître dans les meilleurs délais les renseignements qui ont servi à la prise de décisions administratives ou politiques de l'État, sauf si la sécurité nationale ou la défense du pays peuvent être compromises. »

La Fédération professionnelle des journalistes du Québec recommande également des diminutions de délais dans ses propositions sur la mise à jour de la Loi sur l'accès à l'information¹⁰³ et dans son mémoire sur le rapport de la CAI de 2011¹⁰⁴.

Dans le contexte de la mise en œuvre d'un gouvernement plus transparent, la révision des délais est une façon d'accroître l'accessibilité aux documents, entre autres en

¹⁰³ FÉDÉRATION PROFESSIONNELLE DES JOURNALISTES DU QUÉBEC, *Propositions sur la mise à jour de la Loi sur l'accès à l'information*, [En ligne]. <http://www.fpqj.org/propositions-sur-la-mise-a-jour-de-la-loi-sur-lacces-a-linformation/> (Consulté en septembre 2014).

¹⁰⁴ FÉDÉRATION PROFESSIONNELLE DES JOURNALISTES DU QUÉBEC, op. cit., recommandation 20, p. 42-43.

diminuant certains de ces délais. Les délais proposés s'apparentent à ceux qui sont retenus dans d'autres provinces canadiennes.

Orientation n° 10 Réduire les délais maximums d'inaccessibilité aux documents.

Modifications législatives

- ⇒ Article 30 : décisions du Conseil exécutif et du Conseil du trésor; réduire le délai de 25 ans à un délai de 15 ans.
- ⇒ Article 33 : documents du ou pour le Conseil exécutif et le Conseil du trésor; réduire le délai de 25 ans à 15 ans.
- ⇒ Article 33, dernier alinéa : mémoires des délibérations du comité exécutif d'un organisme municipal, les recommandations qui lui sont faites par ses membres ainsi que les communications entre ses membres; réduire le délai de 25 ans à 15 ans.
- ⇒ Article 37 : recommandation ou avis fait par un membre d'un organisme public, un membre de son personnel, un membre d'un autre organisme public ou un membre du personnel de cet autre organisme et par un consultant ou une consultante; réduire le délai de 10 ans à 5 ans.
- ⇒ Article 38 : recommandation ou avis fait par un organisme à une autorité de qui il relève ou qu'il a fait à un autre organisme public; l'article prévoit présentement un délai en fonction d'un événement, soit que la décision définitive sur la matière faisant l'objet de l'avis ou de la recommandation ait été rendue publique par l'autorité compétente; modifier l'article 38 pour ajouter un délai maximal de 5 ans à partir de la date de l'avis, et ce, même s'il n'y a pas eu de décision définitive ou qu'elle n'a pas été rendue publique.

Les articles pour lesquels une réduction du délai est proposée dans les présentes orientations concernent les documents liés aux processus décisionnels du Conseil exécutif, du Conseil du trésor, du comité exécutif d'un organisme municipal et des organismes publics.

Décisions du Conseil exécutif et du Conseil du trésor (article 30)

En 1997, la CAI recommandait de réduire le délai à vingt ans et mentionnait que « ce délai donnerait au Conseil exécutif et au Conseil du trésor toute la marge de manœuvre nécessaire pour atteindre leurs fins et il garantirait aux citoyens un droit d'accès à des décisions dont le caractère public ne fait pas de doute¹⁰⁵ ».

En 2002, la CAI réitérait sa recommandation.

¹⁰⁵ COMMISSION D'ACCÈS À L'INFORMATION (1997), *op. cit.*, p. 107.

Le délai proposé est de quinze ans, en cohérence avec le délai proposé pour les documents du Conseil exécutif et du Conseil du trésor, prévu à l'article 33.

Documents du Conseil exécutif et du Conseil du trésor (article 33)

En 1981, la commission Paré proposait que les documents visés à l'article 33 soient protégés pendant vingt ans :

« La solidarité ministérielle n'est possible que si la discussion d'un sujet peut se faire dans un climat de liberté assuré par le secret des délibérations du Conseil des ministres et la protection des documents que le Conseil examine. Une Loi sur l'accès à l'information ne doit pas empêcher la franchise et l'intégrité de ces discussions en rendant leur déroulement public. Il importe donc de garantir la confidentialité des délibérations du Conseil des ministres et des avis et recommandations des ministres et des comités ministériels¹⁰⁶. »

Dans son rapport de 1997, la CAI recommandait de réduire ce délai à quinze ans : « La Commission souhaite que le législateur ramène le délai de 25 ans prévu à l'article 33 à un délai de rétention de 15 ans¹⁰⁷. » En 2002, la CAI réitérait sa recommandation. Elle invitait le législateur à s'inspirer de nouvelles législations provinciales, telles que celles de la Colombie-Britannique et de l'Alberta, qui ont abaissé ce délai à quinze ans¹⁰⁸.

Comme mentionné plus haut, le délai proposé est de quinze ans.

Mémoires de délibérations des conseils d'administration (article 35)

En 1997, la CAI recommandait de ramener le délai à dix ans. La même recommandation a été reprise dans son rapport de 2002 :

« L'objectif de cette restriction vise à assurer aux instances décisionnelles une entière liberté dans leur cheminement vers une décision. Sans amenuiser la liberté du processus décisionnel, la réduction de ce délai assurerait un meilleur droit d'accès à des renseignements qui permettent d'éclairer les citoyens sur des décisions passées¹⁰⁹. »

¹⁰⁶ COMMISSION D'ACCÈS À L'INFORMATION (1997), *op. cit.*, p. 107.

¹⁰⁷ COMMISSION D'ACCÈS À L'INFORMATION (1997), *op. cit.*, p. 108.

¹⁰⁸ COMMISSION D'ACCÈS À L'INFORMATION (2002), *op. cit.*, p. 59.

¹⁰⁹ COMMISSION D'ACCÈS À L'INFORMATION (2002), *op. cit.*, p. 60.

Puisque l'article 35 concerne la protection des mémoires de délibérations et afin d'assurer une certaine cohérence entre le nouveau délai de protection concernant, notamment, les mémoires de délibérations du Conseil exécutif, le délai maximal de rétention des mémoires de délibérations d'un conseil d'administration serait maintenu à quinze ans.

Avis et recommandation (article 37)

Cette proposition reprend la recommandation de la CAI, formulée en 1997 et en 2002 :

« À défaut de rendre accessibles les avis et les recommandations dès que la décision qui en découle est rendue, la Commission recommande que le délai de rétention de 10 ans prévu à l'article 37 soit ramené à 5 ans¹¹⁰. »
(Recommandation n° 23)

Selon la CAI, « ... s'il est un sens que nous devons accorder au droit d'accès, c'est précisément celui de permettre au citoyen de comprendre et, au besoin, de critiquer les décisions des organismes publics¹¹¹ ». La CAI y souligne qu'elle reçoit plusieurs demandes de révision des décisions de refus d'accès basées sur l'article 37. Ce qui lui fait croire qu'une franche adhésion aux principes de la transparence par les organismes publics permettrait l'accès à un plus grand nombre d'avis et recommandations.

Par ailleurs, la CAI explique que ramener les délais à cinq ans permettrait d'harmoniser les articles 37 et 39 de la Loi. Ceux-ci concernent les analyses produites à l'occasion d'une recommandation faite dans le cadre d'un processus décisionnel, lorsque la recommandation n'a pas fait l'objet d'une décision. Ces analyses ne peuvent pas être accessibles avant cinq ans.

Pour sa part, la Fédération professionnelle des journalistes du Québec (FPJQ) recommande que les recommandations et avis prévus à l'article 37 soient accessibles dès que la décision à laquelle ils renvoient a été prise. Elle ajoute que « lorsqu'aucune décision n'est prise, les avis et recommandations devraient être accessibles au plus tard dans un délai de quatre ans¹¹² ».

De l'avis de la FPJQ, « ... lorsqu'une décision est prise, et pas nécessairement une décision finale, les citoyens devraient avoir le droit de connaître tous les avis et toutes les recommandations [...] de manière à pouvoir juger et, le cas échéant,

¹¹⁰ COMMISSION D'ACCÈS À L'INFORMATION (2002). *op. cit.*, p. 60.

¹¹¹ COMMISSION D'ACCÈS À L'INFORMATION (2002). *op. cit.*, p. 59.

¹¹² FÉDÉRATION PROFESSIONNELLE DES JOURNALISTES DU QUÉBEC, *op. cit.*, recommandation 20, p. 43.

critiquer les décisions qui ont été prises et qui affectent nécessairement la collectivité¹¹³ ».

Cette recommandation de la FPJQ vient à l'encontre de l'invitation à la prudence formulée par la Commission Paré quant à l'accessibilité des avis rédigés par les fonctionnaires :

« L'intégrité du processus décisionnel implique également que l'on ne mette pas en contradiction un ministre et ses fonctionnaires. Les avis que les fonctionnaires proposent à leur ministre constituent des éléments de critique puisqu'on leur demande à l'occasion de se faire les avocats du diable. Il faut éviter de décourager de telles initiatives dont le succès dépend de la franchise ou de la nature polémique de l'exercice. On comprendra que le pouvoir bureaucratique serait accru d'autant s'il était possible aux fonctionnaires de menacer les élus d'une divulgation de certains avis¹¹⁴ . »

L'orientation proposée est de réduire à cinq ans le délai maximal de rétention des avis et recommandations visés à l'article 37.

Avis et recommandation à une autorité ou à un autre organisme (article 38)

Il est proposé d'établir un délai de cinq ans pour l'accès à un avis ou une recommandation n'étant pas suivi d'une décision définitive ou si celle-ci n'est pas rendue publique : présentement, il n'y a pas de délai maximal de rétention si la décision définitive n'est pas rendue publique. Le délai est le même que celui prévu à l'article 37, ce qui permet une cohérence dans les délais. De plus, l'ajout de ce délai pour rendre publics ces documents est cohérent avec la proposition que les organismes publics s'inscrivent dans un processus continu d'identification des documents à diffuser.

La CAI ne s'est jamais prononcée sur l'introduction d'un délai. Par contre, la Fédération des journalistes du Québec reprend les mêmes arguments que ceux qui sont avancés sur l'article 37 et propose un délai de quatre ans :

« À notre avis, un délai de quatre ans, correspondant à la période de l'élection à date fixe sur laquelle tous les partis politiques s'entendent et qui devrait donner lieu à une réforme législative incessamment, correspondrait mieux à la réalité dans le cas où aucune décision n'est prise¹¹⁵ . »

¹¹³ *Ibid.*, p. 43.

¹¹⁴ RAPPORT PARÉ, op. cit., p. 47.

¹¹⁵ *Ibid.*, p. 43.

Ce qui se fait ailleurs

Décisions du Conseil exécutif

Comparativement au délai de quinze ans proposé, voici les délais en vigueur dans d'autres provinces ou pays pour des dispositions similaires à l'article 30 : Canada, vingt ans; Ontario, vingt ans¹¹⁶; Manitoba, vingt ans¹¹⁷; et Royaume-Uni, trente ans. Dans le cas de la Colombie-Britannique¹¹⁸, le délai est de quinze ans.

Documents du Conseil exécutif

Les délais en vigueur dans d'autres provinces sont, notamment : Ontario, vingt ans; Manitoba, quinze ans; Nouveau-Brunswick, quinze ans; et Colombie-Britannique, quinze ans.

Mémoires de délibérations d'un conseil d'administration

Les délais en vigueur dans d'autres provinces ou pays pour des dispositions similaires à l'article 35 sont nettement plus longs : Canada, vingt ans; Ontario, vingt ans; Manitoba, vingt ans, et Colombie-Britannique, quinze ans¹¹⁹.

Avis et recommandation

Dans les autres provinces ou pays examinés, les délais sont variables : Canada, vingt ans; Ontario, vingt ans; Manitoba, vingt ans, et Colombie-Britannique, dix ans¹²⁰.

Avis et recommandation d'un organisme à une autorité ou à un autre organisme

Par ailleurs, il faut aussi considérer qu'un délai existe dans d'autres provinces ou pays pour des dispositions similaires à l'article 38. Des délais plus élevés que

¹¹⁶ Ontario, *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* L.R.O., chapitre F-31, article 12.

¹¹⁷ Manitoba, *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* C.P.L.M. c.F175, art. 18 (4), article 19.

¹¹⁸ Colombie-Britannique, *Freedom of Information and Protection of Privacy Act*, (R.S.B.C. 1996) Chapter 165, art. 12.

¹¹⁹ *Loi sur l'accès à l'information*, L.R.C. 1985, ch. A-1, art. 21; Ontario, *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*, L.R.O. 1990, ch. F.31, art. 13; Manitoba, *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*, C.P.L.M., ch. F175, art. 23; Colombie-Britannique, *Freedom of Information and Protection of Privacy Act*, R.S.B.C. 1996, ch. 165, art. 13.

¹²⁰ *Loi sur l'accès à l'information*, L.R.C. 1985, ch. A-1, art. 21; Ontario, *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*, L.R.O. 1990, ch. F.31, art. 13; Manitoba, *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*, C.P.L.M., ch. F175, art. 23; Colombie Britannique, *Freedom of Information and Protection of Privacy Act*, R.S.B.C. 1996, ch. 165, art. 13.

celui qui est proposé existent au Canada, vingt ans; Ontario, vingt ans; Manitoba, vingt ans, ainsi qu'en Colombie-Britannique, dix ans¹²¹.

2.7 L'assujettissement de nouveaux organismes qui gèrent des fonds publics

L'identification de critères généraux pour assujettir de nouveaux organismes à la Loi sur l'accès s'avère un exercice difficile.

Au Québec, les organismes publics sont assujettis à la Loi sur l'accès, soit parce qu'ils font partie de grandes catégories d'organismes désignées dans la Loi, soit parce qu'ils répondent aux critères établis par la Loi, comme c'est le cas pour la modification précitée de 2006 concernant les organismes municipaux. La Loi ne contient pas une liste désignant nommément tous les organismes publics, comme cela existe dans certains autres États.

En vertu de l'article 17 de la Loi, c'est la Commission d'accès à l'information (CAI) qui diffuse et met à jour un répertoire indiquant, pour chaque organisme public, le titre, l'adresse et le numéro de téléphone de la personne responsable de l'accès aux documents et de celle qui est responsable de la protection des renseignements personnels.

Cette liste est le seul outil permettant au public de savoir quels sont nommément les organismes assujettis. La section juridictionnelle de la CAI peut également, dans le cadre d'une demande de révision, établir si elle a juridiction concernant un organisme public, selon les critères établis par la Loi.

Afin d'assurer une plus grande transparence de l'utilisation des fonds publics, il y a lieu d'examiner l'application de la Loi sur l'accès à l'égard des organismes issus des nouveaux modes de gestion financière et économique de l'appareil gouvernemental (partenariats, sous-traitances et filiales). Ces nouveaux organismes peuvent être grandement financés par des fonds publics ou encore gérer des équipements financés par des fonds publics.

Dans son dernier rapport quinquennal, déposé en 2011, la CAI recommande que la Loi sur l'accès soit modifiée afin d'assujettir tous les organismes dont le fonds social est détenu à plus de 50 % par l'État.

Cette recommandation concerne les organismes gouvernementaux dont le fonds social fait partie du domaine de l'État, mais plus précisément les filiales détenues

¹²¹ *Loi sur l'accès à l'information*, L.R.C. 1985, ch. A-1, art. 21; Manitoba, *Loi sur la liberté d'accès à l'information*, C.P.L.M., ch. F175, art. 23; Colombie Britannique, *Freedom of Information and Protection of Privacy Act*, R.S.B.C. 1996, ch. 165, art. 13.

par ces organismes gouvernementaux. On peut penser ici à Hydro-Québec International, qui est une filiale dont les actions sont détenues à 100 % par Hydro-Québec. En 2002, la Cour d'appel¹²² décidait que cette filiale était un organisme assujéti à la Loi sur l'accès. Cette décision est toutefois survenue au terme d'une longue saga judiciaire, entreprise en 1997.

Si la question des filiales détenues à 100 % par un organisme public semble avoir été réglée par les tribunaux, elle n'a pas toujours été incluse dans la Loi, ce qui aurait apporté plus de clarté pour la population. Si cette modification proposée était intégrée, 119 fonds sociaux seraient considérés comme des filiales détenues à 100 % par le gouvernement — selon un estimé fait par le Vérificateur général¹²³ — et seraient couverts par la Loi sur l'accès.

Par ailleurs, la question des filiales dont le fonds social ne fait pas entièrement partie du domaine de l'État demeure entière. La recommandation de la CAI est d'assujettir les organismes dont plus de 50 % du fonds social fait partie du domaine de l'État, sans autres prescriptions.

Un examen attentif de la nature des organismes qui seraient soumis à la Loi sur l'accès par l'application du critère proposé par la CAI soulève toutefois des questions. Si l'on retient le critère de la détention d'un fonds social à plus de 50 % mais inférieur à 100 % par le gouvernement, à peine un peu plus de vingt sociétés seraient visées. Cela pourrait mener à des assujettissements à la Loi d'accès discutables, dans le cas, entre autres, des sociétés d'investissement gérant des centres commerciaux ou des résidences pour étudiants et étudiantes, dont les suivantes : Fonds de résidences Maestro, Groupe SCE, Galeries de Hull, Fonds de résidences pour étudiants Maestro 1, S.E.C. et Kildonan Place Shopping Centre.

L'application du critère du fonds social détenu à 50 % par l'État pourrait faire en sorte qu'une société qui administre un centre commercial ou qui gère des immeubles résidentiels serait soumise à la Loi sur l'accès au même titre qu'un organisme public. L'assujettissement n'aurait-il pas pour effet de désavantager cette entreprise privée par rapport à ses concurrents et de changer la nature même de celle-ci parce qu'elle fait affaire avec l'État?

¹²² *Pouliot c. Cour du Québec*, 2002, CANLII 41158 (QC C.A.).

¹²³ La Loi sur le Vérificateur général du Québec donne un pouvoir d'audit au Vérificateur général du Québec, à l'égard, notamment, d'un organisme dont plus de 50 % des actions comportant le droit de vote de son fonds social font partie du domaine de l'État ou sont détenues en propriété par un organisme public ou par un autre organisme du gouvernement (*Loi sur le vérificateur général*, chapitre V-5.01, art. 4, par. 4). Au 31 janvier 2015, le Vérificateur général estime que 140 organismes ont un fonds social détenu à 50 % ou plus par le gouvernement. De ce nombre, 122 seraient des filiales détenues à 100 % par le gouvernement. Les filiales et sociétés qui font l'objet d'une vérification par le Vérificateur général sont celles de la Caisse de dépôt et placement du Québec, d'Hydro-Québec, d'Investissement Québec, de La Financière agricole du Québec et de Loto-Québec.

Il y a lieu aussi de s'interroger sur l'effet qu'une telle mesure pourrait avoir sur l'entreprise privée et sur ses possibilités d'association et de partenariat avec le gouvernement. En outre, le fait qu'un organisme soit assujéti à la Loi sur l'accès entraînerait automatiquement son exclusion des obligations de la Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé; il deviendrait alors assujéti au régime de protection des renseignements personnels de la Loi sur l'accès¹²⁴. À cet égard, il faudrait qu'une entreprise privée se soumette à certaines obligations administratives, comme celles de tenir un registre de communication de renseignements personnels et de dresser un inventaire de fichiers de renseignements personnels. De plus, elle devrait être soumise aux exigences du Règlement sur la diffusion et, par exemple, avoir à mettre en place un comité sur l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels.

Le gouvernement estime donc qu'il n'est pas opportun, pour le moment, d'assujettir les filiales dont moins de 100 % du fonds social est détenu par l'État

Orientation n° 11 Augmenter le nombre d'organisations assujetties à la Loi sur l'accès.

Modifications législatives

- ✎ Modifier la Loi sur l'accès afin d'y assujettir les sociétés à fonds social dont toutes les actions sont détenues par l'État;
- ✎ Pour plus de clarté pour la population, prévoir que le ministre diffusera et tiendra à jour une liste des organismes soumis à la Loi sur l'accès, incluant les filiales.

¹²⁴ *Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé*, R.L.R.Q., c. P-34.1, art. 3. La présente loi ne s'applique pas : 1° à un organisme public au sens de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels (chapitre A-2.1); 2° aux renseignements qu'une personne autre qu'un organisme public détient pour le compte de ce dernier.

3. La révision de la Loi sur l'accès – volet du respect de la vie privée et de la protection des renseignements personnels

**Le respect de la vie privée
et la protection des renseignements personnels :
un capital à préserver**

« De même qu'on ne peut pas agir impunément en matière de protection de l'environnement, nous devons être extrêmement vigilants dans notre domaine, à l'égard de toute avancée technologique non maîtrisée comme de toute mise en œuvre de normes nouvelles consenties plus ou moins consciemment, parce que ce capital de garantie de nos libertés et de notre identité peut alors être amputé ou menacé dans son existence même. Et il ne se renouvellera pas, précisément en raison du phénomène d'irréversibilité des effets du progrès technologique.

La protection des données est peut-être aussi précieuse que l'air que nous respirons. Tous deux sont invisibles, mais les conséquences sont tout aussi désastreuses quand ils viennent à manquer¹²⁵. »

¹²⁵ 28TH INTERNATIONAL CONFERENCE OF DATA PROTECTION AND PRIVACY COMMISSIONER, *Communiquer sur la protection des données et la rendre effective*, [En ligne]. [https://www.apda.ad/system/files/londres_declaracio_fr.pdf]. (Consulté en août 2014).

3.1 Introduction

La Loi sur l'accès met en application deux droits énoncés dans la Charte des droits et libertés de la personne du Québec : le droit à l'information (article 44) et le droit au respect de la vie privée (article 5).

La Loi sur l'accès comporte deux grands objectifs : le premier garantit à toute personne un droit d'accès aux documents des organismes publics; le second prévoit un ensemble de principes et de règles pour assurer la protection des renseignements personnels détenus par les organismes publics.

Ce deuxième volet accorde, notamment, à toute personne le droit d'accéder aux renseignements la concernant et d'en demander la rectification. Il consacre le principe de confidentialité des renseignements personnels et prévoit plusieurs obligations pour les organismes publics, visant à assurer la protection des renseignements personnels tout au long de leur cycle de vie. C'est ainsi que les organismes publics doivent, notamment :

- ↳ mettre en place les mesures nécessaires pour permettre aux personnes d'exercer leur droit d'accès aux renseignements et de les faire rectifier;
- ↳ prendre les mesures nécessaires pour que les principes et les dispositions de protection des renseignements personnels de la Loi sur l'accès et des autres lois auxquelles ils sont assujettis soient respectés et mis en œuvre.

Vie privée, protection des renseignements personnels et sécurité de l'information : des notions distinctes

Il existe une confusion des notions de respect de la vie privée, de protection des renseignements personnels et de sécurité de l'information. Cette confusion s'explique par le fait que ces notions, bien qu'elles soient distinctes, sont également complémentaires et interreliées. Avant d'aborder les orientations sur d'éventuelles modifications à la Loi sur l'accès, il importe de les clarifier, pour une meilleure compréhension des obligations des organismes publics. En effet, cette confusion peut avoir des conséquences sur le partage des responsabilités entre les instances qui ont reçu le mandat d'appliquer ces obligations.

La protection des renseignements personnels est un élément de la protection de la vie privée qui se rattache, notamment, au droit à l'anonymat et à l'intimité, au droit à l'autonomie et au droit à la confidentialité. La protection des renseignements personnels prend racine dans la Charte des droits et libertés du Québec. Elle constitue la dimension informationnelle du droit au respect de la vie privée.

Quant à la sécurité de l'information, elle s'appuie sur des normes qui ne sont pas entièrement régies par la Loi sur l'accès. La sécurité de l'information exige la

disponibilité de l'information, son intégrité et sa confidentialité en fonction de l'importance des risques, de leur probabilité et de leurs conséquences.

Les mesures de sécurité alors adoptées tiendront compte de ces paramètres et se déclineront par des moyens technologiques comme l'ajout de pare-feu, la mise en place de mesures de relève des systèmes ou par une gestion rigoureuse des droits d'accès des utilisateurs et utilisatrices.

Bien que la mise en place de mesures de sécurité pour les renseignements personnels soit un élément essentiel, la sécurité à elle seule n'est pas garante du respect de l'ensemble des obligations de protection des renseignements personnels qui incombent à un organisme public, au sens de la Loi sur l'accès. Par exemple, lorsqu'il s'agit de communiquer des renseignements personnels à un tiers dans le cadre d'un contrat de service ou d'avoir recours à des services infonuagiques, la communication peut correspondre à des normes de sécurité élevées (ex. : cryptage des données). Toutefois, si les renseignements communiqués ne sont pas justifiés comme nécessaires à l'exécution du mandat de service, la communication, bien que sécurisée, ne correspond pas aux obligations de la Loi sur l'accès quant à la pertinence des renseignements à communiquer. Si une analyse n'a pas été faite pour déterminer si l'organisation est autorisée à communiquer ces renseignements, cette communication peut être illégale. Il est donc important que les organismes publics aient une compréhension exacte de ces notions, afin que les volontés de chaque partie se traduisent dans des termes clairs.

Dans le présent document d'orientations, lorsque nous nous reportons à la gouvernance et à la gestion de la protection des renseignements personnels dans une organisation, nous n'englobons pas toutes les pratiques ni toutes les exigences de sécurité. L'évaluation des risques de sécurité et l'évaluation des risques et impacts sur la vie privée font appel à des méthodologies d'analyse et à des cadres de référence distincts. Nous le rappelons : la maîtrise des risques de sécurité ne garantit donc pas celle des risques de la protection des renseignements personnels.

En pratique, que signifie « assurer la protection des renseignements personnels »?

En 1980, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) adoptait des Lignes directrices de l'OCDE régissant la protection de la vie privée et les flux transfrontières des données de caractère personnel (1980)¹²⁶, auxquelles le Canada avait adhéré. Ces Lignes directrices sont devenues la norme internationale en matière de protection des données et le

¹²⁶ [En ligne],
[\[http://www.oecd.org/fr/internet/ieconomie/lignesdirectricesregissantlaprotectiondelaviepriveeetlesfluxtransfrontieresdedonneesdecaracterepersonnel.htm\]](http://www.oecd.org/fr/internet/ieconomie/lignesdirectricesregissantlaprotectiondelaviepriveeetlesfluxtransfrontieresdedonneesdecaracterepersonnel.htm)

fondement des lois sur la protection des renseignements personnels. La Loi sur l'accès intègre les principes fondamentaux des Lignes directrices de l'OCDE.

Ces principes fondamentaux, qui sont à la base de la protection des renseignements personnels, sont :

- ↳ limitation en matière de collecte des renseignements personnels;
- ↳ qualité des données;
- ↳ spécification des finalités;
- ↳ limitation de l'utilisation;
- ↳ garantie de sécurité;
- ↳ transparence;
- ↳ participation individuelle;
- ↳ responsabilité des entités.

Ces principes ou des principes similaires sont les fondements des diverses lois sur la protection des renseignements personnels adoptées un peu partout dans le monde, y compris la Loi sur l'accès.

À la lumière de ces principes, on comprendra plus facilement que la protection des renseignements personnels ne se limite pas uniquement à la préservation de la confidentialité; c'est aussi informer la population de la gestion de ces renseignements, en limiter la collecte et l'utilisation et en assurer la qualité et la sécurité, et ce, pour tout le cycle de vie de ces renseignements. La protection des renseignements personnels impose l'adoption de dispositions législatives et de mesures particulières pour rendre l'ensemble de ces principes effectifs au sein des organisations.

À la base, considérons le principe de la « participation individuelle ». Toute personne devrait avoir le droit de savoir si un organisme public détient des renseignements la concernant, le droit d'y avoir accès et le droit de faire retrancher, corriger ou compléter ces renseignements. La Loi sur l'accès consacre effectivement ces droits.

La Loi sur l'accès impose aux organismes publics plusieurs autres obligations pour les renseignements personnels colligés, rendus accessibles, utilisés, communiqués, conservés et détruits. Ces activités constituent les moments clés du cycle de vie des renseignements personnels pour lesquels des principes et des règles précises de PRP s'appliquent. À ce sujet, les principes suivants sont mis en application dans la Loi sur l'accès :

- ↳ Le principe de la limitation de la collecte des renseignements personnels : il y a lieu d'assigner des limites à la collecte; un organisme public ne peut recueillir n'importe lequel, ni tous les renseignements personnels sur une

personne. De plus, la personne concernée doit en être informée.

- ⇒ Le principe de la qualité des données : les renseignements personnels doivent être en lien avec les finalités de leur collecte; ils doivent être exacts, complets et à jour.
- ⇒ Le principe de la limitation de l'utilisation : l'utilisation des renseignements personnels recueillis doit être conforme aux fins de leur collecte, sauf s'il y a consentement de la personne ou autorisation de la Loi.
- ⇒ Le principe de la responsabilité : chaque organisme a la responsabilité de mettre en œuvre et de respecter les obligations imposées pour la protection des renseignements personnels.

Assurer la protection des renseignements personnels exige donc que les organismes publics assurent le respect de ces principes et des règles particulières de protection des renseignements personnels. Cela repose non seulement sur la mise en œuvre de meilleures pratiques de saine gouvernance et de gestion des renseignements personnels comme tels, mais également, et surtout sur une gouvernance et une gestion intégrant à la fois la protection des renseignements personnels et la sécurité de l'information, et ce, dans l'ensemble des activités.

Le schéma qui suit représente le cycle de vie de la protection des renseignements personnels¹²⁷, selon lequel la Loi sur l'accès et la Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé prévoient des principes et des règles à respecter.

Cycle de vie de la protection des renseignements personnels



¹²⁷ DENYSE ROUSSEL, DENIS BISTODEAU, *Modèle de pratiques, de protection de renseignements personnels*, ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration, 2009, p. 5-6.

Les orientations proposées dans ce document visent à améliorer l'encadrement légal ainsi que la gouvernance et la gestion des renseignements personnels par les entités.

Notion de renseignements personnels

L'article 54 de la Loi sur l'accès définit les renseignements personnels comme « des renseignements qui concernent une personne physique et permettent de l'identifier ». La CAI a précisé trois critères permettant de déterminer un renseignement personnel :

- ✎ Il doit s'agir d'un « renseignement », c'est-à-dire qu'il doit faire connaître quelque chose;
- ✎ Il doit « concerner », c'est-à-dire qu'il doit avoir un lien avec une personne physique;
- ✎ Il doit permettre de l'« identifier », c'est-à-dire qu'il doit permettre de la reconnaître par rapport à quelqu'un d'autre, par rapport aux différentes classes ou catégories de personnes et de reconnaître sa nature.

Une personne peut être identifiée directement par son nom ou indirectement par un ensemble de renseignements qui lui sont associés, par exemple son numéro de téléphone, son numéro d'assurance sociale ou d'assurance maladie, sa plaque d'immatriculation, etc. Le nom d'une personne n'est pas toujours nécessaire pour l'identifier lorsque d'autres renseignements sont présents.

Par exemple, un croisement de critères particulièrement significatifs tels l'âge, l'adresse, l'employeur, la fonction, etc. peut permettre de reconnaître une personne parmi d'autres¹²⁸. C'est donc le contexte de l'ensemble des renseignements analysés qui détermine si ceux-ci permettent ou non d'identifier une personne. La notion de renseignements personnels est donc primordiale, car elle conditionne ce qui entre dans le champ d'application des lois sur la protection des renseignements personnels.

Les nouvelles applications technologiques telles que la publicité comportementale en ligne, la géolocalisation et la reconnaissance faciale¹²⁹ posent de nouveaux défis qui nécessitent la prise en compte de nouvelles réalités pour les organismes publics et les entreprises privées.

¹²⁸ GROUPE DE TRAVAIL « ARTICLE 29 » SUR LA PROTECTION DES DONNÉES, *Avis 4/2007 sur le concept de données à caractère personnel – Adopté le 20 juin*, Directive 95/46/CE – WP 136. [http://ec.europa.eu/justice/policies/privacy/docs/wpdocs/2007/wp136_fr.pdf].

¹²⁹ [https://www.priv.gc.ca/media/sp-d/2012/sp-d_20120202_f.asp].

Notion de renseignements anonymes

Qu'entend-on par *données anonymisées*? Les données sont anonymisées si tous les éléments identifiants ont été supprimés d'un ensemble de données à caractère personnel. Les informations ne doivent plus contenir aucun élément qui serait susceptible, au moyen d'un effort raisonnable, de servir à identifier à nouveau la ou les personnes concernées.

Par exemple :

Un ministère recueille les renseignements personnels (nom, adresse, date de naissance, âge, nature du diplôme, etc.) des jeunes diplômés en administration, aux fins d'admissibilité à un programme de financement de soutien aux jeunes pour le démarrage d'une entreprise. Le ministère dresse une liste des jeunes admissibles et veut la rendre disponible à une compagnie d'assurance. Avant la transmission de cette liste, le ministère devrait-il demander le consentement de ces jeunes? Oui, car les jeunes diplômés ont donné leur consentement aux fins de leur admissibilité au programme de financement, et non pas pour que leurs renseignements soient transmis à un tiers qui pourra les utiliser pour faire du démarchage auprès d'eux.

Lorsque des données ont été correctement anonymisées, elles ne sont plus des données à caractère personnel¹³⁰. Toutefois, malgré des outils très sophistiqués, l'anonymisation totale des renseignements personnels est difficilement réalisable dans le contexte des nouvelles capacités technologiques de traitement massif des données. En effet, en relevant les possibilités d'identification indirecte ou de nouvelle identification des personnes à partir de données anonymisées, plus particulièrement lors du traitement massif de celles-ci et finalement les nouvelles sources de renseignements issues de la

technologie et en procédant à des évaluations d'impact et de risques¹³¹ (ex. : l'adresse IP propre à une connexion réseau, une adresse MAC qui est propre à un appareil physique ou l'identificateur unique d'un téléphone intelligent (UDID))

¹³⁰ [\[Directive relative à la protection des données, article 6, paragraphe 1, point e\) Convention 108, article 5, point e\) Convention 108, rapport explicatif, article 42http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2014-handbook-data-protection-law-2nd-ed_fr.pdf\]](http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2014-handbook-data-protection-law-2nd-ed_fr.pdf).

Le document d'information intitulé *Utiliser la protection intégrée de la vie privée pour innover au moyen des données massives sans compromettre la confidentialité*, publié le 10 juin 2014 par la Commissaire à la protection de la vie privée de l'Ontario, avec des experts de la firme Deloitte, définit l'*information anonymisée* comme étant « les dossiers desquels on a retiré ou rendu illisibles suffisamment de renseignements personnels pour que l'information restante ne permette pas d'identifier une personne et qu'il n'y ait aucune raison de croire qu'elle puisse servir à cette fin ». [\[http://www.ipc.on.ca/images/Resourcess/pbd-big-data-innovation_Deloitte-fr.pdf\]](http://www.ipc.on.ca/images/Resourcess/pbd-big-data-innovation_Deloitte-fr.pdf).

Cette définition est basée sur celle qui est proposée dans le *Guide to Protecting the Confidentiality of Personally Identifiable Information*, National Institute of Standards and Technology, 800-122. [\[http://csrc.nist.gov/publications/nistpubs/800-122/sp800-122.pdf\]](http://csrc.nist.gov/publications/nistpubs/800-122/sp800-122.pdf).

¹³¹ Orientation n° 15.

sont-ils des renseignements personnels?¹³²), les organismes publics seront davantage en mesure d'assurer le droit au respect à la vie privée et la protection des renseignements personnels.

3.2 Exigences sur la qualité du consentement

La Loi sur l'accès est basée sur le principe du caractère confidentiel des renseignements personnels et son corollaire, c'est-à-dire que ces renseignements ne peuvent être divulgués sans le consentement des personnes¹³³, sauf ce qui est expressément prévu par la Loi.

Ainsi, la Loi sur l'accès prévoit que le consentement n'est pas requis lorsque les renseignements sont nécessaires à l'exercice des fonctions d'une employée ou d'un employé dument autorisé par l'organisme public (art. 62), lorsque la communication est nécessaire aux fins d'une poursuite judiciaire ou pour prévenir un acte de violence (art. 59 et 59.1) ou lorsqu'elle est nécessaire pour l'application d'une loi au Québec (art. 67). Le consentement de la personne concernée est requis lorsque l'organisme public souhaite utiliser les renseignements personnels à d'autres fins que celles pour lesquelles ils ont été recueillis, sauf ce qui est prévu à l'article 65.1¹³⁴.

¹³² *Les normes internationales de protection des données personnelles : Développement, actualités et limites*, allocution prononcée par Jennifer Stoddart, Commissaire à la protection de la vie privée du Canada, à l'occasion de la 43^e Session d'enseignement de l'Institut international des droits de l'homme, le 9 juillet 2012, à Strasbourg (France). [https://www.priv.gc.ca/media/sp-d/2012/sp-d_20120709_f.asp].

¹³³ Article 53 : « Les renseignements personnels sont confidentiels, sauf dans les cas suivants : 1^o la personne concernée par ces renseignements consent à leur divulgation; si cette personne est mineure, le consentement peut également être donné par le titulaire de l'autorité parentale; [...] »

¹³⁴ Article 65.1 : « Un renseignement personnel ne peut être utilisé au sein d'un organisme public qu'aux fins pour lesquelles il a été recueilli. L'organisme public peut toutefois utiliser un tel renseignement à une autre fin, avec le consentement de la personne concernée, ou sans son consentement, dans les seuls cas suivants :

1^o lorsque son utilisation est à des fins compatibles avec celles pour lesquelles il a été recueilli;

2^o lorsque son utilisation est manifestement au bénéfice de la personne concernée;

3^o lorsque son utilisation est nécessaire à l'application d'une loi au Québec, que cette utilisation soit ou non prévue expressément par la Loi.

Pour qu'une fin soit compatible au sens du paragraphe 1^o du deuxième alinéa, il doit y avoir un lien pertinent et direct avec les fins pour lesquelles le renseignement a été recueilli [...] »

L'article 65.1 fait écho à l'article 37 du chapitre 3 du Code civil du Québec (Du respect de la réputation et de la vie privée) qui énonce : « Toute personne qui constitue un dossier sur une autre personne doit avoir un intérêt sérieux et légitime à le faire. Elle ne peut recueillir que les renseignements pertinents à l'objet déclaré du dossier et elle ne peut, sans le consentement de l'intéressé ou l'autorisation de la Loi, les communiquer à des tiers ou les utiliser à des fins incompatibles avec celles de sa constitution; elle ne peut non plus, dans la constitution ou l'utilisation du dossier, porter autrement atteinte à la vie privée de l'intéressé ni à sa réputation. »

Pour être valide, le consentement doit être donné en toute connaissance de cause. La Loi sur l'accès ne prévoit pas de critères sur la qualité du consentement, contrairement à la Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé.

Orientation n° 12 Introduire des critères de validité du consentement des personnes concernées dans la Loi sur l'accès, et prévoir que les cadres de gestion des organismes publics en matière de renseignements personnels incluent des modalités pour une meilleure information du public sur l'utilisation, la détention et les mesures de gestion des renseignements personnels au sein de l'organisme.

Modifications législatives

Introduire, dans la Loi sur l'accès, des dispositions qui rendent explicites les critères d'un consentement valide, comme c'est le cas actuellement à l'article 14 de la Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé¹³⁵, en considérant l'élément suivant :

- ✎ Un consentement manifeste, libre, éclairé, donné à des fins déterminées et qui est valable pour la durée nécessaire à la réalisation des fins pour lesquelles il a été demandé.

Le consentement donné en ligne

Par ailleurs, le rehaussement de la qualité du consentement est particulièrement pertinent lorsqu'il est donné ou fait en ligne. L'obligation d'adopter des politiques de confidentialité simplifiées et explicites sur les droits et obligations des utilisateurs et utilisatrices devrait accompagner le rehaussement de la qualité du consentement requis. C'est pour cette raison qu'il sera proposé, à l'orientation n° 16, que les organismes publics devraient adopter des politiques de confidentialité où seraient prévues des exigences à cet effet.

3.3 La diffusion de données anonymes et des renseignements personnels à caractère public dans un format qui en permet la réutilisation

Comme mentionné précédemment, la transparence, dans un contexte de gouvernement ouvert, se traduit par une optimisation des informations

¹³⁵ Article 14 : « Le consentement à la collecte, à la communication ou à l'utilisation d'un renseignement personnel doit être manifeste, libre, éclairé et être donné à des fins spécifiques. Ce consentement ne vaut que pour la durée nécessaire à la réalisation des fins pour lesquelles il a été demandé. Un consentement qui n'est pas donné conformément au premier alinéa est sans effet. »

gouvernementales permettant de les utiliser librement, sans égard aux droits de propriété de l'instance qui les a rendues publiques. On parlera de données « diffusées dans un format ouvert ». D'ailleurs, nous proposons, au point 5.5 de la section 5, que les organismes publics se dotent d'un plan de diffusion triennal de documents accessibles et aussi de jeux de données ouvertes qu'ils voudraient mettre à la disposition des citoyennes et citoyens. Ces derniers pourraient faire une réutilisation de ces données à différentes fins, que ce soit pour le développement économique, pour favoriser la recherche et l'innovation, pour assurer une meilleure gestion et une meilleure information ou pour accroître la participation publique.

Les données ouvertes sont des données qu'un organisme met à la disposition de tous et de toutes, sous forme de fichiers numériques qui permettent leur utilisation par des outils technologiques. Les données ouvertes doivent être à jour lors de leur publication et le demeurer. De plus, elles présentent des caractéristiques particulières. Elles sont :

- ↪ publiques et ne sont pas limitées par le droit d'auteur;
- ↪ sans restriction technologique, ou « accessibles », ce qui signifie qu'elles sont disponibles dans des formats conviviaux, afin de faciliter leur utilisation par le plus large public possible;
- ↪ détaillées, c'est-à-dire qu'elles sont accompagnées de métadonnées (renseignements sur la donnée) telles que la date de mise à jour ou les thématiques liées à la donnée. Une personne-ressource doit aussi être désignée pour fournir les informations pertinentes sur les données;
- ↪ disponibles, sous une licence de données ouvertes qui encadre les droits et obligations des citoyens et citoyennes à leur égard;
- ↪ complètes, de sorte qu'elles sont rendues disponibles de la façon la moins agrégée possible, tout en respectant les cadres juridiques, notamment la confidentialité des renseignements personnels et la protection de la vie privée¹³⁶.

La question de la diffusion de données anonymes ou de renseignements personnels à caractère public dans un format ouvert mérite une attention particulière. En effet, le traitement massif des données personnelles¹³⁷, qu'elles aient un caractère public ou qu'elles soient anonymisées, présente des risques d'atteinte à la vie privée. On pourrait penser que les problématiques qui y sont

¹³⁶ OFFICE OF MANAGEMENT AND BUDGET OF THE EXECUTIVE OFFICE OF THE PRESIDENT OF THE UNITED STATES. *Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies: Open Data Policy – Managing Information as an Asset*. Washington, D.C., 9 mai 2013, p. 5.
<http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/memoranda/2013/m-13-13.pdf>

¹³⁷ Par traitement massif, on entend « une analyse en temps réel de données massives caractérisées par le volume, la variété, la vitesse et la valeur ». [\[http://www.cvml.com/mail_content/bigdata.pdf\]](http://www.cvml.com/mail_content/bigdata.pdf).

reliées touchent principalement le secteur privé, mais certains organismes publics peuvent, dans le cadre de leur mission, faire du traitement massif de données personnelles, par exemple pour créer un indice de richesse de la population ou produire des statistiques sur la clientèle immigrante. Dans ces cas, l'organisme public a l'obligation de traiter les renseignements personnels en conformité avec la Loi et de manière transparente.

L'une des nouvelles réalités auxquelles les organismes publics sont confrontés, dans le contexte d'une demande d'accès à plus de données gouvernementales, est la diffusion de banques de données anonymes dans un format qui en permet la réutilisation.

Les données personnelles anonymes

La diffusion de données anonymes dans un format qui en permet la réutilisation pose des risques de nouvelle identification découlant d'un traitement massif des données par toute personne ou entreprise qui les utilise.

Pour pallier ces risques, les organismes publics devraient donc prendre certaines précautions avant de décider de diffuser des renseignements anonymes en format ouvert. Ils devraient s'assurer, notamment, que ces renseignements ont été anonymisés de façon à contrer les risques de nouvelle identification, en se basant sur les outils, les normes et les standards reconnus. Or, les méthodes d'anonymisation ne sont pas encore au point, et malgré l'existence d'outils technologiques sophistiqués pour traiter ces données, il n'est pas possible de garantir une anonymisation absolue. Ainsi, un traitement massif de données anonymisées peut générer de nouvelles informations ou connaissances qu'on peut rattacher à une personne en particulier ou qui permettent de l'identifier à nouveau. Dans ce cas, ces données redeviennent-elles de nouveaux renseignements personnels et, le cas échéant, devraient-elles être traitées en conformité aux exigences légales de protection des renseignements personnels? Devrait-on interdire ou plutôt encadrer la diffusion des renseignements anonymes en format ouvert?

Renseignements personnels à caractère public

La même question est présente lorsqu'il s'agit de la diffusion sur Internet de renseignements personnels à caractère public dans un format qui en permet la réutilisation. Rappelons brièvement qu'un renseignement personnel qui a un caractère public en vertu de la Loi n'est pas soumis à la confidentialité. *A priori*, on serait porté à croire que ces renseignements, énoncés à l'article 57 de la Loi sur l'accès, étant libres d'accès sont aussi libres d'utilisation. Ce n'est pas le cas. Bien que leur caractère public soit une exception au principe de confidentialité des renseignements personnels de la Loi, ils ne perdent pas leur qualité de renseignements personnels.

Ainsi, ces renseignements doivent être utilisés aux fins pour lesquelles ils ont été recueillis. Dans le même sens, on pourrait aussi conclure qu'ils ne peuvent être utilisés que pour la même finalité que celle pour laquelle ils ont été rendus publics.

La diffusion sur Internet de ce type de renseignements, par exemple dans un registre public, dans un format ouvert rend possible le traitement massif de ces données et permet de tracer des profils détaillés des personnes, très souvent à leur insu. Un format ouvert permet la réutilisation à différentes fins, ce que la Loi sur l'accès ne permet pas.

Déjà, en 1997, la CAI soulevait cette problématique dans son rapport quinquennal :

« Le recours aux nouvelles technologies de l'information et de communication a comme conséquence que l'on doit maintenant s'interroger sur la "vocation" ou finalité que peuvent avoir les renseignements personnels qui, en vertu de la Loi, ont un caractère public.

Consignés sur un support papier, ces renseignements seront accessibles aux personnes qui prendront le temps de se déplacer pour les consulter ou qui formuleront une demande écrite pour les obtenir. Ces modes d'accès qui, règle générale, étaient les seuls possibles lorsque les lois ont reconnu un caractère public à certains renseignements garantissent le respect de l'objectif visé par la reconnaissance de ce caractère public. Par contre, lorsqu'ils deviennent facilement accessibles par voie électronique, on peut se demander si une communication massive de renseignements personnels ne vient pas détourner cet objectif¹³⁸. »

Par exemple :

Les renseignements personnels diffusés dans le Registre foncier du Québec ont été recueillis à une fin particulière, soit pour conclure une transaction immobilière. Ces renseignements sont rendus publics pour faire connaître les droits sur un immeuble et faire reconnaître ces droits auprès de tiers. S'ils étaient accessibles dans un format qui permet la réutilisation, les renseignements personnels des propriétaires pourraient être utilisés par des firmes de professionnels intéressées à offrir leurs services.

A fortiori, cette préoccupation doit être particulièrement présente lorsque ces renseignements sont diffusés dans un format ouvert, dont la vocation est la libre réutilisation des données.

Il existe un certain encadrement légal pour protéger l'utilisation des renseignements personnels à caractère public à d'autres fins.

Dans une décision récente de 2014¹³⁹, la CAI souligne que « l'accessibilité de

¹³⁸ COMMISSION D'ACCÈS À L'INFORMATION (1997), *op. cit.*, p. 47.

¹³⁹ *M.D. c. Montréal (Ville de)*, 2014 QCCA 165 (CanLII), 11 août 2014.

certaines banques de données contenant des renseignements personnels à caractère public a suscité certaines inquiétudes quant à l'utilisation qui peut en être faite grâce aux fonctions de recherche extensive qu'offrent ces technologies.

C'est en partie pour répondre à ces inquiétudes et assurer une certaine protection aux renseignements personnels qui revêtent un caractère public que le législateur a adopté l'alinéa 2 de l'article 55 de la Loi et l'article 24 de la Loi concernant le cadre juridique des technologies de l'information (LCJTI)¹⁴⁰. »

La protection accordée par l'alinéa 2 de l'article 55 de la Loi vise à éviter une utilisation de ces renseignements à des fins illégitimes. La personne responsable d'accès à l'information pourrait refuser l'accès à un document qui comporte des renseignements personnels à caractère public si elle estime que ces renseignements pourraient servir à d'autres fins jugées illégitimes. Or, cette notion de « fins illégitimes » soulève des difficultés d'application. Peut-on affirmer que l'utilisation des renseignements à une autre fin satisfait le critère « illégitime »?

Serait-il judicieux de modifier la Loi afin d'établir qu'un renseignement personnel à caractère public peut être utilisé uniquement pour la même finalité que celle pour laquelle il a été rendu public? D'emblée, la possibilité de diffuser ces renseignements en format ouvert est exclue.

Nous pouvons donc conclure que la Loi sur l'accès n'offre pas un encadrement adéquat à l'égard des risques d'atteinte au respect de la vie privée et la protection de renseignements personnels que pourrait poser la diffusion des renseignements personnels à caractère public en format ouvert.

¹⁴⁰ Article 55, alinéa 2 : « Cependant, un organisme public qui détient un fichier de tels renseignements peut en refuser l'accès, en tout ou en partie, ou n'en permettre que la consultation sur place si le responsable a des motifs raisonnables de croire que les renseignements seront utilisés à des fins illégitimes. » Cette disposition a été introduite en 1986.

Chapitre C-1.1, article 24 : « L'utilisation de fonctions de recherche extensive dans un document technologique qui contient des renseignements personnels et qui, pour une finalité particulière, est rendu public doit être restreinte à cette finalité. Pour ce faire, la personne responsable de l'accès à ce document doit voir à ce que soient mis en place les moyens technologiques appropriés. Elle peut, en outre, eu égard aux critères élaborés en vertu du paragraphe 2^o de l'article 69, fixer des conditions pour l'utilisation de ces fonctions de recherche. »

Le Québec, à l'instar d'autres États qui étudient ces questions¹⁴¹, doit, avant de prendre la décision, de rendre accessibles ou de diffuser des données anonymes ou des renseignements personnels à caractère public dans un format qui en permet la réutilisation, repérer les risques et les jauger, tout en prenant en considération les bénéfices pour la collectivité d'un plus grand accès à ces données.

C'est pour cette raison qu'un groupe de travail a été formé de représentants et représentantes du Secrétariat du Conseil du trésor, du Secrétariat à l'accès à l'information et à la réforme des institutions démocratiques, du ministère de la Justice et de la Commission d'accès à l'information, cette dernière à titre d'observatrice. Le mandat de ce groupe est de mener une réflexion sur les enjeux sociaux, juridiques et technologiques que pose la diffusion de ce type de données dans un format ouvert et de proposer des avenues et solutions aux autorités ministérielles. Cette réflexion, amorcée par ce groupe de travail, montre l'importance de doter le Québec d'un organisme dont l'un des mandats serait d'exercer une veille des conséquences sociales et politiques qui pourraient découler de l'utilisation des technologies et avoir un impact sur les droits de la population. Les orientations présentées à la section 7 du document proposent des modifications à la structure et aux mandats de la CAI, afin de lui permettre de jouer efficacement un tel rôle.

¹⁴¹ Lors de son audition par la Mission commune d'information, la ministre française des Affaires sociales et de la Santé a clairement affirmé son intention de mettre en place une « ouverture maîtrisée des données de santé », orientation qui devrait se voir traduite dans le projet de loi de santé publique actuellement en préparation. « Cette démarche doit, selon la ministre, permettre d'améliorer l'évaluation du système de santé par ses acteurs, sa transparence vis-à-vis des patients ainsi que la mise en œuvre de la veille sanitaire, tout en respectant les principes fondamentaux de l'anonymat des données ouvertes et de la protection de la vie privée. » p. 183. [<http://www.senat.fr/rap/r13-589-1/r13-589-11.pdf>].

Orientation n° 13 Poursuivre les travaux du groupe de travail sur l'analyse des risques d'atteinte à la vie privée et à la protection des renseignements personnels, découlant de la diffusion de données anonymes et de renseignements personnels à caractère public dans un format qui en permet la réutilisation, et confier la poursuite de ce mandat au nouvel organisme qui serait mis en place pour assumer les responsabilités autres que celles de la section juridictionnelle de la CAI.

3.4 Transparence, responsabilité et reddition de comptes des organismes publics dans un environnement numérique

On observe une évolution des concepts de transparence, de responsabilité et de reddition de comptes à l'égard du respect de la vie privée et de la protection des renseignements personnels. Des gouvernements ont commencé à les redéfinir pour prendre en compte les défis soulevés par les changements découlant de l'émergence rapide d'une société numérique. Ceci oblige les gouvernements à actualiser les règles et normes existantes en matière de respect de la vie privée et de protection de renseignements personnels.

La transparence

Les Québécois et les Québécoises, comme les populations un peu partout dans le monde, ont de grandes attentes envers le gouvernement. Ils souhaitent qu'il assume ses responsabilités et qu'il soit transparent relativement à la façon dont il s'acquitte de ses obligations en matière de respect de la vie privée et de protection des renseignements personnels lorsqu'il recueille, crée, partage, divulgue et gère leurs renseignements personnels¹⁴².

L'administration de la chose publique doit s'exercer dans une grande transparence, cela constituant une garantie pour la population de l'exercice démocratique de ses droits¹⁴³. La mise en œuvre du principe de la transparence par les organismes publics est ainsi une condition fondamentale pour que la personne puisse exercer une maîtrise sur les renseignements qui la concernent et pour susciter ou maintenir et rehausser sa confiance envers les organisations.

¹⁴² RÉSOLUTION DES COMMISSAIRES ET DES OMBUDSMANS À L'INFORMATION ET À LA PROTECTION DE LA VIE PRIVÉE, *Modernisation des lois sur l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels au XXI^e siècle*, 9 octobre 2013. [En ligne]. [\[https://www.priv.gc.ca/media/nr-c/2013/res_131009_f.asp\]](https://www.priv.gc.ca/media/nr-c/2013/res_131009_f.asp).

¹⁴³ Extrait d'un jugement de la Cour du Québec, dans l'affaire *Conseil de la magistrature c. CAI 2000 RJQ 638*, qui est cité par les juges Bastarache et Lebel de la Cour suprême, pour rappeler les objectifs de la Loi sur l'accès québécoise. MacDonell, par. 72.

Cette transparence doit se refléter non seulement lors de l'exercice du droit d'accès aux documents détenus ou leur diffusion proactive par les organismes publics, mais également lors de la reddition de comptes de la gestion de la protection des renseignements personnels que les organismes publics détiennent et traitent.

Le 22 novembre 2013, l'Association francophone des autorités de protection des données personnelles, dont le président de la Commission d'accès à l'information du Québec est membre, adoptait une Résolution visant à une plus grande transparence des pratiques de collecte de données à caractère personnel par les gouvernements.

Rappelant, notamment, que la transparence est un principe démocratique qui **repose sur une information claire et facilement accessible des personnes** concernées sur le traitement de leurs données personnelles :

« [...] Que les gouvernements devraient faire preuve d'une plus grande transparence en ce qui concerne leurs pratiques de collecte de données à caractère personnel, en tenant compte des considérations relatives à la sécurité nationale, à la sécurité publique et aux politiques publiques, dans le but de renforcer l'obligation de rendre des comptes à l'intérieur d'une démocratie et d'assurer le plein exercice du droit fondamental à la protection des données personnelles et à la vie privée¹⁴⁴. »

Le 21 août 2014, le commissaire fédéral à la protection de la vie privée soulignait, dans son rapport annuel, l'importance de la transparence en ligne. Il faisait état des nouveaux défis lorsqu'il s'agit de communiquer efficacement l'information portant sur les renseignements personnels recueillis et les fins auxquelles ils seront utilisés afin que les personnes concernées puissent prendre des décisions en toute connaissance de cause¹⁴⁵.

La responsabilisation et la reddition de comptes

Tout organisme public est responsable d'assurer le respect de la vie privée et de la protection des renseignements personnels qu'il détient et la conformité aux

¹⁴⁴ ASSOCIATION FRANCOPHONE DES AUTORITÉS DE PROTECTION DES DONNÉES PERSONNELLES (AFAPDP), *Résolution visant à une plus grande transparence des pratiques de collecte de données à caractère personnel par les gouvernements*, Marrakech, le 22 novembre 2013, dans le cadre de la 7^e Assemblée générale des commissaires à la protection des données de la Francophonie. [En ligne].

[http://www.afapdp.org/wp-content/uploads/2013/12/AFAPDP2013_TransparencePratiquesGouvernements_finale.pdf].

¹⁴⁵ COMMISSARIAT À LA PROTECTION DE LA VIE PRIVÉE DU CANADA, Rapport annuel au Parlement 2013, *Protection de la vie privée en ligne et transparence*, [En ligne] [https://www.priv.gc.ca/information/ar/201314/2013_pipeda_f.pdf] 51 pages.

obligations légales qui y sont reliées. Il doit également en rendre compte aux autorités compétentes.

Un des changements les plus importants de la nouvelle version des Lignes directrices de l'OCDE régissant la protection de la vie privée et les flux transfrontières des données à caractère personnel de l'OCDE, adoptées le 11 juillet 2013, concerne la responsabilisation et l'obligation de rendre des comptes des entreprises et acteurs publics¹⁴⁶. Une nouvelle section est dédiée au renforcement de la responsabilisation des entreprises (en anglais : « *accountability* ») se traduisant, en pratique, notamment par une obligation pour les responsables de mettre en œuvre des programmes de gestion de la conformité interne en matière de respect de vie privée. Ces programmes doivent, notamment :

- ↳ prévoir des mesures de protection appropriées selon les résultats d'un processus d'évaluation des risques d'atteinte à la vie privée. On parle habituellement d'un processus d'évaluation préalable des impacts des nouveaux programmes et services sur la vie privée et l'intégration en amont des principes de « *privacy by design* »;
- ↳ être intégrés dans la structure de gouvernance et établir des mécanismes de contrôle interne appropriés;
- ↳ comprendre des plans pour répondre aux incidents de sécurité, y compris l'obligation de notifier aux autorités compétentes et aux personnes concernées lorsque cela compromet la protection de leurs renseignements personnels;
- ↳ être mis à jour, étant donné qu'ils font l'objet d'un suivi continu et d'une évaluation périodique (traduction libre).

Les organisations doivent également être en mesure de démontrer que ces programmes sont appropriés et qu'ils produisent les résultats attendus.

Ces Lignes directrices peuvent être une source d'inspiration intéressante pour induire au sein des organismes publics la nécessité de mettre en place une structure qui pose les jalons d'une gestion appropriée et efficace des renseignements personnels et de la vie privée. En effet, les organismes publics sont appelés à faire face aux défis que posent les développements technologiques de plus en plus rapides et la complexité des nouvelles réalités.

¹⁴⁶ OECD, *The OECD Privacy Framework*, 2013, 154 pages
[En ligne] [\[http://www.oecd.org/sti/economy/oecd_privacy_framework.pdf\]](http://www.oecd.org/sti/economy/oecd_privacy_framework.pdf)

L'institutionnalisation¹⁴⁷ du respect de la vie privée et de la protection des renseignements personnels signifie que les principes et valeurs qui y sont reliés sont considérés comme un enjeu stratégique d'un organisme public faisant partie intégrante de sa culture. Les règles à cet égard sont appliquées par le personnel de direction et les employés et employées, de façon routinière. Les risques qui y sont associés sont considérés comme des « risques organisationnels ou d'affaires importants ».

Orientation n° 14 Obliger les organismes publics à adopter un cadre de gouvernance et de gestion favorisant une plus grande transparence, une plus grande responsabilisation et une meilleure imputabilité à l'égard de la protection de la vie privée et des renseignements personnels, à le diffuser et à en rendre compte.

Il s'agit, entre autres, de clarifier la gouvernance nécessaire pour une bonne gestion des renseignements personnels dans l'organisme public. Ce dernier devrait définir, notamment, les rôles et responsabilités de chaque intervenant ou intervenante en la matière, en regard des activités à mener, pour se conformer aux exigences de la Loi : le rôle des autorités ministérielles, les structures à mettre en place (comités ministériels ou sectoriels), les activités de formation et de sensibilisation, les politiques, processus et procédures de travail, les exigences de reddition de comptes, etc.

Précisions additionnelles

La mise en œuvre de cette orientation fait référence à un ensemble d'activités ou de bonnes pratiques à gérer et à réaliser selon une perspective d'amélioration continue. Le respect de la vie privée et de la protection des renseignements personnels est le plus souvent abordé selon une perspective de conformité légale. Toutefois, pour faciliter leur mise en œuvre et une réelle appropriation de la part du personnel d'un organisme public, il est avantageux de les considérer également comme des processus à gérer au même titre que d'autres processus de l'organisation.

Le comité sur l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels et les responsables de l'accès aux documents et de la protection des renseignements personnels sont appelés à jouer un rôle de premier plan pour

¹⁴⁷ Le terme *institutionnalisation* correspond à l'élaboration et au renforcement des méthodes, pratiques et procédures soutenues par la culture d'un organisme public, de sorte qu'elles deviennent la façon courante de fonctionner. En d'autres mots, cela signifie que c'est une façon de faire répandue dans toute l'organisation ou une partie de l'organisation et suivie ou intériorisée par chacune des personnes de l'organisation. *Modèle de pratiques de PRP, op. cit.*, page 121.

l'établissement et la mise en œuvre d'un tel cadre. Dans les organismes publics, ce cadre de gouvernance et de gestion du respect de la vie privée et de la protection des renseignements personnels peut inclure, notamment, des cadres normatifs des projets technologiques, des politiques et des directives organisationnelles ou d'autres mesures d'encadrement existantes.

Enfin, la mise en œuvre de l'ensemble des orientations énoncées dans ce document contribue à augmenter les niveaux de maturité ou de capacité démontrable des organismes publics à l'égard de l'accès à l'information et de sa diffusion proactive, du respect de la vie privée et de la protection des renseignements personnels.

3.5 Processus d'évaluation préalable des risques et impacts sur le respect de la vie privée et la protection des renseignements personnels

L'un des éléments majeurs de la gouvernance et de la gestion des renseignements personnels dans une société numérique est la mise en place d'un processus d'évaluation préalable des risques et impacts des systèmes d'information et des technologies touchant les renseignements personnels.

Dès les années 1990, il est apparu important de renforcer les règles de respect des exigences légales de protection des renseignements personnels, afin qu'elles trouvent leur pleine application dans un contexte électronique.

La protection intégrée de la vie privée ou le respect de la vie privée dès la conception (en anglais : « Privacy by Design » ou « PbD ») est une idée

Exemple :

Entre avril et septembre 2012, le réseau de recherche multidisciplinaire de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA, Franet) a mené une recherche qualitative sur le terrain dans 16 États membres de l'Union européenne auprès de 700 personnes, dont une majorité ont été victimes de violation de leurs renseignements personnels. Les résultats de cette recherche révèlent que les victimes comprennent mal ou connaissent mal la protection des données et les autorités qui peuvent les aider. Le rapport de recherche indique notamment que les sources les plus fréquentes de violation de la protection des données sont les activités fondées sur Internet, le marketing direct et la vidéosurveillance avec des caméras en circuit fermé.

élaborée durant les années 1990 par la Commissaire à l'information et à la protection de la vie privée de l'Ontario, M^{me} Ann Cavoukian. Partant du principe que le cadre légal ne serait pas suffisant pour assurer la protection de la sphère privée, elle a proposé d'intégrer le respect de la vie privée directement dans la conception et le fonctionnement des systèmes et réseaux informatiques,

mais également dans l'élaboration de pratiques responsables.

En 2010, lors de la 32^e Conférence internationale des commissaires à la protection des données et de la vie privée, sur proposition de M^{me} Cavoukian, une résolution a été adoptée à l'unanimité, reconnaissant le concept de la vie privée dans la conception, le fonctionnement et la gestion des TIC et des systèmes connexes en tant qu'« élément fondamental de la protection de la vie privée ». Les principes de protection intégrée de la vie privée ont été traduits en 35 langues. Depuis leur adoption, plusieurs organisations y ont adhéré, dont le Canada et la Commission européenne et des États membres.

Au Québec, l'article 7 du Règlement sur la diffusion a été adopté en 2008 et prévoit des exigences d'évaluation des risques et d'intégration de la protection des renseignements personnels en amont et au cours de la réalisation de projets d'acquisition, de développement et de refonte de systèmes de prestation électronique de services qui touchent des renseignements personnels.

Il prévoit des dispositions exigeant qu'un organisme public consulte le comité sur l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels pour valider les mesures particulières à respecter lors de l'utilisation de la vidéosurveillance, notamment sur la nécessité d'y recourir et la conformité de son utilisation eu égard au droit au respect de la vie privée (article 9).

Un grand pas a été fait pour amener le Québec au niveau des avancées internationales dans ce domaine. Toutefois, il y a lieu de consolider les façons de faire et d'aller plus loin.

D'abord, le Règlement sur la diffusion ne s'applique pas au secteur municipal, au réseau de la santé et des services sociaux, aux réseaux de l'éducation et de l'enseignement supérieur ni aux ordres professionnels. Ainsi, les nouveaux projets technologiques visés par l'article 7 échappent aux obligations.

Par ailleurs, la détermination des mesures particulières de protection des renseignements personnels à prendre dans un projet de développement est laissée à la discrétion des comités sur l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels, lesquels ne sont pas toujours informés des projets ou mis à contribution dans l'élaboration des dossiers d'affaires. S'ils le sont, c'est parfois tardivement, de sorte qu'ils peuvent être hésitants à demander des correctifs dans un dossier dont la réalisation est avancée et qui implique des coûts importants.

Le Québec accuse donc un retard quant à la mise en œuvre d'une démarche structurée et d'un suivi d'évaluation des risques et impacts sur la vie privée et la protection des renseignements personnels en amont des projets de

développement des systèmes d'information¹⁴⁸. Il faut aussi penser que de nouvelles technologies apparaissent et que les organismes publics sont amenés à modifier leurs façons de donner les services publics. Le recours à des services infonuagiques où l'hébergement ou le traitement des renseignements personnels est confié à des tiers situés à l'extérieur du Québec en est un exemple.

D'une part, il est pertinent d'élargir la portée de l'évaluation des risques non seulement aux projets visés par l'article 7 du Règlement, mais également aux nouvelles technologies qui pourraient présenter des risques particuliers. D'autre part, il est souhaitable que l'évaluation obligatoire porte non seulement sur les risques, mais également sur les impacts ou incidences des projets visés.

La Loi sur l'accès ne prévoit pas de règles pour encadrer l'utilisation de technologies et ainsi limiter les risques d'atteinte au respect de la vie privée et à la protection des renseignements personnels. Il appert essentiel que la Loi sur l'accès établisse des règles d'encadrement, qui pourront être précisées par voie réglementaire.

Orientation n° 15 Obliger les organismes publics à mettre en place un processus d'évaluation préalable des risques et impacts sur le respect de la vie privée et la protection des renseignements personnels pour les technologies touchant les renseignements personnels ainsi que lors de la communication de renseignements personnels hors Québec.

Modifications législatives

- ↳ Introduire, dans la Loi, l'obligation de faire un processus d'évaluation préalable des risques et impacts sur le respect de la vie privée et la protection des renseignements personnels pour les technologies touchant des renseignements personnels ainsi que lors de la communication de renseignements personnels hors Québec.
- ↳ Modifier la loi afin de prévoir la possibilité d'établir des règles et modalités pour encadrer l'utilisation des nouvelles technologies, y compris les systèmes de géolocalisation et de vidéosurveillance, tout en tenant en compte la confidentialité des renseignements personnels.

¹⁴⁸ Depuis 1999, plusieurs provinces et pays ont rendu obligatoires de telles évaluations d'impact dans certaines circonstances. Par exemple, en Alberta, la Health Information Act exige le dépôt d'une évaluation d'impact sur la vie privée au commissaire à l'information et la vie privée. Il en est de même en Ontario, en Colombie-Britannique, au Royaume-Uni et en Australie. Ces provinces et pays ont adopté une démarche structurée et obligatoire à cet effet. Au fédéral, des lignes directrices, devenues, en avril 2010, Directive sur l'évaluation des facteurs relatifs à la vie privée, établissent l'obligation de faire de telles évaluations, de les transmettre au commissaire à la vie privée et de les diffuser.

[En ligne]. [<http://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-fra.aspx?id=18308>]

L'approbation de tout projet et le suivi continueraient d'être assumés par le comité sur l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels, comme prévu au Règlement sur la diffusion.

Rappelons qu'en 2011, la CAI soulignait, dans son 5^e *Rapport quinquennal*, que l'utilisation accrue des technologies, telle la vidéosurveillance, suscite des risques particuliers d'atteinte à la vie privée et à la protection des renseignements personnels des personnes concernées ou de celles qui utilisent ces produits. D'ailleurs, elle formulait la recommandation suivante, concernant les appareils de géolocalisation : « Obliger le signalement de la présence de mécanismes susceptibles d'identifier ou de localiser une personne physique lors de l'utilisation de produits par les organismes publics et les entreprises. » (Recommandation n^o 3)

Un processus d'évaluation d'impact sur la vie privée et la PRP est généralement défini comme un processus systématique d'évaluation des incidences potentielles actuelles et futures que ce type d'initiative pourrait avoir sur la vie privée et la protection des renseignements personnels des personnes concernées.

Précisons que cette orientation ne vise pas les activités réalisées dans le cadre de l'administration de la justice, telles des enquêtes policières pour détecter et réprimer le crime.

3.6 Protection des renseignements personnels en ligne

Les politiques de confidentialité se retrouvent habituellement au bas d'une page Web, sous un onglet Politique de confidentialité, ou Avis légal. Elles servent à informer les utilisateurs et utilisatrices du site Internet lorsque des informations les concernant sont recueillies. Elles informent les utilisateurs, notamment, sur la nature des renseignements recueillis, pourquoi et comment ils sont recueillis, les utilisations qui en seront faites, les engagements du gestionnaire du site quant à la sécurité mise en place pour assurer la confidentialité et, finalement, comment les utilisateurs pourront exercer leurs droits en matière de protection de l'information.

Bien qu'une très grande majorité des gestionnaires de sites Web aient des politiques de confidentialité et des conditions d'utilisation de leur site, l'accessibilité, mais surtout le manque de clarté et la longueur de ces informations sont souvent décriés : trop d'information tue l'information¹⁴⁹!

¹⁴⁹ Cynthia CHASSIGNEUX, *Guide pour l'élaboration d'une politique de confidentialité*, Chaire L.R. Wilson sur le droit des technologies de l'information et du commerce électronique, Centre de recherche en droit public, Faculté de droit, Université de Montréal, 2008. [http://www.chairelrwilson.ca/documents/guide_pol_conf.pdf].

« Exiger que les organismes du secteur public améliorent l'information qu'ils fournissent au sujet de leurs politiques et pratiques en matière de protection des renseignements personnels. »

Résolution des commissaires canadiens à la vie privée

13 octobre 2013.

Cela soulève des questions quant à la qualité de l'information transmise à l'égard des modalités de gestion des renseignements personnels (information préalable) et la valeur du

consentement exprimé en ligne (libre et éclairé)¹⁵⁰.

Selon une étude réalisée en 2012 par le Commissariat à la protection de la vie privée du Canada et portant sur des sites Web canadiens très fréquentés, on constate que les pratiques des organisations en matière de protection de la vie privée, notamment en ce qui a trait à la communication de renseignements personnels à des tiers, ne sont pas toujours expliquées de manière efficace aux consommateurs et consommatrices en ligne¹⁵¹.

Les politiques de confidentialité devraient être claires, concises et accessibles¹⁵². L'utilisation, dans un site Web ou sur l'écran d'un téléphone ou d'une tablette, de pictogrammes précis et standardisés pour la protection des renseignements personnels faciliterait le repérage et la compréhension des engagements des organismes publics en matière de protection de renseignements personnels, par exemple lorsqu'il s'agit d'exprimer un consentement libre et éclairé ou de connaître l'objet de la collecte de renseignements personnels¹⁵³.

Des pictogrammes de protection (symboles standardisés) sont complémentaires aux politiques de confidentialité¹⁵⁴. À cet égard, le Québec devra s'arrimer avec les standards internationaux existants ou à venir.

D'ailleurs, dans son *5^e Rapport quinquennal*, la CAI formule deux recommandations dans ce sens :

- ⇒ Obliger les organismes publics et les entreprises à adopter des politiques de confidentialité simplifiées présentant, en termes clairs et compréhensibles, une vue d'ensemble de leurs engagements en matière de protection des renseignements personnels (Recommandation n° 1).
- ⇒ Imposer aux organismes publics et aux entreprises l'utilisation de pictogrammes de protection informant le public de leurs engagements en matière de protection des renseignements personnels (Recommandation n° 2).

¹⁵⁰ COMMISSION D'ACCÈS À L'INFORMATION (2011), *op. cit.*, p. 21-23.

¹⁵¹ [https://www.priv.gc.ca/information/guide/2014/gl_oc_201405_f.asp].

¹⁵² Cynthia CHASSIGNEUX. *Ibid.*

¹⁵³ COMMISSION D'ACCÈS À L'INFORMATION (2011), *Ibid.*, p. 21-23.

¹⁵⁴ COMMISSION D'ACCÈS À L'INFORMATION (2011), *Ibid.*, p. 24-25.

Le gouvernement souscrit à ces recommandations qui contribuent au renforcement de la confiance de la population à l'égard des services offerts par les organismes publics et des communications en ligne. Il s'agit d'obliger les organismes publics à prendre différents moyens pour bien informer les citoyens et citoyennes qui, par exemple, reçoivent un service public en ligne ou participent à une consultation publique en ligne, de l'utilisation de leurs renseignements personnels. L'information transmise doit être communiquée dans des termes clairs, adaptés au public visé, exprimés de façon concise et facilement repérable. Ainsi, il propose l'orientation suivante :

Orientation n° 16 Introduire, dans la Loi sur l'accès, de nouvelles dispositions pour assurer le respect de la vie privée et de la protection des renseignements personnels en ligne.

Modifications législatives

✎ Introduire, dans la Loi sur l'accès, des mesures particulières qui doivent être prises pour mieux informer les personnes concernées du traitement qui sera fait de leurs renseignements personnels et pour leur permettre de faire des choix éclairés lorsqu'elles font usage des services Internet des ministères et organismes publics.

Ce qui se fait ailleurs

Les modifications à la Loi proposées reprennent les préoccupations des commissaires à la vie privée au Canada. Le 8 mai 2014, les commissaires à la protection de la vie privée du Canada, de la Colombie-Britannique et de l'Alberta publiaient de nouvelles lignes directrices en matière de consentement en ligne.

Elles énoncent certains des éléments clés pour l'obtention d'un consentement valable en ligne, par exemple :

« Le cyberespace crée de nouveaux défis en matière de transparence des pratiques de confidentialité et de consentement valable. Cet environnement complexe évolue si rapidement que les méthodes traditionnelles utilisées pour informer les gens sur la protection des renseignements personnels et l'obtention du consentement pourraient ne pas suffire¹⁵⁵. »

Madame Chantal Bernier, commissaire à la protection de la vie du Canada par intérim.

¹⁵⁵ [https://www.priv.gc.ca/media/nr-c/2014/an_140508_f.asp].

3.7 Une plus grande transparence dans les pratiques de gestion de la sécurité des renseignements personnels

Les renseignements personnels détenus par un organisme public ou une entreprise dans les systèmes informatiques ou sur tout autre support ne sont pas à l'abri d'incidents de sécurité qui peuvent résulter d'erreurs humaines, de défaillances techniques ou d'actes de malveillance. L'ampleur, la fréquence et la complexité de ces incidents ne cessent de croître¹⁵⁶.

Des incidents de sécurité impliquant des renseignements personnels sont susceptibles de mener à un vol d'identité, avec toutes les répercussions négatives que cela a pour les personnes concernées, qui n'en sont pas toujours informées. Celles-ci ne sont donc pas à même de prendre des mesures protectrices adéquates. Outre l'impact qu'ils peuvent avoir sur les personnes concernées, les incidents de sécurité constituent un risque d'affaires important pouvant porter atteinte à la confiance de la population envers ses institutions publiques.

L'Alberta¹⁵⁷ a introduit dans sa loi l'obligation pour les organisations publiques ou privées de déclarer les incidents de sécurité à un tiers et, le cas échéant, à en informer les personnes concernées. Le gouvernement fédéral et la Colombie Britannique se sont dotés de lignes directrices portant sur les incidents de sécurité. La tendance veut que cette déclaration soit faite à l'autorité gouvernementale de contrôle de la vie privée ou de la protection des renseignements personnels. L'orientation qui suit s'inscrit dans ce courant d'une plus grande transparence dans la gestion des renseignements personnels.

La CAI souscrit à cette tendance et elle recommande, dans son *5^e Rapport quinquennal* :

¹⁵⁶ Des personnes qui se sont exprimées dans le cadre de la consultation publique en ligne organisée sur le thème *Améliorer la sécurité des réseaux et de l'information dans l'UE*, qui s'est déroulée du 23 juillet au 15 octobre 2012, lancée par la Commission, 57 % ont indiqué avoir été confrontées, pendant l'année écoulée, à des incidents liés à la cybersécurité, ayant eu une incidence grave sur leurs activités.

[<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0048:FIN:FR:PDF>].

¹⁵⁷ *Personal Information Protection Act.*, Chapter P-6.5, 2003. Une nouvelle exigence imposée aux organisations est d'aviser le Commissaire à l'information et à la protection de la vie privée d'incidents durant lesquels des renseignements personnels ont été compromis ou lorsqu'une personne raisonnable estimerait qu'il existe un « risque réel de préjudice grave à une personne » (art. 37). [En ligne]

[http://www.qp.alberta.ca/1266.cfm?page=P06P5.cfm&leg_type=Acts&isbncln=9780779762507]

- ⇒ que la Loi sur l'accès et la Loi sur la protection dans le secteur privé soient modifiées par l'ajout d'une obligation de lui déclarer les failles de sécurité qui surviennent dans les organismes publics et les entreprises et qui impliquent des renseignements personnels (R-7);
- ⇒ que les conditions et les modalités conduisant à déclarer des failles de sécurité impliquant des renseignements personnels soient déterminées (R-8);
- ⇒ *que lui soit confié le pouvoir d'ordonner aux organismes publics et aux entreprises d'aviser, aux conditions qu'elle déterminera, les personnes concernées d'une faille de sécurité impliquant leurs renseignements personnels et de prendre les mesures qu'elle jugera nécessaires pour assurer une protection adéquate de ceux-ci (R-9).*

Si la déclaration des incidents de sécurité devait se faire systématiquement à la CAI, ce ne sont pas tous les incidents de sécurité qui devraient être rendus publics. Seuls les incidents pouvant présenter un risque de préjudice significatif d'atteinte aux droits des personnes concernées devraient l'être et cette diffusion ne devrait pas compromettre par exemple un processus d'enquête ou un processus judiciaire.

Orientation n° 17 Obliger les organismes publics à gérer de façon transparente les incidents de sécurité portant sur des renseignements personnels.

Modifications législatives

- ✚ Inclure une nouvelle section, dans la Loi sur l'accès, portant sur la déclaration des incidents de sécurité concernant des renseignements personnels qui comprendra, entre autres, la définition de ce qu'on entend par « incident de sécurité ».
- ✚ Inclure des dispositions pour obliger les organismes publics à réaliser les activités suivantes, dans un court délai :
 - Informer les personnes concernées des incidents de sécurité qui surviennent dans un organisme public et qui posent des risques d'atteinte à la vie privée et à la protection des renseignements personnels;
 - Prendre des mesures requises pour corriger la situation et éviter que de nouveaux incidents se produisent;
 - Déclarer ces incidents de sécurité à la Commission d'accès à l'information.
- ✚ Inclure un alinéa à l'article 123 de la Loi sur l'accès, établissant que la Commission d'accès à l'information a pour fonction de publier, sur son site Web, un répertoire des incidents de sécurité pouvant présenter un risque de préjudice significatif d'atteinte aux droits des personnes concernées survenus dans des organismes publics dont elle a pris connaissance. En outre, la publication des incidents de sécurité ne devrait pas compromettre par exemple un processus d'enquête ou un processus judiciaire.

Précisions additionnelles

La mise en œuvre de cette orientation se fera de concert avec la CAI et les instances gouvernementales concernées, dont le Secrétariat du Conseil du trésor, qui assume la responsabilité de la sécurité de l'information gouvernementale, et le Centre d'assistance à la gestion des incidents gouvernementaux (CERT/AQ) du Centre de services partagés du Québec (CSPQ), dont la mission est d'assister les ministères et organismes publics pour leur permettre d'améliorer leur capacité à gérer les incidents et les attaques informatiques et à s'en prémunir. La CAI, qui détient des pouvoirs de surveillance et d'enquête, y jouera un rôle majeur, puisqu'elle pourrait mener des vérifications auprès des ministères ou organismes publics qui présenteraient des situations anormales d'incidents de sécurité.

3.8 Transfert de données personnelles à l'extérieur du Québec

Exemple :

Les services infonuagiques sont habituellement assurés par des fournisseurs dont le siège social est situé à l'extérieur du Québec. Ces services permettent d'accéder à des données et à des ressources informatiques partout où est offerte une connexion réseau.

La gouvernance mondiale d'Internet révèle des contraintes relatives au transfert de données personnelles transfrontières. Chaque pays ayant ses exigences de protection des renseignements personnels, les lois portant sur la sécurité et le respect

de la vie privée et de la protection des renseignements personnels sont devenues un thème majeur. Les principaux points d'intérêt soulevés sont de déterminer : si les lois de l'État où les données sont collectées permettent le transfert; si ces lois continuent de s'appliquer une fois le transfert de données effectué; et si les lois des États où les renseignements sont transférés posent des risques additionnels ou des bénéfices.

En 2006, l'article 70.1 a été introduit dans la Loi sur l'accès¹⁵⁸. Il pose des exigences de protection des renseignements personnels, qui doivent être prises en compte dans les nouvelles façons de donner les services publics ainsi que lors des échanges commerciaux qui demandent la communication de renseignements personnels à l'extérieur du Québec.

L'application de cette disposition soulève des difficultés dans les organismes publics, particulièrement la notion de « protection équivalente ». Il n'y a pas de critères clairement définis à vérifier, et il est difficile, pour les organismes appelés à communiquer des renseignements personnels à des tiers à l'extérieur du Québec, d'évaluer l'équivalence des États auxquels sont soumis les tiers qui reçoivent les renseignements personnels.

Il y a lieu de revoir l'article 70.1 de la Loi sur l'accès, afin de faciliter son application tout en assurant la plus grande protection des renseignements personnels transmis à l'extérieur du Québec et en considérant le contexte de coopération internationale accrue.

¹⁵⁸ Article 70.1 : « Avant de communiquer à l'extérieur du Québec des renseignements personnels ou de confier à une personne ou à un organisme à l'extérieur du Québec la tâche de détenir, d'utiliser ou de communiquer pour son compte de tels renseignements, l'organisme public doit s'assurer qu'ils bénéficieront d'une protection équivalant à celle prévue à la présente loi.

Si l'organisme public estime que les renseignements visés au premier alinéa ne bénéficieront pas d'une protection équivalant à celle prévue à la présente loi, il doit refuser de les communiquer ou refuser de confier à une personne ou à un organisme à l'extérieur du Québec la tâche de les détenir, de les utiliser ou de les communiquer pour son compte. »

Plusieurs pays confrontés aux mêmes réalités travaillent à déterminer des points de convergence sur cette question. Par exemple, la Commission européenne a établi une liste des pays accordant une protection adéquate. Il s'agit des 25 pays de l'Union européenne, des pays membres de l'Espace Économique Européen (2) et des pays ayant fait l'objet d'une reconnaissance de protection adéquate (3). En ce qui concerne les États-Unis, un accord, au titre d'*International Safe Harbor Privacy Principles*, désigné en français « principes de la sphère de sécurité », a été négocié. Il vise à s'assurer que les données des citoyennes et citoyens européens sont protégées, même quand elles sont gérées par des entreprises américaines en dehors de l'Europe.

L'orientation proposée vise à soumettre à la discussion certains éléments pour apporter des solutions aux difficultés d'application de l'article 70.1.

Orientation n° 18 Assurer la plus grande protection des renseignements personnels lors des transferts de données personnelles hors du Québec.

Modifications législatives

La Loi sur l'accès serait modifiée, afin de :

- ↪ préciser la notion de « protection équivalente » au deuxième alinéa de l'art. 70.1;
- ↪ prévoir un pouvoir réglementaire pour déterminer des critères lors de l'évaluation de la notion de « protection équivalente »;
- ↪ inclure, à l'article 70.1, l'obligation de conclure un contrat entre les deux entités.
 - Faire une distinction entre la communication (accès et utilisation) et la transmission (dépôt, hébergement) de renseignements personnels;
- ↪ obliger les organismes publics à faire une évaluation des impacts et des risques relatifs au respect de la vie privée et de la protection des renseignements personnels et à inclure dans les contrats avec tiers les mesures requises pour les atténuer;
- ↪ le cas échéant, harmoniser les modifications proposées avec l'article 26 de la Loi concernant le cadre juridique des technologies de l'information¹⁵⁹.

¹⁵⁹ Article 26 : « Quiconque confie un document technologique à un prestataire de services pour qu'il en assure la garde est, au préalable, tenu d'informer le prestataire quant à la protection que requiert le document en ce qui a trait à la confidentialité de l'information et quant aux personnes qui sont habilitées à en prendre connaissance. »

4. Le rehaussement des pénalités lors du non-respect des obligations de la Loi sur l'accès

Le respect de la Loi sur l'accès est un enjeu important pour l'instauration d'une nouvelle gouvernance. Les infractions pénales constituent un mécanisme supplémentaire à la disposition de la CAI pour accroître le respect de la Loi. À ce jour, aucune poursuite pénale n'a été intentée. Un des motifs à la base de cette situation est le fardeau de la preuve imposé par l'emploi du mot « sciemment », aux articles 158 à 161 de la Loi.

L'utilisation de l'adverbe « sciemment »

Le mot « sciemment » pose des difficultés¹⁶⁰ en ce que le poursuivant doit démontrer l'intention coupable pour que le comportement ou l'action soit susceptible de constituer une infraction.

Pour pallier cette problématique, il est proposé de retirer le mot « sciemment », afin d'annuler la nécessité de démontrer une intention coupable et de faciliter la poursuite d'infractions pénales qui deviendraient des infractions de responsabilité stricte. Le défendeur pourrait alors soulever la thèse de diligence raisonnable. Celle-ci se comprendrait d'une personne qui aurait pris toutes les précautions pour prévenir l'infraction et qui aurait fait tout le nécessaire pour le bon fonctionnement des mesures préventives dans les circonstances.

On remarque, par ailleurs, que les dispositions pénales qu'on retrouve dans la Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé n'emploient pas le mot « sciemment ». Ceci signifie que la preuve d'une intention coupable et malveillante n'y est pas requise.

Le montant des pénalités

Les articles 158 à 162 imposent les pénalités applicables en cas de non-respect des obligations qui y sont mentionnées. Celles-ci varient selon l'importance de l'infraction et l'existence ou non d'une situation de récidive.

On constate toutefois que les amendes prévues dans la Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé sont plus sévères que celles établies dans la Loi sur l'accès et sont donc, forcément, plus dissuasives. Cette différence peut laisser croire, à tort ou à raison, que les renseignements personnels détenus par les organismes publics assujettis à la Loi sur l'accès sont moins bien protégés que ceux qui sont sous la garde des entreprises visées par la Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé.

¹⁶⁰ Article 158 : « Quiconque refuse ou entrave **sciemment** l'accès à un document ou à un renseignement... »

Dans un objectif d'harmonisation avec la Loi sur le secteur privé, il convient donc d'augmenter le montant des amendes prévues dans la Loi sur l'accès au niveau de celles qui sont applicables au secteur privé.

Puisqu'elles visent à sanctionner des comportements qui contreviennent à la Loi sur l'accès, les amendes doivent présenter un lien rationnel avec la gravité de ces comportements en regard de ces fins d'intérêt public, ce qui n'est pas le cas présentement.

L'augmentation du montant des pénalités constituerait un élément dissuasif important permettant d'accroître la conformité en matière d'accès à l'information et de protection des renseignements personnels.

Orientation n° 19 Revoir les dispositions pénales en cas de non-respect des obligations prévues par la Loi sur l'accès.

Modifications législatives

La Loi sur l'accès serait modifiée, afin de :

- ✎ supprimer le terme « sciemment » des articles 158 à 161 afin d'alléger le fardeau de la preuve exigé;
- ✎ augmenter le montant des amendes au niveau de celui prévu dans la Loi sur le secteur privé

Cette orientation répond aux attentes exprimées par les commissaires et les ombudsmans à l'information et à la protection de la vie privée du Canada, en octobre 2013, lorsqu'ils s'entendaient sur la nécessité de revoir les lois sur l'accès au Canada. Ils formulaient la recommandation suivante : « Renforcer les pouvoirs d'application et de surveillance de la loi et les pénalités prévues en cas de contravention à celle-ci¹⁶¹. »

L'expérience passée de la CAI démontre qu'une révision en profondeur de la Loi sur l'accès devrait être accompagnée de changements au chapitre des dispositions pénales.

Un nouvel organisme, comme proposé à la section 7, aurait toujours les mêmes pouvoirs que la CAI pour exercer la surveillance de l'application de la Loi sur l'accès.

¹⁶¹ Résolution des commissaires et ombudsmans à l'information et à la protection de la vie privée du Canada, *op. cit.* [En ligne]. [https://www.priv.gc.ca/media/nr-c/2013/res_131009_f.asp]

5. La révision du Règlement sur la diffusion de l'information et sur la protection des renseignements personnels

5.1 Introduction

À l'instar d'autres pays, le Québec s'est inscrit dans un courant d'initiatives visant à accroître la transparence du gouvernement. Un changement de culture, axé vers plus de transparence, est attendu de la part des instances gouvernementales et il constitue un vaste chantier. Les organisations seront appelées à planifier, à concevoir et à revoir leur processus de travail, à s'adapter aux changements et à rendre compte en toute transparence de leurs engagements¹⁶².

Déjà, en 2006, la Loi sur l'accès a été modifiée pour obliger les organismes publics à « diffuser, dans un site Internet, les documents ou renseignements accessibles en vertu de la Loi, qui sont identifiés par règlement du gouvernement ». Cette modification proposait de mettre de l'avant le concept de la divulgation proactive des documents accessibles.

Deux ans plus tard, en 2008, l'adoption du Règlement sur la diffusion a marqué un pas important dans le changement de culture inhérent à la mise en œuvre d'une plus grande transparence du gouvernement. La majorité des organismes publics diffuse l'ensemble des documents requis par le Règlement sur la diffusion¹⁶³. Toutefois, les mesures mises en place en faveur de la transparence amènent le gouvernement à vouloir aller plus loin.

C'est dans ce contexte que s'inscrit la présente révision du Règlement sur la diffusion. Elle propose de faire un pas de plus vers la transparence, en ciblant des actions et des mesures à mettre en œuvre pour soutenir les organismes publics dans leur changement de culture. Des modifications seront proposées pour travailler au renforcement de la gouvernance, à la divulgation de plus d'information et à la mise en place de mesures de reddition de comptes des résultats de leur engagement.

¹⁶² Perrine CANAVAGGIO, *op. cit.*, p. 49. L'étude de l'Unesco rapporte d'autres exemples d'organismes qui incitent leurs membres à se doter de politiques de divulgation proactive, comme le Comité des droits de l'homme des Nations Unies. La Convention d'Aarhus sur l'accès à l'information en matière d'environnement dresse une liste des informations à diffuser (article 2), [En ligne], <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/cep43f.pdf>

¹⁶³ COMMISSION D'ACCÈS À L'INFORMATION, *Rapport d'inspection de la CAI sur le Règlement sur la diffusion*, novembre 2012, 21 pages. L'inspection portait notamment sur la mise en place du comité sur l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels.

Orientation n° 20 Modifier le Règlement sur la diffusion de l'information et sur la protection des renseignements personnels, pour renforcer la gouvernance.

Le Règlement sur la diffusion prévoit des responsabilités pour le sous-ministre œuvrant pour le ministre responsable de l'application de la Loi, pour les sous-ministres ou les dirigeants ou dirigeantes d'organismes publics ainsi que pour le comité sur l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels des organismes publics¹⁶⁴.

Le sous-ministre œuvrant pour le ministre responsable de l'application de la Loi doit notamment mettre sur pied un réseau de responsables de l'accès aux documents et de la protection des renseignements personnels des organismes publics.

Quant aux sous-ministres ou dirigeants d'organismes publics, ils ou elles doivent, entre autres, mettre sur pied, au sein de leur organisme, un comité sur l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels, qui relève d'eux.

Le comité, pour sa part, soutient le sous-ministre ou le dirigeant de l'organisme public dans l'exercice de ses responsabilités et obligations. Plus particulièrement, il fait des recommandations sur l'encadrement des projets d'acquisition, de développement et de refonte d'un système d'information ou de prestation électronique de services qui recueille, utilise, conserve, communique ou détruit des renseignements personnels sur les sondages et la vidéosurveillance.

Ce comité se compose de la personne responsable de l'accès aux documents et de la protection des renseignements personnels et, le cas échéant, de la personne responsable de la sécurité de l'information et de celle qui est responsable de la gestion documentaire. Il peut s'adjoindre toute autre personne dont l'expertise est requise pour exercer sa fonction.

5.2 Le leadership du comité

La diffusion proactive des documents est une approche qui est à consolider dans les organismes publics. En effet, beaucoup de documents sont encore uniquement accessibles dans le cadre d'une demande d'accès.

¹⁶⁴ Voir annexe III, *Règlement sur la diffusion de l'information et sur la protection des renseignements personnels*, articles 2 et 3.

De plus, les organismes ne possèdent pas les outils nécessaires qui favoriseraient cette culture de transparence dans le respect du droit à la vie privée et à la protection des renseignements personnels.

L'instauration et l'enracinement de cette culture de transparence devraient appartenir au comité à qui le Règlement sur la diffusion confie déjà le rôle de conseiller et de consultant en matière d'accès et de protection de renseignements personnels au sein de l'organisation. En effet, le comité ministériel sur l'accès à l'information et sur la protection des renseignements personnels est un lieu privilégié de concertation entre les responsables des différents secteurs d'activité au sein de l'organisme public. De plus, ce comité relève directement du sous-ministre ou du dirigeant et, de ce fait, a une notoriété au sein de l'organisme public. Il est donc mieux indiqué pour ancrer de nouvelles façons de faire dans l'organisation.

Le comité peut jouer un rôle important sur le plan du leadership nécessaire au respect du droit à l'information et de la protection des renseignements personnels. Il peut être un levier intéressant et efficace pour l'élaboration d'une culture organisationnelle axée sur la transparence.

Or, un sondage réalisé par le SAIRID indique que certains organismes publics n'ont pas mis de comité en place, ou encore, s'il en existe un, celui-ci ne tient pas de réunions. Voici quelques réponses obtenues :

Existe-t-il un comité AIPRP dans votre ministère ou organisme?

Réponses	Nombre de répondants (72)
Oui	43
Non	29

Combien de fois le comité AIPRP s'est-il réuni au cours des deux dernières années?

Réponses	Nombre de répondants (67)
Aucune	14
Une fois par an	13
Deux fois par an	8
Trois fois par an	4
Plus de trois fois par an	8
S. O.	20

De plus, le même sondage révèle que des organismes confient aux responsables de l'accès à l'information ou de la sécurité de l'information le mandat de diriger les travaux de ce comité :

Sur 48 responsables en accès qui ont répondu à la question du sondage « Qui préside le comité AIPRP? », seulement 15 affirment que le comité est présidé par le sous-ministre ou le dirigeant de l'organisme.

Sous-ministre ou dirigeant d'organisme	15
Responsable en AIPRP ou responsable en sécurité de l'information	22
Secrétaire général	1
Autres	5
Sans objet / aucun comité	5

Il ne s'agit pas de remettre en question le choix des autorités. Mais il y a lieu de s'interroger si telle était l'intention du législateur lorsqu'il a expressément confié au sous-ministre et au dirigeant la responsabilité de mettre en place le comité et de mettre en œuvre le Règlement sur la diffusion, afin de soutenir un changement de culture au sein des organismes publics, en faveur de la diffusion proactive des documents dans le respect du droit à la vie privée et de la protection des renseignements personnels. Nous proposons que le sous-ministre ou le dirigeant de l'organisme assume le leadership nécessaire afin d'encourager l'adhésion du personnel aux valeurs de la transparence et du respect des droits. Cette adhésion sera fortement influencée par l'implication et l'importance que les autorités y accordent.

Orientation n° 21 Obliger le sous-ministre et le dirigeant de l'organisme public à présider le comité sur l'accès à l'information et sur la protection des renseignements personnels.

Modifications réglementaires

Modifier le Règlement sur la diffusion pour confier au sous-ministre ou au dirigeant des organismes publics la responsabilité de mettre en place un comité sur l'accès à l'information et sur la protection des renseignements personnels et de le présider afin de le soutenir dans l'exercice de ses responsabilités et dans les obligations prévues au Règlement sur la diffusion.

Le succès de l'implantation de la culture de transparence et de la protection des renseignements personnels ne saurait être réel si le sous-ministre ou le dirigeant d'organisme et le comité n'y jouent pas un rôle prépondérant.

En effet, la présence et l'implication du sous-ministre ou du dirigeant au comité envoient un message fort dans l'organisation quant à l'importance accordée aux dossiers qui y sont discutés, aux enjeux mis en lumière et aux attentes à l'égard du respect des obligations qui en découlent.

5.3 Le mandat du comité

Un plan de diffusion triennal de documents et de jeux de données

Le plan de diffusion est un moyen de permettre aux organismes publics de s'inscrire dans une démarche de réflexion sur un ensemble d'actions qu'ils peuvent prendre pour accroître la transparence au sein de leur organisation.

En outre, les organismes publics seront amenés à faire une planification des documents et des jeux de données qu'ils doivent diffuser en vertu de l'article 4 du Règlement sur la diffusion et de ceux qu'ils peuvent diffuser lorsqu'ils sont accessibles. Ils auront à rendre compte annuellement des mesures prises à cet égard. Il s'agit d'une façon de responsabiliser davantage les organismes publics à publier les documents administratifs qu'ils détiennent ainsi que les jeux de données en format ouvert qui pourraient être diffusés. La population est informée des objectifs et des moyens de mise en œuvre de la transparence au sein de l'organisation.

Nous prenons en exemple les différentes mesures qui ont été adoptées par le gouvernement du Québec pour inciter les ministères et les organismes publics à adopter des plans d'action en matière de développement durable, en conformité avec la stratégie gouvernementale en la matière.

Article 15.

« Afin de centrer ses priorités et de planifier ses actions de manière à tendre vers un développement durable en conformité avec la stratégie du gouvernement, chaque ministère et organisme compris dans l'Administration identifie dans un document qu'il doit rendre public les objectifs particuliers qu'il entend poursuivre pour contribuer à la mise en œuvre progressive de la stratégie dans le respect de celle-ci, ainsi que les activités ou les interventions qu'il prévoit réaliser à cette fin, directement ou en collaboration avec un ou plusieurs intervenants de la société. »

Loi sur le développement durable
L.R.Q., chapitre D-8-1.1

La nouvelle culture basée sur la diffusion proactive de documents et de données en format ouvert doit être accompagnée d'un renforcement de mesures de protection des renseignements personnels dans les documents détenus par les organismes publics.

Ainsi un cadre de gestion et de gouvernance pour réduire ou éliminer les risques potentiels d'une diffusion des renseignements personnels ou ceux touchant la vie privée des citoyens devient un incontournable.

Nous proposons que les organismes publics adoptent les bonnes pratiques de gestion du respect de la vie privée et de la protection des renseignements personnels. On pourrait penser, par exemple, au choix d'un organisme public de conserver les renseignements personnels qu'il détient sur place au lieu de le faire en infonuagique, de mettre en place une liste de vérification des critères avant la diffusion d'un document ou de jeux de données, d'adopter des lignes directrices pour l'installation d'une technologie de vidéosurveillance, etc. Comme proposé dans l'orientation n° 4, les organismes publics pourraient bénéficier du soutien du ministre responsable de l'application de la Loi d'accès, qui se verrait confier la responsabilité de les soutenir en proposant des outils et des guides.

5.4 La composition du comité

La cohérence des décisions et des processus des organismes publics en matière d'accès à l'information et de protection des renseignements personnels (AIPRP) interpelle quatre principaux secteurs : l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels, la sécurité de l'information, la gestion documentaire et l'éthique.

Les dossiers qui doivent être soumis à l'attention du comité exigent un examen des divers aspects et, par conséquent, des expertises différentes et complémentaires. C'est ainsi que l'analyse de projets de développement et de refonte d'un système d'information ou de prestation électronique de services, de sondage et de vidéosurveillance soulève des questions éthiques et juridiques ainsi que de sécurité de l'information et d'aspects technologiques.

Ainsi, pour assurer une cohérence des décisions et des processus au sein des organismes publics en matière d'AIPRP, il faut réunir les principaux acteurs de la mise en œuvre du changement de culture, en soutien à la diffusion proactive des documents et à l'application du Règlement sur la diffusion. Par ailleurs, la diffusion de jeux de données en format ouvert interpelle de nouveaux acteurs, dont le dirigeant sectoriel ou la dirigeante sectorielle de l'information, qui peut assumer également la responsabilité de répondre en matière de gouvernement ouvert. Comme proposé dans l'orientation suivante, les organismes publics devront désigner les jeux de données qu'ils pourraient rendre publics. Cette responsabilité devrait être encadrée par le comité sur l'accès à l'information et la

protection des renseignements personnels. Nous croyons que les personnes qui devraient participer aux activités du comité sont les suivantes :

La ou le responsable de l'accès aux documents et de la protection des renseignements personnels veille à l'application de la Loi sur l'accès et sur la protection des renseignements personnels au sein de l'organisme public. Il doit traiter des demandes d'accès, tenir les registres ministériels prévus par la Loi sur l'accès, réaliser les activités de sensibilisation et de formation auprès du personnel, etc.

La ou le responsable organisationnel de la sécurité de l'information (ROSI) s'assure notamment de la coordination et de la cohérence des actions de sécurité de l'information menées au sein de l'organisme public par d'autres intervenants, dont les détenteurs d'information. Il veille à la prise en charge des exigences de sécurité de l'information lors de la réalisation de projets de développement ou d'acquisition de systèmes d'information.

La ou le responsable de l'éthique est chargé de promouvoir les valeurs éthiques adoptées par le ministère, dont la discrétion et la transparence. Il peut notamment évaluer l'aspect éthique des sondages utilisant des renseignements personnels. Il veille à la tenue d'activités de sensibilisation en éthique.

La ou le responsable de la gestion documentaire s'assure de la bonne gestion et de la conservation des documents détenus par l'organisme public. Il collabore avec les détenteurs d'information pour mettre en œuvre des mesures de sécurité.

La dirigeante sectorielle ou le dirigeant sectoriel de l'information veille à l'application des règles de gouvernance et de gestion établies par le gouvernement en matière de ressources informationnelles. Il est un acteur clé dans la gestion et la mise en œuvre du gouvernement ouvert.

Orientation n° 22 Élargir le mandat et la composition du comité ministériel sur l'accès à l'information et sur la protection des renseignements personnels.

Modifications réglementaires

✍ Des modifications seront proposées pour :

- Revoir la composition du comité, afin de rendre obligatoire la présence des personnes responsables de l'accès à l'information, de la sécurité de l'information, de l'éthique de même que de la gestion documentaire ainsi que la dirigeante sectorielle ou le dirigeant sectoriel de l'information.
- Élargir le mandat du comité sur l'accès à l'information et sur la protection des renseignements personnels, afin d'y inclure ces actions :
 - adopter un plan de diffusion triennal des documents et des jeux de données;
 - adopter un cadre de gouvernance et de gestion du respect de la vie privée et de la protection des renseignements personnels;
 - veiller à ce que soit dressé et diffusé un bilan triennal de la mise en œuvre du plan de diffusion et du cadre de gouvernance et de gestion;
 - modifier le nom du comité, qui deviendrait « comité de diffusion, d'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels ».

5.5 Diffusion proactive de documents et de jeux de données

Le Règlement sur la diffusion¹⁶⁵ prévoit comme standard minimal la diffusion obligatoire d'un certain nombre de documents et de renseignements sur l'organisme public. Ceux-ci comprennent son organisation (organigramme, noms et titres des membres du personnel de direction ou d'encadrement) et ses activités, en plus des lois, des règlements ainsi que d'autres documents de même nature servant à la prise de décision concernant les droits des administrés qu'il est chargé d'appliquer, les services offerts, etc.

¹⁶⁵ Règlement sur la diffusion de l'information et la protection des renseignements personnels, article 4 (voir annexe III).

Le Règlement sur la diffusion impose également la publication d'autres éléments qui présentent un intérêt pour l'information du public. C'est le cas des études et des rapports de recherches ou de statistiques produits par l'organisme public ou pour son compte, ainsi que des documents transmis dans le cadre d'une demande d'accès.

Par ailleurs, le Règlement sur la diffusion oblige la ou le sous-ministre de l'organisme public à insérer dans le rapport annuel de gestion un bilan des activités liées à la Loi sur l'accès, notamment la nature et le nombre de demandes d'accès reçues, le délai pris pour les traiter, les dispositions de la Loi justifiant que certaines d'entre elles aient été refusées, etc.

Enfin, le 1^{er} avril 2015, le Règlement sur la diffusion obligera les organismes publics à diffuser sur Internet certains renseignements relatifs aux frais de déplacement et de fonction, aux frais reliés aux véhicules de fonction ainsi qu'aux dépenses de formation et de participation à des colloques et congrès, de réception et d'accueil, de publicité et de promotion, de télécommunication mobile et de location d'espaces occupés par ces organismes. Devront également être publiés les renseignements reliés aux salaires, aux indemnités et aux allocations annuelles des ministres, des directeurs et directrices de cabinet et des titulaires d'un emploi supérieur. De plus, les organismes publics devront diffuser sur leur site les documents transmis dans le cadre d'une demande d'accès aux documents, suivant certaines exceptions prévues dans le projet de règlement¹⁶⁶.

S'inscrivant dans la mise en œuvre d'un gouvernement ouvert, la diffusion proactive ne peut se limiter aux documents transmis à la suite d'une demande d'accès. Les organismes publics seront appelés à rendre disponibles des données qui peuvent être diffusées dans des formats permettant leur réutilisation. Il est question ici de jeux de données en format ouvert. Ces données pourront être des statistiques, des données géomatiques, des informations administratives, etc.

Ainsi, les orientations qui suivent concernent des éléments qui permettront aux organismes d'aller de l'avant dans la publication des documents et des jeux de données qu'ils détiennent, comme les documents de type rapports de recherches, produits par les organismes publics. Il est également question de la publication des noms des personnes de l'extérieur de l'appareil public qui participent aux comités mis en place à la demande des autorités pour étudier des

¹⁶⁶ *Projet de règlement modifiant le Règlement sur la diffusion de l'information et la protection des renseignements personnels*, article 4, par. 16 et suivants (voir annexe IV).

problématiques. Cette diffusion permettra également d'atteindre les standards minimaux d'information à diffuser qu'on retrouve dans d'autres législations¹⁶⁷.

Aussi, l'augmentation du nombre de documents publiés devrait réduire celui des demandes d'accès et éviter aux organismes d'avoir à répondre plusieurs fois aux mêmes demandes. L'accès à l'information n'est plus limité à ceux et celles qui en connaissent les modalités ou qui sont familiarisés avec les procédures d'accès à l'information.

Enfin, tout citoyen ou toute citoyenne pourra consulter rapidement plusieurs documents administratifs sans en avoir fait la demande. Il pourra également questionner l'organisme public sur l'efficacité et l'efficience de sa gestion financière et administrative ainsi que sur les décisions relatives à la réalisation de sa mission.

La notion de « l'intérêt pour l'information du public »

Le Règlement sur la diffusion prévoit que l'organisme public doit diffuser, lorsqu'ils sont accessibles en vertu de la Loi, les études et les rapports de recherches et de statistiques produits par l'organisme public ou pour son compte et dont la diffusion présente un intérêt pour l'information du public¹⁶⁸.

Depuis l'entrée en vigueur du Règlement sur la diffusion, on constate que la notion d'« intérêt pour l'information du public » est interprétée d'une manière restrictive par les organismes publics.

En 2011, le ministère du Conseil exécutif a confié à M. Paul-André Comeau le mandat de réaliser des entrevues auprès de vingt responsables en accès, sur la mise en œuvre du Règlement sur la diffusion dans leur organisme. Le rapport Comeau¹⁶⁹ conclut que « selon 86 pour cent des responsables en accès à

¹⁶⁷ Dans une étude réalisée en 2010 par la Banque mondiale, *Proactive Transparency: The future of the right to information?*, Helen Darbshire dresse une typologie des informations de base commune dans différentes législations à travers le monde. Elle propose comme standard minimal la diffusion de « l'information sur l'institution, son organisation, ses politiques et activités, les décisions qui concernent le public, les services offerts, le budget, les réunions publiques, les modalités de participation du public au processus de décisions, les subventions dont elle bénéficie, les procédures d'octroi des marchés publics, les registres et les bases de données existantes, la liste des documents et informations détenues, la liste des publications, les modalités d'accès à l'information et les coordonnées du responsable ». Pages 29 et 30, [En ligne], [\[http://siteresources.worldbank.org/WBI/Resources/213798-1259011531325/6598384-1268250334206/Darbshire_Proactive_Transparency.pdf\]](http://siteresources.worldbank.org/WBI/Resources/213798-1259011531325/6598384-1268250334206/Darbshire_Proactive_Transparency.pdf).

¹⁶⁸ *Règlement sur la diffusion de l'information et sur la protection des renseignements personnels*, article 4, par. 7.

¹⁶⁹ ENAP, *Règlement sur la diffusion de l'information et sur la protection des renseignements personnels – État de la situation*, rapport présenté au SRIDAI (ministère du Conseil exécutif), août 2011, p. 21.

l'information consultés, très peu de documents répondent au critère d'intérêt pour l'information du public ».

L'orientation qui suit propose de retirer le critère subjectif de « l'intérêt pour l'information du public » et de rendre obligatoire la diffusion des études et des rapports de recherches et de statistiques produits par l'organisme public ou pour son compte, lorsqu'ils sont accessibles en vertu de la Loi sur l'accès.

Orientation n° 23 Rendre obligatoire la diffusion des études et des rapports de recherches ou de statistiques accessibles.

Modification réglementaire

↪ Le paragraphe 7 de l'article 4 du Règlement sur la diffusion serait modifié pour que soit biffé le dernier segment du paragraphe : « et dont la diffusion présente un intérêt pour l'information du public ».

Le Règlement sur la diffusion prévoit la diffusion obligatoire d'un certain nombre de documents et de renseignements¹⁷⁰ qui répondent en partie aux standards internationaux évoqués précédemment. Il est proposé de poursuivre dans cette voie et de diffuser systématiquement d'autres documents et renseignements dans le but d'encourager la participation de la population aux débats publics.

Les documents et renseignements accessibles en vertu de la Loi sur l'accès et énumérés dans l'orientation suivante devront être rendus publics progressivement, selon les modalités et les échéanciers qui seront prévus.

¹⁷⁰ Le texte de l'article 4 est reproduit à l'annexe III.

Orientation n° 24 Diffuser de façon proactive et sur une base régulière plus de documents de type rapport de recherches et de renseignements, produits et détenus par les organismes publics.

Modification réglementaire

↳ L'article 4 du Règlement sur la diffusion serait modifié pour y ajouter, entre autres, les documents mentionnés ci-dessous.

- Les documents suivants seraient diffusés lorsqu'ils sont accessibles :
 - o rapports d'enquête populationnelle et de sondage;
 - o rapports de vérification interne;
 - o rapports sur l'évaluation des programmes;
 - o rapports d'inspection, de vérification, d'audit de conformité ou autres rapports de même nature;
 - o documents et rapports produits aux fins des consultations publiques;
 - o listes de comités ministériels, interministériels, de concertation, consultatifs ou d'autres comités de même nature.

Il s'agit des documents ou renseignements qui rendent compte de la performance de l'organisme public quant à l'atteinte des résultats et à la qualité des services offerts à la population. Aussi, ces documents informent la population sur les organismes publics et les personnes de l'extérieur de l'appareil public qui participent aux comités mis en place, à la demande des autorités, pour étudier des problématiques. Enfin, suivant un mandat du premier ministre, le ministre responsable de l'application de la Loi sur l'accès a œuvré à ce qu'à compter de 2015, les citoyens et citoyennes puissent consulter en ligne, sur une plateforme unique, les agendas des différents ministres. Les rencontres sollicitées par des acteurs non gouvernementaux auxquelles participent les membres du Conseil exécutif y sont également diffusées de façon proactive, ce qui s'inscrit dans le cadre d'un gouvernement plus ouvert et plus transparent.

Dans la mise en œuvre des deux dernières orientations (23 et 24) les organismes publics n'auraient pas à diffuser les documents qui ne sont pas accessibles en vertu de la Loi ou qui seraient protégés par la Loi sur le droit d'auteur¹⁷¹.

¹⁷¹ Loi sur le droit d'auteur (L.R.C. (1985), ch. C-42)

Registre des demandes d'accès

À compter du 1^{er} avril 2015, le Règlement sur la diffusion imposera aux organismes publics la diffusion des documents transmis dans le cadre d'une demande d'accès. Le gouvernement veut ainsi que l'information divulguée à un citoyen ou une citoyenne soit rendue accessible à l'ensemble de la population.

Dans le même objectif, il est proposé de créer un registre des demandes d'accès à l'information comprenant les éléments qui sont présentement exigés dans la reddition de comptes annuelle du traitement des demandes d'accès aux documents. Ces informations seraient dorénavant inscrites dans le registre de demandes d'accès qui serait diffusé sur Internet et mis à jour tous les trois mois. La population sera informée de la nature des demandes d'accès traitées et des résultats, et ce, de manière continue.

En outre, cela permettra au ministre responsable de l'application et de l'administration de la Loi sur l'accès et du Règlement sur la diffusion d'avoir accès à une information plus complète pour remplir ses nouvelles obligations de soutien auprès des personnes responsables de l'accès, ainsi que de reddition de comptes. Cette reddition de comptes permettra au ministre d'intervenir afin d'assurer une plus grande cohérence dans l'application de la Loi sur l'accès et d'offrir un meilleur soutien aux organismes publics, comme mentionné dans l'orientation n° 3.

Orientation n° 25 Mettre en place et diffuser un registre des demandes d'accès traitées.

Modifications réglementaires

- ✎ Modifier le Règlement sur la diffusion pour biffer le paragraphe 4 de l'article 2 du Règlement sur la diffusion.
- ✎ Modifier le Règlement sur la diffusion pour obliger les organismes publics à mettre en place et à diffuser sur Internet un registre des demandes d'accès indiquant, pour chaque demande :
 - l'objet de la demande;
 - le délai de traitement;
 - l'acceptation totale ou partielle de la demande;
 - une mention si la demande a fait l'objet d'un refus et les dispositions de la Loi motivant le refus partiel ou total de la demande;
 - une mention si la demande a fait l'objet d'une mesure d'accommodement pour une personne handicapée;
 - une mention si la demande a fait l'objet, en tout ou en partie, d'un renvoi à un autre organisme public;
 - une mention si la demande a fait l'objet d'un recours en révision à l'instance juridictionnelle;
 - les documents ou renseignements transmis à la personne qui a fait une demande, le cas échéant.

Cette proposition pourrait nécessiter des développements informatiques. Ainsi, elle pourrait être mise en œuvre progressivement, en fonction des ressources disponibles.

5.6 Le repérage de l'information

La diffusion proactive des documents exige une gestion de l'information, de sa production à sa destruction, et des processus administratifs pour offrir à la population une information de qualité, facilement repérable et à jour. Des outils existent et sont utilisés dans les organismes publics.

La liste de classement ou le plan de classification

La Loi sur l'accès oblige les organismes publics à tenir à jour une liste de classement de leurs documents ou un plan de classification, de façon à faciliter

le droit d'accès à l'information¹⁷². Ayant comme objectif d'informer la population des documents détenus par l'organisme public, le Règlement sur la diffusion prévoit l'obligation de diffuser la liste de classement ou le plan de classification des documents de l'organisme.

Article de loi :

4. Un organisme public doit diffuser sur un site Internet les documents ou les renseignements suivants, dans la mesure où ils sont accessibles en vertu de la Loi :
4° le plan de classification de ses documents exigé en vertu du deuxième alinéa de l'article 16 de la Loi ou, selon le cas, la liste de classement exigée par le premier alinéa de cet article;

La liste de classement répertorie les catégories de documents détenus par l'organisme, alors que le plan de classification présente la structure des activités de l'organisme sous la forme de rubriques. Ces deux outils de travail, bien qu'ils répondent aux besoins des organisations, ne constituent pas la liste des documents détenus par l'organisme.

Dans son rapport quinquennal de 2002, la CAI a soulevé le peu d'efficacité de la liste de classement comme étant un moyen de faciliter le repérage de l'information et de favoriser le droit d'accès. Elle a recommandé que les organismes dressent un index général de leurs documents, comprenant tous les documents qu'ils détiennent. Cet index permettrait à la population de connaître l'information qui peut être obtenue auprès de l'organisme¹⁷³.

La recommandation de la CAI a été examinée par les membres de la Commission de la culture, chargés d'étudier les recommandations du rapport quinquennal de la CAI. Tout en reconnaissant que l'exercice du droit d'accès repose sur la disponibilité d'outils de référence efficaces et à jour, les membres se sont montrés sensibles aux arguments d'autres organismes entendus en commission parlementaire, qui ont soulevé l'importance de la tâche et des coûts associés à la tenue à jour d'une liste de tous les documents détenus par l'organisme public. Les membres de la CAI ont recommandé d'étudier la proposition de l'Association des archivistes, qui préconise l'obligation pour les

¹⁷² *Loi sur les archives*, R.L.R.Q., ch. A-21.1. L'article 6 prévoit que les organismes publics « visés aux paragraphes 4° à 7° de l'annexe adoptent une politique de gestion de leurs documents actifs et semi-actifs ». L'article 7 oblige l'organisme à « établir et tenir à jour un calendrier de conservation qui détermine les périodes d'utilisation et les supports de conservation de ses documents actifs et semi-actifs et qui indique quels documents inactifs sont conservés de manière permanente et lesquels sont éliminés ».

¹⁷³ COMMISSION D'ACCÈS À L'INFORMATION DU QUÉBEC, (2002), Recommandation n° 7, *op. cit.*, p. 39 : « La Commission recommande également que les organismes publics aient l'obligation de dresser un index général des documents. Cet index remplacerait l'actuelle liste de classement tenue en vertu de l'article 16 de la Loi sur l'accès. Il permettrait de connaître quelle information est détenue par chaque organisme. »

organismes publics de tenir à jour une liste de leurs dossiers et une liste des documents reconnus accessibles¹⁷⁴. Précisons que la tenue d'un registre des documents détenus par l'organisme public et qui est accessible en ligne est un élément des standards minimaux de diffusion proactive reconnus mondialement¹⁷⁵.

Le lieu de diffusion de l'information

Le Règlement sur la diffusion précise que les documents ou les renseignements doivent être diffusés directement sur le site Internet de l'organisme. Certains documents ou renseignements précis peuvent toutefois être accessibles sur un autre site, au moyen d'un lien hypertexte.

Le moment et la durée de la diffusion du document ou du renseignement sont précisés à l'article 5.

Article de loi :

5. Un organisme public doit diffuser un document ou un renseignement visé à l'article 4 sur un site Internet avec diligence et l'y laisser tant qu'il est à jour ou jusqu'à ce qu'il ait le statut de document semi-actif suivant son calendrier de conservation.

Certains sites des organismes publics ne sont pas conviviaux, de telle sorte qu'il est difficile pour un citoyen ou une citoyenne de trouver le document qu'il recherche. De plus, lorsque les organismes publics réfèrent à d'autres sites (exemple : les états financiers sur le site de l'Assemblée nationale), il devient ardu, sinon impossible de trouver le document indiqué.

C'est pourquoi il est proposé de faciliter l'exercice du droit d'accès en offrant des moyens efficaces pour le repérage de l'information; par exemple, la regrouper au même endroit. D'autre part, il s'agit de faciliter la recherche et l'identification des types de documents que les organismes publics diffusent, par exemple, à la suite d'une demande d'accès, ou d'une décision de la CAI, dans le cadre de la mise

¹⁷⁴ COMMISSION DE LA CULTURE. *Observations, conclusions et recommandations à la suite de la consultation générale et des auditions publiques à l'égard du document intitulé : Une réforme de l'accès à l'information : le choix de la transparence – Rapport final*, mai 2004, p. 11, citant l'Association des archivistes du Québec, *Une réforme de l'accès à l'information : la gestion documentaire au service de la transparence*, mémoire présenté à la Commission de la culture, 11 mars 2003 : « Selon l'Association des archivistes (*op. cit.*, p. 13) cette liste serait constituée "des documents qui ont été reconnus accessibles selon les décisions des organismes eux-mêmes et selon l'abondante jurisprudence que la Commission [CAI] a développée au fil des années". Elle ajoute qu'il "serait plus facile de maintenir à jour une telle liste. L'exercice se baserait donc sur une évaluation des documents ayant déjà fait l'objet d'une décision ou d'une autorisation. On éviterait ainsi d'évaluer l'ensemble des documents créés et reçus". »

¹⁷⁵ Perrine Canavaggio, *op. cit.*, p 58-59.

en œuvre du plan de diffusion triennal ou encore qu'ils produisent lors de la réalisation de leurs principales activités et qu'ils diffusent sur leur site Internet.

Orientation n° 26 Faciliter le droit d'accès à l'information gouvernementale aux citoyens et citoyennes par des mesures de repérage efficaces.

Modifications réglementaires

- ↳ Des modifications seraient proposées pour obliger les organismes publics à :
- mettre un lien hypertexte vers le document déposé sur un autre site Internet, et non seulement vers le site, par exemple : documents ou renseignements déposés à l'Assemblée nationale;
 - dresser et tenir à jour une liste des documents diffusés.

5.7 Une plus grande reddition de comptes

Le principal acteur responsable de l'application de la Loi sur l'accès est le ministre responsable de l'Accès à l'information et de la Réforme des institutions démocratiques, dont le mandat est de conseiller le gouvernement en lui fournissant des avis sur l'application de la Loi. Il offre le soutien nécessaire aux organismes publics pour l'application de celle-ci. Il a, entre autres pouvoirs, celui d'obtenir des organismes publics les renseignements nécessaires à l'exercice de ses fonctions (art. 174, Loi sur l'accès). Quant au sous-ministre ou au dirigeant de l'organisme public, il ou elle est responsable de veiller à l'application de la Loi sur l'accès ainsi que du Règlement sur la diffusion, dans son organisation. Enfin, la CAI a, entre autres fonctions, celle de produire un rapport tous les cinq ans, sur l'application de la Loi sur l'accès (art. 179, Loi sur l'accès).

Les organismes publics auront dorénavant l'obligation de s'inscrire dans une démarche de diffusion proactive, en plus d'adopter un plan de diffusion triennal pour leurs documents accessibles et les jeux de données de même qu'un cadre de gouvernance et de gestion en matière de respect de la vie privée et de la protection des renseignements personnels. Une reddition de comptes triennale sera donc demandée sur le déploiement de ce plan et l'application du cadre de gouvernance et de gestion.

Le bilan triennal devra être diffusé dans le rapport annuel de gestion, afin d'assurer la « transparence » des organismes publics à l'égard des mesures de transparence mises en place. Ainsi, la population pourra évaluer la situation d'une organisation donnée à l'égard de l'instauration d'une culture de transparence.

Actuellement, le paragraphe 4^o de l'article 2 du Règlement sur la diffusion stipule que les sous-ministres ou les dirigeants ou dirigeantes des organismes insèrent, dans leur rapport annuel de gestion ou d'activités, un bilan qui atteste la diffusion des documents visés à la section III.

Articles de loi

2. Le sous-ministre ou le dirigeant d'un organisme public doit :

4^o insérer dans le rapport annuel de gestion ou d'activités un bilan qui atteste la diffusion des documents visés à la section III et qui rend compte :

a) de la nature et du nombre de demandes d'accès reçues, du délai pris pour les traiter, des dispositions de la Loi justifiant que certaines d'entre elles ont été refusées, du nombre de demandes d'accès acceptées, partiellement acceptées ou refusées, du nombre de demandes d'accès ayant fait l'objet de mesures d'accommodement raisonnables et du nombre de demandes ayant fait l'objet d'une demande de révision à la Commission d'accès à l'information;

b) des activités relatives à l'accès à l'information et à la protection des renseignements personnels réalisées au sein de l'organisme public.

Cet article n'est pas explicite sur le contenu du bilan, de sorte que les organismes publics s'en tiennent généralement à dresser dans le rapport annuel de gestion le bilan des demandes d'accès traitées et des activités de formation tenues.

Les orientations qui suivent concernent les autorités des organismes publics, qui assument la responsabilité de la mise en œuvre de la Loi sur l'accès et du Règlement sur la diffusion. Elles visent à corriger la situation, afin de maintenir la confiance de la population relativement aux modes de gouvernance de l'administration publique.

Orientation n° 27 Obliger le sous-ministre et le dirigeant de l'organisme public à dresser et à rendre publics le bilan triennal de la mise en œuvre du plan de diffusion triennal des documents et des jeux de données ainsi que le bilan triennal du cadre de gouvernance et de gestion sur le respect de la vie privée et la protection des renseignements personnels.

Modifications réglementaires

- ↳ Modifier le Règlement sur la diffusion pour obliger l'organisme public à dresser un bilan triennal de la réalisation des activités prévues au plan de diffusion triennal et dans le cadre de gouvernance et de gestion.
- ↳ Modifier le Règlement sur la diffusion pour prévoir la diffusion d'un bilan triennal du plan de diffusion triennal et du cadre de gouvernance et de gestion dans le rapport annuel de gestion.

Orientation n° 28 Obliger le sous-ministre œuvrant pour le ministre responsable de l'application de la Loi sur l'accès à dresser et à rendre public un bilan quinquennal de l'application du Règlement sur la diffusion.

Modifications réglementaires

- ↳ Modifier le Règlement sur la diffusion pour l'obliger à dresser un bilan quinquennal de l'application du Règlement sur la diffusion par les organismes publics.
- ↳ Modifier le Règlement sur la diffusion pour ajouter à la liste des documents et des renseignements à diffuser sur le site Internet le bilan quinquennal.

Pour une vue globale des propositions concernant les rôles et les responsabilités des personnes concernées par l'application de la Loi sur l'accès, se référer au schéma de l'annexe V : Nouvelles responsabilités en matière de gouvernance, à la page 179.

6. L'adoption d'un Règlement sur la diffusion de l'information dans le secteur municipal, le réseau de l'éducation et de l'enseignement supérieur, le réseau de la santé et des services sociaux et les ordres professionnels

Bien que les municipalités, les villes et les réseaux de l'éducation et de l'enseignement supérieur ainsi que de la santé et des services sociaux de même que les ordres professionnels du Québec soient soumis à la Loi sur l'accès, le Règlement sur la diffusion ne leur est pas applicable. Par conséquent, ceux-ci n'ont pas l'obligation qu'ont les organismes publics de diffuser sur un site Internet les documents et les renseignements accessibles en vertu de la loi.

Le secteur municipal

Recommandations de la Fédération professionnelle des journalistes du Québec (FPJQ) :

- QUE l'ordre du jour des séances d'un conseil municipal de même que tous les documents préparatoires remis aux élus soient rendus publics 48 heures avant la tenue des séances;
- QU'il soit explicitement interdit de refuser de remettre sur-le-champ des documents publics, comme les ordres du jour ou les procès-verbaux, en obligeant les journalistes à faire une demande en vertu de la Loi sur l'accès à l'information, et que des sanctions soient prévues en cas de dérogation;
- QUE la Commission d'accès à l'information fasse enquête et produise un rapport sur la gestion des demandes d'accès à l'information dans les municipalités du Québec et évalue les mécanismes à mettre en place pour faciliter et dépolitiser le traitement des demandes;
- QUE la voie de la divulgation automatique sur Internet soit particulièrement prise en compte;
- QUE les municipalités soient assujetties au régime de la divulgation automatique dans un laps de temps ne dépassant pas un an et que le gouvernement fournisse l'aide appropriée à celles qui ont peu de ressources.

FPJQ. *De nouvelles règles pour une meilleure circulation de l'information municipale au Québec*, 2010.

Cette situation est souvent décriée par les médias et les groupes de citoyens et citoyennes, notamment sur le plan municipal.

En novembre 2010, la FPJQ a présenté au ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Organisation du territoire un document intitulé : *De nouvelles règles pour une meilleure circulation de l'information municipale au Québec*, dénonçant plusieurs accroc à l'accès à l'information dans les municipalités. Parmi les lacunes dénoncées, la Fédération pointait l'« utilisation abusive de la Loi sur l'accès à l'information pour éviter de fournir, par exemple, des documents aussi manifestement publics que les procès-verbaux ».

En décembre 2010, le Groupe de travail sur le journalisme et l'avenir de l'information au Québec, présidé par M^{me} Dominique Payette, a produit un rapport intitulé : *L'information au Québec : un intérêt public*. Le groupe avait été mandaté par la ministre de la Culture, des Communications et de la Condition féminine, M^{me} Christine St-Pierre. Le rapport Payette soulignait certaines difficultés rencontrées par les journalistes concernant l'accès aux documents municipaux.

Un rapport du « Frontier Centre for Public Policy » (FCPP) a établi le rang des cent plus grandes villes canadiennes en matière de performance et de transparence concernant les finances publiques. Il ressort de ce rapport que seulement trois municipalités québécoises se classent parmi les cinquante premières villes canadiennes, soit Gatineau au 26^e rang, Laval au 41^e rang et Montréal au 47^e rang. Les villes de Québec et Sherbrooke se classent au 87^e rang.

Recommandations du rapport Payette :

« Que le Règlement sur la diffusion de l'information et sur la protection des renseignements personnels adopté en vertu de la Loi sur l'accès, que la Loi sur les cités et villes et que le Code municipal soient modifiés pour inclure l'obligation aux municipalités de publier sur leurs sites Web les documents et renseignements accessibles en vertu du Règlement sur la diffusion (n° 25). »

Par ces faits, on constate que la divulgation proactive n'est pas encore une habitude ancrée dans les municipalités et les villes du Québec. Or, celles-ci constituent un palier de gouvernement qui prend quotidiennement des décisions qui intéressent les citoyens et citoyennes et qui

les concernent dans leur vie de tous les jours. De plus, elles gèrent d'importants fonds publics.

Les ordres professionnels

Les ordres professionnels, quant à eux, sont investis d'un double mandat : protéger le public et offrir des services à leurs membres. Le système professionnel comprend 45 ordres professionnels, qui rendent des décisions et qui produisent des documents d'intérêt pour l'information du public, comme des études et des rapports de recherche, la description des services qu'ils offrent ou le tarif d'honoraires professionnels que leurs membres peuvent appliquer. De plus, ils gèrent des comptes en fiducie ou des biens qui leur sont confiés par leur clientèle.

Les réseaux de la santé et des services sociaux, de l'éducation et de l'enseignement supérieur

Le système québécois de la santé et des services sociaux est l'un des plus importants réseaux en Amérique du Nord, tandis que le réseau québécois de

l'enseignement est le deuxième plus important secteur des services publics, après celui de la santé et des services sociaux.

Ces deux réseaux constituent également des marchés publics importants. Le réseau de la santé et des services sociaux dépense à lui seul environ 5 millions de dollars par an en acquisition de biens et services. Ces réseaux détiennent également une mine de documents d'intérêt pour l'information du public (rapports d'inspection, études, analyses, etc.), dont la diffusion proactive répondrait à l'orientation gouvernementale d'une plus grande transparence de l'État.

Il devient donc primordial que la transparence soit un leitmotiv de ces deux importants réseaux. Ils doivent ouvrir leurs informations à la population, en rendant compte de l'administration de leurs fonds publics. De plus, une plus grande ouverture permettrait de consolider la relation de confiance et de participation entre les réseaux et la population. C'est pourquoi des démarches sont entreprises auprès de ces instances et que nous entendons les poursuivre.

Orientation n° 29 Établir une réglementation de diffusion dans le secteur municipal, dans le réseau de l'éducation et l'enseignement supérieur, dans le réseau de la santé et des services sociaux et dans les ordres professionnels et, à cette fin, travailler en collaboration pour élaborer un règlement sur la diffusion de l'information sectorielle.

Nous proposons d'offrir aux citoyens et citoyennes un plus grand accès aux documents et aux informations qui les concernent, sans avoir à faire de demande d'accès. Favoriser le développement d'une véritable culture d'ouverture en matière d'accès aux documents permettra à la population de constater la volonté de ces instances, locales ou régionales, d'être transparentes et ouvertes. Cela contribuera à une participation beaucoup plus active de la part des citoyens et citoyennes aux décisions qui les concernent, favorisant ainsi une réelle démocratie.

En ce sens, adopter un règlement sur la diffusion de l'information dans ces secteurs permettra à la population d'être mieux informée sur les différentes activités et décisions de ces instances. Tous ces domaines bénéficieront d'une participation accrue de la population, par une meilleure connaissance des besoins des citoyens et citoyennes, ce qui favorisera une amélioration des services rendus.

« La plupart des ordres de gouvernement au Canada sont en train de transférer bon nombre de leurs services sur des portails interactifs, mais, à l'exception du Québec et de la Colombie-Britannique, ils ne se préoccupent pas encore de la divulgation proactive de documents et de renseignements. Au Québec, le (...) Règlement sur la diffusion de l'information et sur la protection des renseignements personnels a une très grande portée, puisqu'il s'applique à tout "organisme public" régi par la loi provinciale sur l'accès à l'information. L'initiative québécoise a été l'une des premières au Canada (...). »

DAVIES, Alysia, et Dara LITHWICK. *Gouvernement 2.0 et accès à l'information – 1. Le point sur la divulgation proactive et le libre accès aux données au Canada*, [En ligne], 15 avril 2010.

www.parl.gc.ca/Content/LOP/ResearchPublication/s/2010-14-f.html.

Cela mènera nécessairement à un accroissement de la reddition de comptes et de l'intégrité publique, ainsi qu'à une saine gestion de ces instances, dans l'intérêt de la population. Tout cela, en vue de promouvoir une responsabilisation accrue de l'État.

7. Des structures adaptées et efficaces

7.1 Modèle structurel de la Commission d'accès à l'information : un organisme multifonctionnel

La Commission d'accès à l'information (CAI) a été constituée en 1982 par la Loi sur l'accès. Elle comporte deux sections : la section juridictionnelle et la section de surveillance.

Les fonctions et les pouvoirs de la section juridictionnelle de la CAI consistent principalement à :

- ↗ entendre les demandes de révision des décisions des organismes publics en matière d'accès aux documents, de communication et de rectification des renseignements personnels, en vertu de la Loi sur l'accès;
- ↗ entendre les demandes d'examen de mécontentes en matière de communication et de rectification des renseignements personnels en vertu de la Loi sur le secteur privé;
- ↗ lorsque les circonstances le permettent, mener des activités de médiation afin d'amener les parties à s'entendre.

Quant aux pouvoirs et aux fonctions de la section de surveillance de la CAI, ils peuvent se résumer comme suit :

- ↗ de sa propre initiative ou à la réception d'une plainte, tenir des enquêtes et effectuer des inspections afin d'assurer l'observation de la Loi sur l'accès et de la Loi sur le secteur privé;

- ↪ au terme d'une enquête, recommander ou ordonner l'application de mesures propres à garantir le respect de ces lois;
- ↪ conseiller le gouvernement et lui donner des avis sur des projets de loi et de règlement;
- ↪ autoriser les échanges de renseignements personnels aux fins d'étude, de recherche ou de statistique, sans le consentement des personnes concernées;
- ↪ approuver des ententes de communication de renseignements personnels entre les organismes publics;
- ↪ promouvoir et sensibiliser les citoyens et les citoyennes à leurs droits d'accès aux documents des organismes publics, à la protection des renseignements personnels et à la vie privée.

Les raisons justifiant ce modèle

La décision de confier à la CAI des fonctions juridictionnelles et de surveillance ne relève pas du hasard. Le législateur a choisi de suivre, à ce sujet, la recommandation que formulait la commission Paré. Cette commission énonçait ce qui suit dans son rapport :

« En tout premier lieu, il nous semble nécessaire de confier l'ensemble de ces fonctions à un seul et même organisme. La révision des constatations des citoyens sera d'autant plus rapide et plus équitable qu'elle sera effectuée par un organisme disposant d'un maximum de données, connaissant parfaitement bien la question, capable d'une vue d'ensemble du régime et des conséquences de ses décisions sur ce régime. Ces qualités assureront également la crédibilité de cet organisme non seulement auprès du public, mais également auprès des administrations.

Au surplus, les critères sur lesquels se fondera cet organisme pour conseiller le gouvernement et lui suggérer la réglementation appropriée ne sauraient être déterminés dans l'abstrait. L'examen de ces cas particuliers, qui lui auront été soumis par les requérants ou par les organismes publics, doublé de son pouvoir d'enquête, le dotera d'une expertise adéquate pour ce faire. La pratique enrichira l'expérience, l'expérience modifiera la pratique. De plus, seul un organisme dans la situation de comparer quotidiennement les rapports des administrations avec les réalités des constatations sera en mesure de déterminer véritablement si l'esprit de la Loi est appliqué autant que la lettre¹⁷⁶. »

¹⁷⁶ RAPPORT PARÉ, *op. cit.*, p. 79-80.

Ce sont donc principalement des motifs d'efficacité, de qualité et de cohérence des décisions qui ont amené le législateur à attribuer à la CAI un caractère multifonctionnel¹⁷⁷.

En 1994, lors de l'entrée en vigueur de la Loi sur le secteur privé, le rôle de surveillance et d'adjudication de la CAI a été étendu à l'accès et à la protection des renseignements personnels contenus dans les dossiers des personnes qui exploitent une entreprise.

À l'aube d'une réforme en profondeur de la Loi sur l'accès, il convient de se demander si les postulats sous-jacents à ces choix législatifs passés tiennent toujours la route.

7.2 L'évolution du contexte en accès à l'information et protection des renseignements personnels (AIPRP)

Plus de trente ans se sont écoulés depuis la création de la CAI par la mise en vigueur de la Loi sur l'accès. Dans ce long laps de temps, des bouleversements majeurs se sont produits, dont :

- ✦ l'avènement et l'évolution rapide des technologies de l'information;
- ✦ l'instauration d'une culture de transparence des organismes publics par la mise en place de mécanismes de divulgation proactive de documents et de données ouvertes;
- ✦ les enjeux internationaux relatifs à la protection de la vie privée qui résultent de la circulation transfrontalière de plus en plus grande des données;
- ✦ les impératifs de coordination des actions en AIPRP et d'harmonisation des normes avec les régimes juridiques et quasi juridiques applicables ailleurs au Canada et dans le monde;
- ✦ les besoins grandissants en matière d'échanges de renseignements personnels entre les organismes publics pour, notamment, contrer la fraude et offrir de meilleurs services à la population;
- ✦ les enjeux liés à la cybersurveillance, dans l'objectif de sécurité nationale et internationale.

Ce nouveau contexte relance le débat autour de la pertinence de maintenir tel quel le mode de fonctionnement de la CAI. Cet organisme est-il adéquatement

¹⁷⁷ Il faut également voir, dans les propos exprimés par les membres de la commission Paré, « une réelle volonté de créer un guichet unique pour le citoyen ». Voir à ce sujet : COMMISSION DE LA CULTURE, *Une réforme de l'accès à l'information : le choix de la transparence*, novembre 2002, p. 139.

outillé pour relever les défis contemporains et à venir? Existe-t-il un modèle structurel mieux adapté à ces nouvelles réalités?

Les problématiques émergentes

D'autre part, des problématiques liées à la structure et au fonctionnement de la CAI ont été observées au fil des années. Certaines d'entre elles peuvent être attribuées au fait que la CAI exerce conjointement des fonctions juridictionnelles et de surveillance, soit, notamment :

- ↳ le devoir de réserve, associé à la mission juridictionnelle de la CAI, qui l'empêche de jouer pleinement son rôle de sensibilisation du public et de promotion des droits consacrés dans les lois relevant de sa compétence;
- ↳ le cumul des rôles de décideur et de conseiller du gouvernement, qui réduit sa capacité de critique à l'égard de ce dernier;
- ↳ le fait que les fonctions juridictionnelles de la CAI accaparent une grande partie de ses ressources;
- ↳ les longs délais pour obtenir de la CAI les avis requis par la Loi sur l'accès ou la Loi sur le secteur privé.

À la lumière de ces constatations, il est légitime de se demander si le modèle organisationnel actuel de la CAI est toujours de mise. Nous proposons un nouveau modèle mieux adapté aux réalités du XXI^e siècle.

Orientation n° 30 Transformer la CAI en un organisme non juridictionnel. En conséquence, confier la section juridictionnelle à une instance existante, soit le Tribunal administratif du Québec.

Cet organisme exercerait des fonctions de surveillance, de médiation, de promotion et d'information.

La réforme législative de la CAI poursuit deux objectifs principaux : premièrement, déjudiciariser l'accès aux documents et la protection des renseignements personnels en offrant un mécanisme de médiation plus efficient et, deuxièmement, faciliter, pour la population, l'exercice de ses droits.

La déjudiciarisation

La révision de la structure et du mandat de la CAI doit d'abord être examinée dans une perspective de déjudiciarisation, par la mise en place de services de médiation qui permettent aux parties de trouver une façon de régler leurs différends. Les principes de célérité et d'accessibilité militent en faveur d'un traitement non judiciaire des plaintes et des litiges relatifs à l'accès à l'information et à la protection des renseignements personnels.

Dans un contexte de restrictions budgétaires et de décroissance des ressources, l'approche de déjudiciarisation semble également de plus en plus incontournable.

En outre, le recours aux tribunaux judiciaires par les organismes publics a souvent été décrit comme un moyen visant à retarder la divulgation de documents jusqu'à ce qu'ils ne présentent plus d'intérêt pour le public¹⁷⁸. Cette perception a pour effet de nuire à l'image du gouvernement.

Le modèle structurel de l'organisme chargé de la mise en œuvre des lois sur l'accès et sur le secteur privé doit donc refléter l'intention d'éviter, lorsque cela est possible, le besoin de s'adresser aux tribunaux.

Faciliter l'exercice des droits des citoyens et citoyennes

Finalement, la réflexion concernant la pertinence de repenser le modèle organisationnel de la CAI s'inscrit dans une volonté de mieux servir les citoyens et citoyennes et de faciliter l'exercice de leurs droits.

Ce n'est pas la première fois qu'est envisagée la possibilité de transférer la section juridictionnelle de la CAI à la compétence exclusive d'un organisme spécialisé disposant du pouvoir d'entendre les litiges en matière d'accès aux documents et de protection des renseignements personnels, et ce, afin qu'elle puisse se consacrer entièrement à ses fonctions de surveillance, de consultation et de promotion. Dans son rapport de 2003, le professeur Raymond Doray constatait la nécessité de transformer la CAI en un organisme non juridictionnel, doté de pouvoirs d'enquête et habilité à intervenir en première ligne pour tenter de résoudre les plaintes et de prévenir les litiges¹⁷⁹.

C'est ainsi que nous sommes d'avis qu'il faut revoir la structure et le mandat de la CAI pour la transformer en un organisme non juridictionnel. Aux fins de la

¹⁷⁸ FÉDÉRATION PROFESSIONNELLE DES JOURNALISTES DU QUÉBEC, (2013), *op. cit.*, p. 35-38.

¹⁷⁹ RAYMOND DORAY, *La mise en œuvre des lois d'accès à l'information gouvernementale et de protection des renseignements personnels au Québec : analyse critique et perspectives de réforme organisationnelle*. Avis préparé à la demande du ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration, juin 2003, p. 47 et suivantes.

présente, nous l'appellerons le Commissaire à l'accès à l'information, à la protection des renseignements personnels et à la vie privée du Québec (CAIPRPQ).

Le CAIPRPQ :

- ✎ serait indépendant du gouvernement;
- ✎ offrirait aux parties un mécanisme de médiation pour le traitement des plaintes;
- ✎ couvrirait l'accès aux documents des organismes publics, incluant la diffusion, ainsi que la protection des renseignements personnels dans les secteurs public et privé;
- ✎ détiendrait des pouvoirs d'ordonnance en matière d'accès à l'information et de protection des renseignements personnels. En cas de non-respect, le Commissaire pourrait porter la cause devant l'instance juridictionnelle compétente.

Quant à savoir quel serait le tribunal le plus adéquat pour assumer les fonctions juridictionnelles qui sont actuellement confiées à la CAI, le Tribunal administratif du Québec (TAQ) est proposé.

Les avantages du TAQ

Le TAQ est un acteur privilégié de la justice administrative au Québec, distinct des ministères, organismes ou municipalités et des tribunaux judiciaires. Il entend les recours des citoyens et citoyennes qui veulent contester la décision d'un ministère ou d'un organisme public. Il est donc appelé à trancher des litiges opposant, dans la plupart des cas, un citoyen ou une citoyenne et l'Administration.

Le TAQ offre à la population un recours judiciaire indépendant et impartial. Les juges administratifs sont neutres et sans parti pris. De plus, le Tribunal peut organiser des « conférences de gestion » ou des « conférences préparatoires » ou proposer de participer à une séance de conciliation pour le citoyen ou la citoyenne et la personne représentant le ministère, l'organisme ou la municipalité, afin de régler des questions en litige ou d'accélérer le déroulement de l'audience.

Il convient, par ailleurs, de souligner que le TAQ exerce déjà certaines compétences en accès aux documents détenus, en vertu de la Loi sur les services de santé et les services sociaux¹⁸⁰. En effet, l'article 27 de cette loi prévoit que la personne à qui un établissement a refusé l'accès à son dossier ou

¹⁸⁰ RLRQ, chapitre S-4.2.

à un renseignement qui y est contenu peut, dans les soixante jours qui suivent la date à laquelle cette décision lui a été notifiée, la contester devant le TAQ¹⁸¹.

7.3 Structure et mandat du CAIPRPQ

L'indépendance du Commissaire

La réflexion concernant la transformation de la CAI en un organisme de surveillance, de médiation, de promotion et d'information ne peut se faire sans envisager la possibilité de le faire relever directement de l'Assemblée nationale, et ce, afin de lui conférer toute l'indépendance que requiert l'exercice de ses fonctions de surveillance.

Plusieurs dispositions de la Loi sur l'accès garantissent actuellement l'autonomie de la CAI par rapport au Conseil exécutif¹⁸². Toutefois, la législation en vigueur prévoit que ses budgets de fonctionnement sont votés par le Secrétariat du Conseil du trésor.

Le rôle du nouveau CAIPRPQ, chargé d'effectuer des enquêtes relatives à l'application de la Loi sur l'accès au sein des ministères et des organismes publics, se rapprocherait davantage de celui du Commissaire à l'éthique et à la déontologie ou du Commissaire au lobbying. Or, le budget de ces deux organismes est soumis à l'approbation du Bureau de l'Assemblée nationale, ce qui leur procure toute la latitude et l'indépendance pour enquêter au sein de l'administration gouvernementale. De plus, ils rendent compte de leurs activités directement à l'Assemblée nationale. Le CAIPRPQ devrait pouvoir bénéficier du même niveau d'indépendance, afin de conférer à ses actions une crédibilité accrue.

L'instauration d'un mode alternatif de règlement des plaintes

Le CAIPRPQ aurait la responsabilité d'aider les parties à régler à l'amiable les conflits qui les opposent par la médiation.

La médiation est un moyen de tenter de régler les litiges sans en débattre en cour. Un médiateur impartial aide les parties à conclure une entente équitable sur tout différend qui lui est soumis.

¹⁸¹ *Loi sur la justice administrative*, (RLRQ, chapitre J-3), annexe 1, art. 3 (9°).

¹⁸² L'article 104, par exemple, énonce que ses membres sont nommés, sur proposition du premier ministre, par résolution de l'Assemblée nationale approuvée par au moins les deux tiers de ses membres.

L'article 107 stipule que ceux-ci ne peuvent être destitués que par une résolution de l'Assemblée nationale approuvée par au moins les deux tiers de ses membres.

L'article 119 prévoit que son rapport annuel d'activité est déposé devant celle-ci.

L'instauration d'un mécanisme de médiation au sein du CAIPRPQ présente plusieurs avantages. Il permettrait d'abord d'accélérer le traitement des plaintes et de prévenir les litiges en matière d'accès et de diffusion de l'information. Dans certains cas, la médiation comporte également une dimension éducative complémentaire aux fonctions de promotion et de sensibilisation de cet organisme non juridictionnel. En effet, même si aucune entente n'est conclue entre les parties, l'information fournie par le médiateur sur les principes juridiques applicables, sur le rôle des intervenants ou sur toute autre question pertinente peut aider les parties à mieux comprendre la portée de leurs droits.

De plus, la mise en place de ce mode alternatif de règlement des plaintes donne la possibilité aux plaignantes et aux plaignants d'être actifs à l'égard de la protection de leurs renseignements personnels. Au surplus, elle amène les organismes publics et les entreprises à prendre conscience de leurs pratiques de gestion des renseignements.

La médiation favorise aussi une approche fondée sur la collaboration et sur la recherche d'une solution commune. Ces valeurs sont particulièrement pertinentes lorsqu'il s'agit de mettre en œuvre les droits prévalant en matière d'AIPRP.

D'un point de vue strictement pratique, en confiant au CAIPRPQ une fonction de médiation, le risque d'encombrer les tribunaux administratifs ou judiciaires des plaintes non résolues est amoindri, même si des services de médiation ou de conciliation sont également offerts par ces instances.

Le maintien de la double compétence en AIPRP

À l'instar de la section de surveillance de la CAI, la compétence du CAIPRPQ porterait à la fois sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels.

Le partage des compétences entre un commissaire à la protection de la vie privée et un commissaire à l'information exigerait deux infrastructures. Il nécessiterait également une augmentation des effectifs de soutien, alors que le maintien de la double compétence au sein du CAIPRPQ permettrait d'éviter les dédoublements et de minimiser les coûts.

D'autres raisons justifient que le CAIPRPQ puisse intervenir dans ces deux secteurs de droit. Ainsi, la polyvalence actuelle de la CAI lui procure un avantage indéniable. Les organismes publics gèrent des documents administratifs et des renseignements personnels. Les documents détenus par ces mêmes organismes contiennent fréquemment des renseignements confidentiels sur des personnes et des renseignements accessibles. Les dossiers auxquels la CAI est

confrontée sont d'autant plus complexes qu'ils sont susceptibles de faire naître des conflits entre le droit à l'accès à l'information et le droit à la protection des renseignements personnels. La recherche d'un juste équilibre entre ces deux droits se révèle souvent un exercice délicat qui requiert une expertise hautement spécialisée. Or, le double mandat de la CAI en AIPRP a permis de jeter les bases de l'expertise et de la crédibilité dont jouit aujourd'hui cette institution.

Le partage des compétences (accès à l'information et protection de la vie privée) entre deux organismes risquerait également d'entraîner des incohérences dans les décisions. À cet égard, les propos suivants, que tenait la commission Paré, sont toujours d'actualité :

« L'affirmation dans une même loi du droit d'accès aux renseignements publics et du droit à la protection de renseignements personnels permet d'éviter l'incohérence et les contradictions. Elle empêche que l'on utilise une loi pour se soustraire aux obligations de l'autre. Elle affirme avec une même force les deux objectifs. Elle assure l'uniformité de la pratique dans les divers organismes publics¹⁸³. »

Au surplus, la création d'un organisme non juridictionnel œuvrant dans les deux domaines présente un avantage pour les citoyens et les citoyennes, qui n'ont pas à se demander à quelle porte frapper pour obtenir des services, d'où une meilleure accessibilité.

À l'heure de la déjudiciarisation et de l'allègement des processus, il nous apparaît d'autant plus pertinent d'investir le CAIPRPQ d'une compétence en AIPRP.

La nécessité d'un pouvoir d'émettre des ordonnances

La CAI a le pouvoir d'émettre des ordonnances en matière d'accès aux documents et de protection des renseignements personnels, auxquelles les parties visées doivent se conformer¹⁸⁴. À notre avis, un organisme décentralisé, tel que le CAIPRPQ, devrait disposer d'un pouvoir décisionnel similaire à celui de la CAI, car il constitue une force du modèle organisationnel actuel. Transformer le pouvoir d'enquête de la CAI en un rôle de constatation et de recommandation pourrait être perçu comme un recul important.

¹⁸³ Raymond DORAY, *op. cit.*, p. 9.

¹⁸⁴ Par exemple : *Loi sur l'accès*, art. 124, 128, 128.1 et 129; *Loi sur le secteur privé*, art. 83 et 86.

En effet, même utilisé avec modération, le pouvoir de rendre des ordonnances constitue un élément dissuasif important permettant d'accroître la conformité notamment en matière de protection des renseignements personnels.

À cet égard, il est révélateur de constater que de plus en plus d'autorités administratives chargées de voir à la protection des renseignements personnels et au respect de la vie privée revendiquent des pouvoirs d'ordonner des mesures de redressement. C'est le cas du Commissariat à la protection de la vie privée du Canada, aux fins de l'application de *Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques* :

« Nous avons utilisé les outils offerts par la Loi et, dans certains cas, nous avons réussi à susciter un changement — mais souvent après avoir investi d'importantes ressources et presque toujours après coup. Nous avons vu des organisations ignorer nos recommandations jusqu'à ce que la Cour soit saisie de l'affaire. D'autres, au nom d'une consultation avec le Commissariat, répondent pour la forme à nos préoccupations, pour ensuite ignorer nos conseils. Rien, dans la Loi, n'incite les organisations à investir dans la protection de la vie privée de façon notable, dans la mesure où elles peuvent toujours revenir sur leur entente d'apporter des changements à leurs pratiques et décider de ne pas donner suite aux recommandations de la Commissaire après l'enquête ou la vérification¹⁸⁵. »

En résumé, la transformation de la CAI en un organisme non juridictionnel, tel que nous le proposons, permettrait d'atteindre les objectifs suivants :

- ↳ Accroître les activités de surveillance et d'enquête, afin de mieux surveiller l'application de la Loi sur l'accès et de la Loi sur le secteur privé;
- ↳ Permettre au CAIPRPQ de jouer pleinement son rôle de leader en matière d'accès à l'information, de protection des renseignements personnels et de respect de la vie privée, en s'impliquant davantage dans sa mission de promotion et de sensibilisation;
- ↳ Permettre au CAIPRPQ de mieux relever les défis actuels et futurs;
- ↳ Déjudiciariser le processus menant à une décision définitive, en limitant le plus possible les recours et en prévoyant des modes alternatifs de règlements des litiges dans les secteurs public et privé;
- ↳ Proposer un modèle de fonctionnement plus près de la population, plus accessible et mieux compris;

¹⁸⁵ COMMISSARIAT À LA PROTECTION DE LA VIE PRIVÉE DU CANADA, *Arguments en faveur de la réforme de la Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques*, mai 2013, p. 7.

- ✎ Servir plus rapidement sa clientèle, en dégagant les ressources qui sont présentement affectées à la section juridictionnelle.

Quelques modèles comparables

Mis à part quelques distinctions, le modèle que nous proposons a été choisi par le législateur fédéral et par plusieurs provinces canadiennes. Le rôle du CAIPRPQ pourrait s'inspirer de ceux-ci.

Le modèle fédéral

Au fédéral, le Commissaire à la protection de la vie privée et le Commissaire à l'information se partagent la tâche de veiller au respect des lois fédérales en matière d'accès à l'information, de protection des renseignements personnels et de vie privée.

Le Commissaire à la vie privée est un haut fonctionnaire qui relève directement de la Chambre des communes et du Sénat. Son mandat consiste, entre autres, à :

- ✎ enquêter sur les plaintes, effectuer des vérifications et intenter des poursuites judiciaires en vertu de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*¹⁸⁶ et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques*¹⁸⁷;
- ✎ mener des activités visant à régler les plaintes, au moyen de mécanismes de médiation et de conciliation;
- ✎ fournir des avis afin de guider le Parlement dans son examen des lois et d'assurer le respect du droit des personnes à la protection de la vie privée;
- ✎ sensibiliser la population aux enjeux concernant la protection de la vie privée et les lui faire comprendre¹⁸⁸.

Le Commissaire à l'information est également nommé par le Parlement et relève directement de celui-ci. Il exerce notamment les fonctions suivantes :

- ✎ surveiller l'application de la Loi sur l'accès à l'information¹⁸⁹;
- ✎ mener des enquêtes et des activités de règlement des différends en vue de la résolution des plaintes à cet égard;
- ✎ représenter le Commissaire dans les affaires judiciaires;

¹⁸⁶ L.R.C. (1985), ch. P-21.

¹⁸⁷ L.C. 2000, ch. 5.

¹⁸⁸ [En ligne]. [https://www.priv.gc.ca/index_f.asp]

¹⁸⁹ L.R.C. (1985), ch. A-1.

✎ offrir des conseils juridiques sur les enquêtes et sur les questions législatives¹⁹⁰.

En résumé, les commissaires à la vie privée et à l'information du Canada ont sensiblement le même mode de fonctionnement. Lorsqu'une personne est d'avis qu'une règle ou une obligation prévue par l'une de ces lois fédérales n'a pas été respectée, elle peut faire une plainte au commissaire compétent. Celui-ci peut également décider d'entreprendre lui-même une enquête.

Dans le cadre d'une enquête, le Commissaire doit rechercher les éléments de preuve, recueillir les observations des parties et tenter d'amener celles-ci à convenir d'un règlement à l'amiable. Il a notamment le pouvoir de convoquer des témoins, de faire prêter serment et d'exiger la production d'éléments de preuve.

Lorsque, à l'issue de son enquête et en l'absence de règlement, le Commissaire conclut au bien-fondé de la plainte, il peut recommander des mesures correctrices. En tant que protecteur du citoyen, le Commissaire ne peut pas ordonner l'exécution de ses recommandations. Toutefois, si les mesures qu'il préconise ne sont pas mises en œuvre dans le délai fixé, il peut porter le dossier à la Cour fédérale, avec l'accord de la plaignante ou du plaignant. Celui-ci conserve son droit d'exercer lui-même le recours à la Cour fédérale.

Le modèle fédéral comporte toutefois certaines lacunes. Les commissaires à la protection de la vie privée et à l'information ne détiennent pas de pouvoir d'ordonnance. Ils doivent donc compter sur leur autorité morale et leur pouvoir de persuasion pour faire cesser les pratiques jugées contraires à la Loi. Le recours aux tribunaux est parfois nécessaire lorsque leurs recommandations ne sont pas suivies.

D'autre part, le partage des compétences entre le Commissaire à la protection de la vie privée et le Commissaire à l'information selon le modèle fédéral est susceptible d'entraîner des interventions contradictoires, en plus d'accroître les coûts de fonctionnement.

Le modèle du CAIPRPQ que nous proposons permet de pallier ces lacunes.

Le modèle de l'Alberta

Le Commissaire à l'information et à la vie privée de l'Alberta démontre que le modèle d'ombudsman tel qu'il est envisagé, peut combiner des compétences en accès à l'information gouvernementale ainsi qu'en protection des renseignements personnels et de la vie privée. À l'exemple de l'Alberta, ce modèle peut également coexister avec d'autres mesures d'exécution et de

¹⁹⁰ [En ligne] [<https://www.oic.ci.gc.ca/fra>]

conformité et les compléter, y compris les pouvoirs de rendre des ordonnances officielles¹⁹¹.

7.4 Site transactionnel gouvernemental pour formuler les demandes d'accès à l'information

Comme les chèques, les formulaires en papier, les enveloppes et les timbres deviennent de plus en plus choses du passé, un site transactionnel gouvernemental permettrait de moderniser l'administration de l'accès à l'information, au rythme des nouvelles technologies. Il s'agit d'un moyen simple,

pratique et écologique de formuler une demande d'accès, qui ne nécessite aucun formulaire à imprimer.

Exemple :

Au mois d'avril 2013, le gouvernement fédéral a lancé un projet pilote d'une période d'un an, qui a permis à la population de faire, en ligne, des demandes d'accès à l'information et aux renseignements personnels détenus par le gouvernement.

Pendant les dix premiers mois qui ont suivi le lancement de cet outil, près de 21 000 demandes ont été présentées par son intermédiaire. Plus de 90 % des clients et clientes cotent le service comme étant de « facile » à « très facile » à utiliser.

SERVICES PARTAGÉS CANADA, [En ligne]. [\[http://WWW.SSC-SPC.GC.CA/PAGES/ATIP-AIPRP-ATIR-REPORT-2013-FRA.HTML#ACC5\]](http://WWW.SSC-SPC.GC.CA/PAGES/ATIP-AIPRP-ATIR-REPORT-2013-FRA.HTML#ACC5) (Consulté le 14 octobre 2014).

Il s'agit également d'un moyen de réduire les délais par l'envoi direct de la demande à la personne responsable de l'accès. Actuellement, au Québec, la Loi permet de formuler des demandes d'accès verbalement ou par écrit. Chaque organisme public met à la disposition de la population une boîte de courriel électronique que toute personne peut utiliser pour acheminer sa demande d'accès. Les organismes reçoivent des demandes par courrier électronique, mais cette

façon de faire est loin d'être la norme.

De plus en plus de pays se dotent de plateformes électroniques permettant aux citoyens et citoyennes de formuler des demandes d'accès en ligne. C'est le cas, notamment, du Mexique, de l'Angleterre et de l'Union européenne¹⁹². De telles initiatives existent également au Canada, notamment au gouvernement fédéral et en Colombie-Britannique.

Ces plateformes sont développées par les gouvernements ou des organismes à but non lucratif et sont utilisées non seulement pour faire des demandes d'accès

¹⁹¹ *Personnal Information Protection Act, Statutes of Alberta*, 2003, ch. P-6.5, art. 52. *Freedom of Information and Protection of Privacy Act, Revised Statutes of Alberta 2000*, ch. F-25, art. 72.

Health Information Act, Revised Statutes of Alberta, 2000, ch. H-5, art. 80.

¹⁹² Perrine CANAVAGGIO, *op. cit.*, 2014, p. 61-63.

à l'information, mais également comme sites de consultation des documents transmis dans le cadre d'une demande d'accès. Certains pays diffusent l'ensemble des documents transmis (Angleterre, Union européenne et Mexique)¹⁹³ et d'autres diffusent des sommaires de ces documents (Canada)¹⁹⁴.

En 2013, un projet pilote du gouvernement fédéral a été mené auprès de trois ministères (Citoyenneté et Immigration Canada, Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, Services partagés Canada), et maintenant, 21 organisations fédérales utilisent la plateforme. À ce jour, l'expérience du gouvernement fédéral permet de dégager deux constats : il n'y a pas eu de hausse des demandes d'accès et il y a eu une baisse remarquable des demandes acheminées par la voie postale.

Au Québec, en 2013, cinq ministères ont participé à un projet pilote pour évaluer la pertinence et la faisabilité de la mise en place d'un site Web permettant à la population de formuler des demandes d'accès en ligne. Le projet pilote a permis de constater que l'utilisation d'une plateforme électronique et du courriel pour soumettre les demandes d'accès serait avantageuse, puisque le courriel est fréquemment utilisé par les demandeurs et les demandeuses d'accès, quoique le mode de transmission par courrier ordinaire était la norme dans les organismes participants.

Toutefois, les représentants et représentantes des organismes publics participant au projet pilote ont émis l'avis que si un site semblable devait voir le jour, il devrait être sous la responsabilité du gouvernement et répondre aux exigences en matière de sécurité de l'information. Ce site devrait être connu du public, afin de joindre un grand nombre de demandeuses et de demandeurs potentiels. Dans la poursuite de cette indication, nous formulons l'orientation suivante :

Orientation n° 31 Mettre en place un site centralisé permettant aux citoyens et citoyennes de s'adresser à tous les organismes publics pour formuler leurs demandes d'accès à l'information en ligne. Ce site devrait comprendre une section sécurisée pour la transmission des demandes d'accès de renseignements personnels ainsi que les documents afférents.

Cette proposition pourrait être mise en œuvre progressivement. Elle pourrait aussi être développée par phase afin de s'appliquer d'abord aux ministères puis aux organismes (environ 160 organisations) et dans les réseaux seulement dans des phases ultérieures.

¹⁹³ *Ibid.*, p. 61.

¹⁹⁴ GOUVERNEMENT DU CANADA, Demande d'accès à l'information et de protection des renseignements personnels en ligne, [En ligne]. [<https://atip-aiprp.apps.gc.ca/atip/welcome.do?lang=fr>] (Consulté en septembre 2014).

8. L'Assemblée nationale et les députés

L'Assemblée nationale du Québec est assimilée à un organisme public aux fins de la Loi sur l'accès.

L'article 34 de la Loi sur l'accès, dont il a été question dans l'orientation n° 7, laisse présentement une entière discrétion à un membre de l'Assemblée nationale pour tout document produit pour son compte par les services de l'Assemblée nationale.

Les propositions de modification à l'article 34 de la Loi sur l'accès, qui ont été formulées à l'orientation n° 7, modifieraient substantiellement l'accès aux documents préparés par les services de l'Assemblée nationale pour le compte d'un député ou d'une députée, puisque ces documents seraient soumis au régime général de la Loi sur l'accès, sous réserve du respect des privilèges parlementaires. Les privilèges parlementaires sont des droits et des avantages restreints dont jouissent les membres d'une assemblée législative, en l'occurrence l'Assemblée nationale, collectivement ou individuellement (chaque député). Les privilèges parlementaires dérogent au droit commun dans la mesure où ils sont nécessaires pour que les membres d'une assemblée législative puissent exercer leur rôle en toute indépendance.

Cela est conforme à une tendance observée ailleurs. En effet, bien que les législations sur l'accès à l'information s'appliquent surtout à la branche exécutive d'un pays, certaines législations plus récentes couvrent également la branche législative, notamment au Royaume-Uni¹⁹⁵ (la Chambre des Communes et la Chambre des Lords, et les Assemblées du Pays de Galles et d'Irlande du Nord, en Écosse), au Mexique (2002) et au Pérou.

C'est à l'Assemblée nationale elle-même et non au gouvernement que revient l'administration et l'interprétation du privilège parlementaire. À cet égard elle pourrait vouloir entamer un exercice de réflexion visant à définir et encadrer ce privilège à la lumière des contextes nouveaux. Elle pourrait aussi, à l'intérieur de cette démarche accentuer son approche de diffusion proactive des données financières et administratives. Le gouvernement exprime qu'il accompagnera l'Assemblée nationale si tel était le cas.

¹⁹⁵ Loi sur la liberté de l'information de 2000 (*Freedom of Information Act*).

TABLE DES ORIENTATIONS

UNE GOUVERNANCE EFFICACE ET MOBILISATRICE

- N° 1 Introduire dans le texte de la Loi sur l'accès ses principes et ses objets.
- N° 2 Introduire un chapitre distinct dans la Loi sur l'accès concernant la diffusion proactive.
- N° 3 Revoir le rôle du ou de la ministre responsable de l'application de la Loi sur l'accès.
- N° 4 Revoir les fonctions du responsable de l'accès aux documents.

LA RÉVISION DE LA LOI SUR L'ACCÈS – VOLET DE L'ACCÈS À L'INFORMATION

- N° 5 Introduire des règles d'interprétation claires dans la Loi sur l'accès.
- N° 6 Revoir les conditions d'application de l'ensemble des restrictions autorisant un refus d'accès à des renseignements, afin de mieux encadrer l'exercice du pouvoir décisionnel.
- N° 7 Modifier l'article 34 de la Loi sur l'accès, afin d'accroître l'accessibilité aux documents détenus par le ou la ministre, ou encore par le cabinet ou le bureau d'un membre d'un organisme municipal ou scolaire.
- N° 8 Revoir les conditions d'application des restrictions applicables aux documents ou renseignements fournis par les tiers.
- N° 9 Faciliter l'accès aux informations de nature environnementale.
- N° 10 Réduire les délais maximums d'inaccessibilité aux documents.
- N° 11 Augmenter le nombre d'organisations assujetties à la Loi sur l'accès.

LA RÉVISION DE LA LOI SUR L'ACCÈS – VOLET DU RESPECT DE LA VIE PRIVÉE ET DE LA PROTECTION DES RENSEIGNEMENTS PERSONNELS

- N° 12 Introduire des critères de validité du consentement des personnes concernées dans la Loi sur l'accès, et prévoir que les cadres de gestion des organismes publics en matière de renseignements personnels incluent des modalités pour une meilleure information du public sur l'utilisation, la détention et les mesures de gestion des renseignements personnels au sein de l'organisme.
- N° 13 Poursuivre les travaux du groupe de travail sur l'analyse des risques d'atteinte à la vie privée et à la protection des renseignements personnels, découlant de la diffusion de données anonymes et de renseignements personnels à

caractère public dans un format qui en permet la réutilisation, et confier la poursuite de ce mandat au nouvel organisme qui serait mis en place pour assumer les responsabilités autres que celles de la section juridictionnelle de la CAI.

- N° 14 Obliger les organismes publics à adopter un cadre de gouvernance et de gestion favorisant une plus grande transparence, une plus grande responsabilisation et une meilleure imputabilité à l'égard de la protection de la vie privée et des renseignements personnels, à le diffuser et à en rendre compte.
- N° 15 Obliger les organismes publics à mettre en place un processus d'évaluation préalable des risques et impacts sur le respect de la vie privée et la protection des renseignements personnels pour les technologies touchant les renseignements personnels ainsi que lors de la communication de renseignements personnels hors Québec.
- N° 16 Introduire, dans la Loi sur l'accès, de nouvelles dispositions pour assurer le respect de la vie privée et de la protection des renseignements personnels en ligne.
- N° 17 Obliger les organismes publics à gérer de façon transparente les incidents de sécurité portant sur des renseignements personnels.
- N° 18 Assurer la plus grande protection des renseignements personnels lors des transferts de données personnelles hors du Québec.

LE REHAUSSEMENT DES PÉNALITÉS LORS DU NON-RESPECT DES OBLIGATIONS DE LA LOI SUR L'ACCÈS

- N° 19 Revoir les dispositions pénales en cas de non-respect des obligations prévues par la Loi sur l'accès.

LA RÉVISION DU RÈGLEMENT SUR LA DIFFUSION DE L'INFORMATION ET SUR LA PROTECTION DES RENSEIGNEMENTS PERSONNELS

- N° 20 Modifier le Règlement sur la diffusion de l'information et sur la protection des renseignements personnels, pour renforcer la gouvernance.
- N° 21 Obliger le sous-ministre et le dirigeant de l'organisme public à présider le comité sur l'accès à l'information et sur la protection des renseignements personnels.
- N° 22 Élargir le mandat et la composition du comité ministériel sur l'accès à l'information et sur la protection des renseignements personnels.

- N° 23 Rendre obligatoire la diffusion des études et des rapports de recherches ou de statistiques accessibles.
- N° 24 Diffuser de façon proactive et sur une base régulière plus de documents de type rapport de recherches et de renseignements, produits et détenus par les organismes publics.
- N° 25 Mettre en place et diffuser un registre des demandes d'accès traitées.
- N° 26 Faciliter le droit d'accès à l'information gouvernementale aux citoyens et citoyennes par des mesures de repérage efficaces.
- N° 27 Obliger le sous-ministre et le dirigeant de l'organisme public à dresser et à rendre publics le bilan triennal de la mise en œuvre du plan de diffusion triennal des documents et des jeux de données ainsi que le bilan triennal du cadre de gouvernance et de gestion sur le respect de la vie privée et la protection des renseignements personnels.
- N° 28 Obliger le sous-ministre œuvrant pour le ministre responsable de l'application de la Loi sur l'accès à dresser et à rendre public un bilan quinquennal de l'application du Règlement sur la diffusion.

L'ADOPTION D'UN RÈGLEMENT SUR LA DIFFUSION DE L'INFORMATION DANS LE SECTEUR MUNICIPAL, LE RÉSEAU DE L'ÉDUCATION ET DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR, LE RÉSEAU DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX ET LES ORDRES PROFESSIONNELS

- N° 29 Établir une réglementation de diffusion dans le secteur municipal, dans le réseau de l'éducation et l'enseignement supérieur, dans le réseau de la santé et des services sociaux et dans les ordres professionnels et, à cette fin, travailler en collaboration pour élaborer un règlement sur la diffusion de l'information sectorielle.

DES STRUCTURES ADAPTÉES ET EFFICACES

- N° 30 Transformer la CAI en un organisme non juridictionnel. En conséquence, confier la section juridictionnelle à une instance existante, soit le Tribunal administratif du Québec.
- N° 31 Mettre en place un site centralisé permettant aux citoyens et citoyennes de s'adresser à tous les organismes publics pour formuler leurs demandes d'accès à l'information en ligne. Ce site devrait comprendre une section sécurisée pour la transmission des demandes d'accès de renseignements personnels ainsi que les documents afférents.

ANNEXE I

LISTE DES RESTRICTIONS OBLIGATOIRES A L'ACCES

Les **restrictions obligatoires** imposées dans la Loi sur l'accès visent à protéger les renseignements suivants :

LES RENSEIGNEMENTS DES TIERS	<ul style="list-style-type: none">• Les renseignements de nature confidentielle, fournis par un tiers à un organisme public (exemple : secret industriel appartenant à une entreprise) (article 23) ou autres renseignements fournis par un tiers, mais dont la divulgation lui causerait vraisemblablement des effets néfastes (ex. : projet de fusion entre deux entreprises) (article 24) : dans ces deux cas, l'organisme public doit obtenir le consentement du tiers.• Les renseignements personnels concernant une personne physique et qui sont confidentiels (article 53) ne peuvent être divulgués qu'avec le consentement de la personne concernée ou dans des situations prévues dans la Loi sur l'accès. Par exemple, ce sera le cas lorsque la Loi désignera des renseignements personnels comme ayant un caractère public (article 57) ou lorsqu'elle en autorisera la communication dans des situations précises (article 59) ou pour prévenir un acte de violence (article 59.1).
---	---

<p style="text-align: center;">LES RENSEIGNEMENTS RELATIFS À L'ADMINISTRATION DE LA JUSTICE ET LA SÉCURITÉ PUBLIQUE</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Les renseignements obtenus par un organisme public dans le cadre d'une de ses fonctions de prévention, de détection ou de répression du crime ou des infractions à une loi applicable au Québec, ou dans le cadre d'une collaboration avec un organisme qui a de telles fonctions ou par le service de sécurité interne d'un organisme public désigné par règlement du gouvernement (article 28). • Les renseignements dont la divulgation aurait pour effet de porter atteinte à la sécurité de l'État (article 28.1). • Les renseignements portant sur une méthode ou une arme susceptible d'être utilisée pour commettre un crime ou une infraction (article 29). • Les renseignements contenus dans une décision d'un organisme public ayant des fonctions juridictionnelles, lorsque celui-ci a siégé à huis clos ou qu'il y a eu ordonnance de non-divulgation ou de non-publication, ainsi que les renseignements susceptibles de révéler le délibéré dans un tel cadre (article 29.1).
--	---

**LES
RENSEIGNEMENTS
RELATIFS À LA
PROTECTION DE
L'ÉTAT ET DU
PROCESSUS
DÉCISIONNEL
GOUVERNEMENTAL**

- Les renseignements et documents portant sur des communications, des recommandations, des analyses, des mémoires, des comptes rendus de délibérations ou des ordres du jour concernant principalement le ministère du Conseil exécutif ou l'un de ses membres, le Secrétariat du Conseil du trésor ou un comité ministériel (article 33).
- Les documents du bureau d'un membre de l'Assemblée nationale, du cabinet du président de l'Assemblée nationale, du cabinet d'un ou d'une ministre, du cabinet ou du bureau d'un membre d'un organisme municipal (exemple : maire) ou d'un organisme scolaire (exemple : président d'une commission scolaire) (article 34). Dans de tels cas, seul le membre peut rendre le document accessible, s'il le juge opportun. Le ou la responsable doit alors appliquer, s'il y a lieu, les autres restrictions obligatoires prévues à la Loi sur l'accès.

ANNEXE II

LISTE DES DISPOSITIONS PERMETTANT UN REFUS À L'ACCÈS

LE OU LA RESPONSABLE PEUT REFUSER L'ACCÈS SELON LES CONDITIONS DE L'ARTICLE L'Y AUTORISANT		
*Ne peut dépasser la durée maximale de restriction		
Article	Nature du renseignement	Durée maximale de la restriction
18	Renseignement obtenu d'un autre gouvernement que celui du Québec, d'un organisme d'un tel gouvernement ou d'une organisation internationale	—
19	Renseignement dont la divulgation porterait vraisemblablement préjudice à la conduite des relations entre le gouvernement du Québec et un autre gouvernement ou une organisation internationale	—
20	Renseignement dont la divulgation entraverait vraisemblablement une négociation en cours avec un autre organisme public, dans un domaine de sa compétence	—
21	Renseignement dont la divulgation aurait pour effet de révéler un emprunt, un projet d'emprunt, une transaction ou un projet de transaction relatif à des biens, à des services ou à des travaux, à un projet de tarification, à un projet d'imposition d'une taxe ou d'une redevance ou de modification d'une taxe ou d'une redevance et que, vraisemblablement, une telle divulgation procurerait un avantage indu à une personne ou lui causerait un préjudice sérieux ou porterait sérieusement atteinte aux intérêts économiques de l'organisme public ou de la collectivité à l'égard de laquelle il est compétent	—
22	Secret industriel qui appartient à un organisme public	—

**LE OU LA RESPONSABLE PEUT REFUSER L'ACCÈS SELON LES
CONDITIONS DE L'ARTICLE L'Y AUTORISANT**

*Ne peut dépasser la durée maximale de restriction

Article	Nature du renseignement	Durée maximale de la restriction
22	Autre renseignement industriel ou renseignement financier, commercial, scientifique ou technique appartenant à un organisme et dont la divulgation risquerait vraisemblablement d'entraver une négociation en vue de la conclusion d'un contrat, de causer une perte à l'organisme ou de procurer un avantage appréciable à une autre personne	—
27	Renseignement dont la divulgation aurait vraisemblablement pour effet de révéler un mandat ou une stratégie de négociation de convention collective ou de contrat	8 ans à compter du début de la négociation
27	Étude préparée en vue de l'imposition d'une taxe, d'un tarif ou d'une redevance	10 ans
30	Décision résultant des délibérations du Conseil exécutif ou d'un comité ministériel	25 ans
30	Décret dont la publication est différée	25 ans
30	Décision du Conseil du trésor	25 ans
30.1	Renseignement dont la divulgation aurait pour effet de révéler une politique budgétaire du gouvernement	Jusqu'à ce que le ministre des Finances rende publique la politique budgétaire
31	Opinion juridique	---
32	Analyse lorsque sa divulgation risquerait vraisemblablement d'avoir un effet sur une procédure judiciaire	—
35	Mémoire de délibérations d'une séance du conseil d'administration d'un organisme ou de ses membres	15 ans

**LE OU LA RESPONSABLE PEUT REFUSER L'ACCÈS SELON LES
CONDITIONS DE L'ARTICLE L'Y AUTORISANT**

*Ne peut dépasser la durée maximale de restriction

Article	Nature du renseignement	Durée maximale de la restriction
36	Version préliminaire ou projet de texte législatif ou réglementaire (10 ans
36	Analyse se rapportant à un projet de texte législatif ou réglementaire (sauf si 33, par. 5 ^o)	Jusqu'au dépôt du projet de loi ou la publication du projet de règlement
37	Recommandations ou avis faits à l'interne ou par un autre organisme public, par un consultant ou une consultante ou par un conseiller ou une conseillère	10 ans
38	Recommandation ou avis fait à un organisme par un organisme qui en relève	Jusqu'à ce que la décision définitive ait été rendue publique par l'autorité compétente
38	Recommandation ou avis fait par un organisme public à un autre organisme public	Jusqu'à ce que la décision définitive ait été rendue publique par l'autorité compétente
38	Recommandation ou avis fait à un ou une ministre par un organisme qui relève de son autorité	Jusqu'à ce que la décision définitive ait été rendue publique par le ou la ministre

**LE OU LA RESPONSABLE PEUT REFUSER L'ACCÈS SELON LES
CONDITIONS DE L'ARTICLE L'Y AUTORISANT**

*Ne peut dépasser la durée maximale de restriction

Article	Nature du renseignement	Durée maximale de la restriction
39	Analyse produite à l'occasion d'une recommandation faite dans le cadre d'un processus décisionnel en cours	Jusqu'à ce que la recommandation ait fait l'objet d'une décision, ou 5 ans à partir de la date de l'analyse s'il n'y a pas eu de décision
40	Épreuve destinée à l'évaluation des connaissances, des aptitudes ou des expériences	Jusqu'au terme de l'utilisation de l'épreuve
41	Renseignement dont la divulgation serait susceptible d'entraver le déroulement d'une opération de vérification, de révéler un programme ou un plan d'activité de vérification, de révéler une source confidentielle d'information relative à une vérification ou de porter sérieusement atteinte au pouvoir d'appréciation accordé au Vérificateur général	

ANNEXE III

RÈGLEMENT SUR LA DIFFUSION DE L'INFORMATION ET SUR LA PROTECTION DES RENSEIGNEMENTS PERSONNELS



© Éditeur officiel du Québec

À jour au 1er novembre 2014
Ce document a valeur officielle.

chapitre A-2.1, r. 2

Règlement sur la diffusion de l'information et sur la protection des renseignements personnels

Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels
(chapitre A-2.1, a. 16.1, 63.2 et 155)

SECTION I

CHAMP D'APPLICATION

1. Le présent règlement s'applique à un organisme public visé à l'article 3 de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels (chapitre A-2.1), à l'exception du Lieutenant-gouverneur, de l'Assemblée nationale, d'une personne qu'elle désigne pour exercer une fonction en relevant et d'un organisme public visé aux articles 5 à 7 de cette Loi. Il ne s'applique pas à un ordre professionnel.

D. 408-2008, a. 1.

SECTION II

PERSONNES RESPONSABLES

§1. Le sous-ministre ou le dirigeant d'un organisme public

2. Le sous-ministre ou le dirigeant d'un organisme public doit:

1° s'assurer de la mise en oeuvre des responsabilités et des obligations attribuées par le présent règlement à l'organisme public qu'il dirige;

2° mettre sur pied un comité sur l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels qui relève de lui; ce comité se compose du responsable de l'accès aux documents et de la protection des renseignements personnels et, le cas échéant, du responsable de la sécurité de l'information et du responsable de la gestion documentaire; il est chargé de soutenir le sous-ministre ou le dirigeant de l'organisme public dans l'exercice de ses responsabilités et obligations et, à cette fin, il peut s'adjoindre toute autre personne dont l'expertise est requise pour exercer sa fonction;

3° veiller à la sensibilisation et à la formation des membres du personnel et des membres du personnel de direction ou d'encadrement de l'organisme public sur les obligations et les pratiques en matière d'accès à l'information et de protection des renseignements personnels;

4° insérer dans le rapport annuel de gestion ou d'activités un bilan qui atteste la diffusion des documents visés à la section III et qui rend compte:

a) de la nature et du nombre de demandes d'accès reçues, du délai pris pour les traiter, des dispositions de la Loi justifiant que certaines d'entre elles ont été refusées, du nombre de demandes d'accès acceptées, partiellement acceptées ou refusées, du nombre de demandes d'accès ayant fait l'objet de mesures d'accommodement raisonnables et du nombre de demandes ayant fait l'objet d'une demande de révision à la Commission d'accès à l'information;

b) des activités relatives à l'accès à l'information et à la protection des renseignements personnels réalisées au sein de l'organisme public.

D. 408-2008, a. 2.

§2. Le sous-ministre oeuvrant pour le ministre responsable

3. Le sous-ministre oeuvrant pour le ministre responsable de l'application de la Loi doit:

1° mettre sur pied un réseau de responsables de l'accès aux documents et de la protection des renseignements personnels des organismes publics;

2° assurer le soutien nécessaire à la réalisation des activités de ce réseau;

3° voir à la mise sur pied d'un programme de formation en matière d'accès à l'information et de protection des renseignements personnels pour les responsables de l'accès aux documents et de la protection des renseignements personnels et veiller à ce qu'un programme soit également offert aux sous-ministres, aux sous-ministres adjoints et associés, ainsi qu'aux dirigeants des organismes gouvernementaux visés à l'article 4 de la Loi.

D. 408-2008, a. 3.

SECTION III

DIFFUSION DE DOCUMENTS OU RENSEIGNEMENTS

4. Un organisme public doit diffuser sur un site Internet les documents ou les renseignements suivants, dans la mesure où ils sont accessibles en vertu de la loi:

1° l'organigramme;

2° les noms et titres des membres du personnel de direction ou d'encadrement, sauf ceux des cadres des classes 6 à 10 visés par la Directive concernant la classification et la gestion des emplois de cadres et de leurs titulaires (C.T. 198195, 2002-04-30) ou suivant les adaptations nécessaires si cette directive ne lui est pas applicable;

3° le nom du responsable de l'accès aux documents et de la protection des renseignements personnels et les coordonnées permettant de communiquer avec lui;

4° le plan de classification de ses documents exigé en vertu du deuxième alinéa de l'article 16 de la Loi ou, selon le cas, la liste de classement exigée par le premier alinéa de cet article;

5° l'inventaire de ses fichiers de renseignements personnels établi en vertu de l'article 76 de la Loi;

6° le registre établi en vertu de l'article 67.3 de la Loi;

7° les études, les rapports de recherches ou de statistiques, produits par l'organisme public ou pour son compte dont la diffusion présente un intérêt pour l'information du public;

8° les documents transmis dans le cadre d'une demande d'accès dont la diffusion présente un intérêt pour l'information du public;

9° les registres publics prévus expressément par la loi dont il est responsable;

10° la description des services qu'il offre et des programmes qu'il met en oeuvre ainsi que les formulaires qui s'y rattachent;

11° les lois, les règlements, les codes de déontologie ou d'éthique, les directives, les politiques et autres documents de même nature servant à la prise de décision concernant les droits des administrés, qu'il est chargé d'appliquer;

12° les projets de règlement publiés à la *Gazette officielle du Québec* en vertu de l'article 8 de la Loi sur les règlements (chapitre R-18.1) dont il est responsable;

13° les renseignements relatifs aux contrats qu'il a conclus et prévus à l'article 22 de la Loi sur les contrats des organismes publics (chapitre C-65.1);

14° la liste de ses engagements financiers transmise au Contrôleur des finances et que celui-ci achemine à l'Assemblée nationale, conformément au paragraphe 7.1 de l'article 5 de la Directive numéro 4-80 concernant les demandes de certification d'engagement, certains engagements de 25 000 \$ ou plus et les demandes de paiement (C.T. 128500, 80-08-26);

15° les documents qu'il produit et qui sont déposés, conformément au Règlement de l'Assemblée nationale, aux fins d'une séance publique de l'Assemblée nationale ou de l'une de ses commissions ou sous-commissions, dont ceux qui sont énumérés dans la liste établie conformément à l'article 58 de ce règlement.

Les documents ou renseignements visés aux paragraphes 1 à 9 doivent être accessibles directement sur le site Internet de l'organisme et ceux visés aux paragraphes suivants peuvent l'être au moyen d'un lien hypertexte menant vers un autre site Internet.

Toutefois, un organisme public n'est pas tenu de diffuser les documents énumérés aux paragraphes 7, 14 et 15 s'ils ont été produits avant le 29 novembre 2009.

Il n'est pas tenu également de diffuser les documents visés au paragraphe 8 s'ils ont été transmis avant le 29 novembre 2009.

Enfin, un organisme public détenant un registre visé au paragraphe 9 n'est pas tenu de diffuser les renseignements versés dans ce registre avant le 29 novembre 2009.

D. 408-2008, a. 4.

5. Un organisme public doit diffuser un document ou un renseignement visé à l'article 4 sur un site Internet avec diligence et l'y laisser tant qu'il est à jour ou jusqu'à ce qu'il ait le statut de document semi-actif suivant son calendrier de conservation.

D. 408-2008, a. 5.

6. Un organisme public qui rend des décisions motivées dans l'exercice de fonctions juridictionnelles les expédie à la Société québécoise d'information juridique qui les diffuse, conformément au règlement adopté en vertu de l'article 21 de la Loi sur la Société québécoise d'information juridique (chapitre S-20), sur son site Internet mettant à la disposition du public les décisions des tribunaux judiciaires, des tribunaux administratifs et autres organismes.

Toutefois, l'organisme public n'est pas tenu d'expédier les décisions rendues avant le 29 novembre 2009.

D. 408-2008, a. 6.

SECTION IV

MESURES DE PROTECTION DES RENSEIGNEMENTS PERSONNELS

§1. Système d'information ou de prestation électronique de services

7. Un organisme public doit informer le comité visé à l'article 2 des projets d'acquisition, de développement et de refonte d'un système d'information ou de prestation électronique de services qui recueille, utilise, conserve, communique ou détruit des renseignements personnels.

Le comité suggère, parmi ces projets, ceux qui doivent être encadrés par des mesures particulières de protection des renseignements personnels. Ces mesures comprennent:

1° la nomination d'une personne chargée de la mise en oeuvre des mesures de protection des renseignements personnels pour chaque projet;

2° l'évaluation, dès l'étude préliminaire du projet, des risques d'atteinte à la protection des renseignements personnels;

3° des mesures propres à assurer la protection des renseignements personnels pendant toute la période de réalisation du projet et son maintien lors de l'utilisation, de l'entretien, de la modification et de l'évolution du système d'information ou de prestation électronique des services visés;

4° la description des exigences de protection des renseignements personnels dans le cahier de charges ou le contrat relatif au projet, à moins que l'exécutant du contrat soit un autre organisme public;

5° la description des responsabilités des participants au projet en matière de protection des renseignements personnels;

6° la tenue d'activités de formation sur la protection des renseignements personnels à l'intention des participants au projet.

D. 408-2008, a. 7.

§2. Sondage

8. Un organisme public doit consulter le comité visé à l'article 2 sur les mesures particulières à respecter en matière de protection des renseignements personnels relatives au sondage recueillant ou utilisant des renseignements personnels.

Ces mesures doivent comprendre une évaluation de :

1° la nécessité de recourir au sondage;

2° l'aspect éthique du sondage compte tenu, notamment, de la sensibilité des renseignements personnels recueillis et de la finalité de leur utilisation.

D. 408-2008, a. 8.

§3. Vidéosurveillance

9. Un organisme public doit consulter le comité visé à l'article 2 sur les mesures particulières à respecter en matière de protection des renseignements personnels relatives à une technologie de vidéosurveillance.

Ces mesures doivent comprendre une évaluation de:

1° la nécessité de recourir à cette technologie;

2° la conformité de l'utilisation de cette technologie au droit au respect de la vie privée.

D. 408-2008, a. 9.

SECTION V

DISPOSITIONS FINALES

10. *(Omis).*

D. 408-2008, a. 10.

RÉFÉRENCES
D. 408-2008, 2008 G.O. 2, 2081

ANNEXE IV

RÈGLEMENT MODIFIANT LE RÈGLEMENT SUR LA DIFFUSION ET SUR LA PROTECTION DES RENSEIGNEMENTS PERSONNELS

CONCERNANT le Règlement modifiant
le Règlement sur la diffusion de
l'information et sur la protection
des renseignements personnels

---oooOooo---

ATTENDU QU'en vertu des articles 16.1 et 155 de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels (chapitre A-2.1), le gouvernement peut, par règlement, prévoir des règles de diffusion de l'information et de protection des renseignements personnels;

ATTENDU QUE, conformément à l'article 156 de cette loi, un avis de la Commission d'accès à l'information sur le texte d'un projet de règlement modifiant le Règlement sur la diffusion de l'information et sur la protection des renseignements personnels a été obtenu le 10 octobre 2014;

ATTENDU QUE, conformément aux articles 10 et 11 de la Loi sur les règlements (chapitre R-18.1), un projet de règlement modifiant le Règlement sur la diffusion de l'information et sur la protection des renseignements personnels a été publié à la Partie 2 de la Gazette officielle du Québec du 26 novembre 2014 avec avis qu'il pourrait être édicté par le gouvernement à l'expiration d'un délai de 45 jours à compter de cette publication;

ATTENDU QU'il y a lieu d'édicter ce règlement avec modifications;

IL EST ORDONNÉ, en conséquence, sur la recommandation du ministre responsable de l'Accès à l'information et de la Réforme des institutions démocratiques :

QUE le Règlement modifiant le Règlement sur la diffusion de l'information et sur la protection des renseignements personnels, annexé au présent décret, soit édicté.

Règlement modifiant le Règlement sur la diffusion de l'information et sur la protection des renseignements personnels

Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels

(chapitre A-2.1, a. 16.1 et 155)

1. L'article 4 du Règlement sur la diffusion de l'information et sur la protection des renseignements personnels (chapitre A-2.1, r. 2) est modifié :

1^o par le remplacement du paragraphe 8^o du premier alinéa par le suivant :

« 8^o les documents transmis dans le cadre d'une demande d'accès, accompagnés de la décision anonymisée du responsable de l'accès aux documents, à l'exception de ceux contenant :

- a) des renseignements personnels, à moins que ceux-ci aient un caractère public au sens de l'article 55 de la Loi;
- b) des renseignements fournis par un tiers au sens de l'article 23 ou 24 de la Loi;
- c) des renseignements dont la communication doit être refusée en vertu des articles 28, 28.1, 29 ou 29.1 de la Loi; »;

2^o par le remplacement, dans le paragraphe 2^o du premier alinéa, des mots « (C.T. 198195, 2002-04-30) » par les mots « (630) adoptée par le C.T. 198195 du 30 avril 2002 et modifiée par les C.T. 200154 du 9 septembre 2003, C.T. 203042 du 29 novembre 2005, C.T. 203658 du 1^{er} mai 2006, C.T. 210771 du 8 novembre 2011, C.T. 211151 du 13 mars 2012, C.T. 211453 du 15 mai 2012 et C.T. 213307 du 29 octobre 2013 (Recueil des politiques de gestion 2-2-2-1) »;

3^o par le remplacement du paragraphe 14^o du premier alinéa par le suivant :

« 14^o la liste de ses engagements financiers transmise au Secrétaire du Conseil du trésor et que celui-ci achemine à l'Assemblée nationale, conformément au paragraphe 7^o de l'article 5 de la Directive concernant certains engagements de 25 000 \$ et plus et les règles relatives aux paiements faits sur le fonds consolidé du revenu adoptée par le C.T. 128500 du 26 août 1980 et modifiée par les C.T. 150150 du 17 avril 1984, C.T. 167860 du 14 juin 1988, C.T. 186210 du 1^{er} novembre 1994, C.T. 189886 du 11 février 1997, C.T. 210425 du 7 juillet 2011, C.T. 211305 du 3 avril 2012 et C.T. 212782 du 18 juin 2013 (Recueil des politiques de gestion 9-2-4-2); »;

4^o par l'insertion, après le paragraphe 15^o du premier alinéa, des paragraphes suivants :

« 16^o le total des frais de déplacement :

- a) du personnel de l'organisme public;
- b) du personnel de cabinet d'un ministre;

« 17^o les renseignements relatifs aux frais de déplacement au Québec, pour chacune des activités d'un ministre ou d'un titulaire d'un emploi supérieur au sein de l'organisme public, facturés directement à l'organisme public ou payés par cette personne et remboursés par l'organisme public, soit :

a) pour un ministre :

- i. le nom et la fonction du ministre qui a effectué le déplacement;
- ii. la date du déplacement;
- iii. la ville ou la municipalité où le déplacement a été effectué;
- iv. le but du déplacement;
- v. les frais de transport encourus pour l'utilisation d'un moyen de transport public ou nolisé;
- vi. selon le cas, le montant de l'allocation forfaitaire ou les frais d'hébergement et de repas;
- vii. le montant et la description des autres frais inhérents;

b) pour un titulaire d'un emploi supérieur :

- i. le nom et la fonction du titulaire d'un emploi supérieur qui a effectué le déplacement;
- ii. la date du déplacement;
- iii. la ville ou la municipalité où le déplacement a été effectué;
- iv. le but du déplacement;
- v. les frais de transport encourus pour l'utilisation d'un moyen de transport public ou nolisé et, le cas échéant, d'un véhicule personnel;
- vi. selon le cas, le montant de l'allocation forfaitaire ou les frais d'hébergement et de repas;
- vii. le montant et la description des autres frais inhérents;

« 18^o les renseignements relatifs aux frais de déplacement hors Québec, pour chacune des activités d'un ministre ou d'un titulaire d'un emploi supérieur au sein de l'organisme public, facturés directement à l'organisme public ou payés par cette personne et remboursés par l'organisme public, soit :

- a) le nom et la fonction de la personne qui a effectué le déplacement;
- b) la date du déplacement;
- c) la ville ou la municipalité où le déplacement a été effectué;

- d) le but du déplacement;
- e) les frais de transport encourus pour l'utilisation d'un moyen de transport public ou nolisé et, le cas échéant, d'un véhicule personnel;
- f) le nom et la fonction des accompagnateurs, soit les membres du personnel de l'organisme public et de cabinet, et le total des frais de transport, d'hébergement, de repas et des autres frais inhérents pour ces personnes;
- g) selon le cas, le montant de l'allocation forfaitaire ou les frais d'hébergement et de repas du ministre ou du titulaire d'un emploi supérieur;
- h) le montant et la description des autres frais inhérents;
- i) en outre, dans le cas d'un déplacement à l'extérieur du Canada, les frais liés aux salons d'entretien et aux services d'un photographe ou d'un interprète, ainsi que les rapports de mission;

tout en indiquant, le cas échéant, les frais qui sont assumés par un autre organisme public, et en précisant lequel;

« 19^o pour chaque véhicule de fonction d'un ministre ou d'un titulaire d'un emploi supérieur au sein de l'organisme public :

- a) les coûts de location;
- b) le montant des dépenses d'essence;
- c) le montant des dépenses d'entretien;

« 20^o les renseignements relatifs à chaque dépense de fonction d'un directeur de cabinet ou d'un titulaire d'un emploi supérieur au sein de l'organisme public, soit le nom et la fonction de la personne concernée, la description de chaque dépense, la date et le coût;

« 21^o les renseignements relatifs aux frais pour chacune des activités de réception et d'accueil tenues conformément aux Règles sur les réceptions et les frais d'accueil (R.R.Q. 1981, c. A-6, r. 24), modifiées par les C.T. 142182 du 14 décembre 1982, C.T. 153400 du 30 octobre 1984, C.T. 161313 du 10 juin 1986 et C.T. 186210 du 1^{er} novembre 1994 (Recueil des politiques de gestion 6-1-3-2), soit la description de l'activité, la date, le coût et le nombre de participants prévus;

« 22^o les renseignements relatifs aux frais de chaque participation, par un membre du personnel d'un organisme public, à une activité de formation, à un colloque ou à un congrès, soit le nom de l'unité administrative à laquelle appartient ce membre du personnel, la date, le lieu, la description de la formation, colloque ou congrès et le coût d'inscription;

« 23^o les renseignements relatifs aux contrats de formation, soit le nom du fournisseur et le montant du contrat ainsi que, pour chaque formation, la description de celle-ci, la date et le lieu, de même que le nombre de participants prévus;

« 24° les renseignements suivants relatifs aux contrats de publicité et de promotion, soit les contrats visant la diffusion d'imprimés tels que des panneaux ou des affiches publicitaires ou la diffusion de publicité dans les magazines, les journaux, la radio, la télévision ou Internet :

- a) la date du contrat;
- b) le nom du fournisseur;
- c) la description du contrat;
- d) le montant du contrat;

« 25° les renseignements relatifs aux contrats de télécommunication mobile, soit le nom du fournisseur ainsi que les types d'appareils et, pour chaque type d'appareils, le nombre de forfaits cellulaires actifs en circulation, le nombre de forfaits cellulaires en réserve, les coûts d'acquisition et les coûts de service mensuels;

« 26° les renseignements relatifs à chaque subvention versée à même le budget discrétionnaire d'un ministre, soit le nom du bénéficiaire, le projet visé, le montant versé et la circonscription électorale où est située la résidence principale ou le principal établissement du bénéficiaire;

« 27° les renseignements relatifs à chaque bail de location d'espaces occupés par l'organisme public, soit l'adresse, le nom du locateur, la superficie louée et le montant du loyer annuel;

« 28° une liste des salaires annuels, des indemnités annuelles et des allocations annuelles des ministres, des directeurs de cabinet et des titulaires d'un emploi supérieur au sein de l'organisme public. »;

5° par l'insertion, après le premier alinéa, des suivants :

« En ce qui concerne les déplacements au Québec et hors Québec visés aux paragraphes 17° et 18°, un organisme gouvernemental ayant une vocation commerciale dont la mission vise la gestion de fonds, de placements et d'investissements, incluant la Caisse de dépôt et placement du Québec et Investissement Québec, n'est tenu de diffuser que les renseignements suivants, dans les 45 jours suivant la fin de chaque trimestre, en rapport avec les dépenses effectuées au cours de celui-ci :

- a) le nom et la fonction du titulaire d'un emploi supérieur qui a effectué les déplacements;
- b) le montant global des dépenses de transport du titulaire d'un emploi supérieur;
- c) le montant global des dépenses d'hébergement et de repas du titulaire d'un emploi supérieur;

- d) le montant global des autres frais inhérents aux déplacements du titulaire d'un emploi supérieur;
- e) le nombre de déplacements effectués au Québec et hors Québec par le titulaire d'un emploi supérieur;
- f) le cas échéant, le nombre d'accompagnateurs qui ont effectué des déplacements hors Québec, et le total des frais de transport, d'hébergement, de repas et des autres frais inhérents pour ces personnes.

Un organisme public n'est pas tenu de diffuser les renseignements visés aux paragraphes 23^o à 25^o lorsqu'il s'agit d'un contrat portant sur une question de nature confidentielle ou protégée au sens du paragraphe 3^o du premier alinéa de l'article 13 de la Loi sur les contrats des organismes publics ou d'un contrat à l'égard duquel aucune renonciation au secret professionnel n'a été obtenue. »;

6^o par le remplacement du deuxième alinéa par le suivant :

« Les documents ou renseignements visés aux paragraphes 1^o à 9^o et 16^o à 27^o doivent être accessibles directement sur le site Internet de l'organisme public. Ceux visés aux autres paragraphes peuvent l'être au moyen d'un lien hypertexte menant vers un autre site Internet. »;

7^o par l'ajout, à la fin de l'article 4, de l'alinéa suivant :

« Aux fins du présent article, on entend par :

« ministre » : une personne qui compose le Conseil exécutif au sens de l'article 4 de la Loi sur l'exécutif (chapitre E 18);

« titulaire d'un emploi supérieur » : l'une des personnes suivantes exerçant ses fonctions à temps plein, et dont le gouvernement détermine la rémunération ou les autres conditions de travail :

a) le secrétaire général du Conseil exécutif, un secrétaire général associé ou un secrétaire adjoint du Conseil exécutif, le secrétaire du Conseil du trésor, un secrétaire adjoint ou associé du Conseil du trésor, un sous-ministre ou un sous-ministre adjoint ou associé, ou la personne engagée à contrat pour remplir l'une de ces fonctions;

b) un délégué général, un délégué ou un chef de poste;

c) le premier dirigeant ou un vice-président d'un organisme public. ».

2. L'article 5 de ce règlement est remplacé par le suivant :

« 5. Un organisme public doit diffuser avec diligence chaque document ou renseignement visé à l'article 4, dans une section dédiée à cette fin qui est accessible à partir de la page d'accueil de son site Internet, et doit l'y laisser tant qu'il est à jour ou jusqu'à ce qu'il ait le statut de document semi-actif suivant son calendrier de conservation.

Les documents visés au paragraphe 8^o doivent être diffusés dans les cinq jours ouvrables suivant leur transmission au demandeur.

Les documents ou les renseignements visés aux paragraphes 16^o à 26^o doivent être diffusés dans les 45 jours suivant la fin de chaque trimestre, en rapport avec les dépenses effectuées au cours de celui-ci.

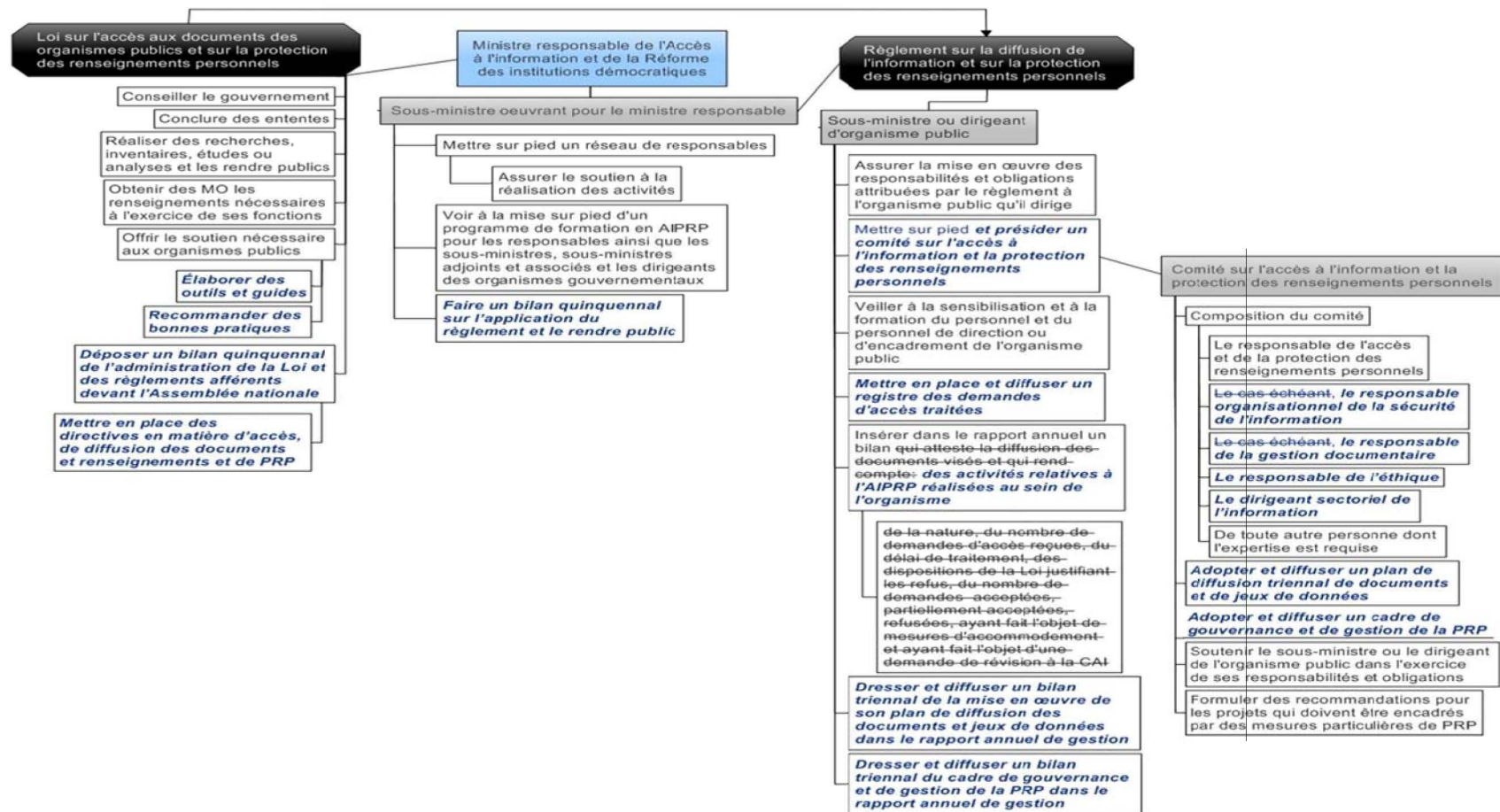
Les renseignements visés au paragraphe 27^o doivent être diffusés dans les 45 jours suivant la fin de chaque année financière de l'organisme public, en rapport avec les dépenses effectuées au cours de celle-ci.

Le document visé au paragraphe 28^o doit être diffusé dans les 45 jours suivant la fin de chaque année financière du gouvernement, en rapport avec les salaires, indemnités et allocations rattachés à celle-ci. ».

3. Pour l'application du quatrième alinéa de l'article 5 remplacé par l'article 2 du présent règlement, l'organisme public dont l'année financière s'est terminée le 31 décembre 2014 doit diffuser les renseignements visés au paragraphe 27^o du premier alinéa de l'article 4 modifié par l'article 1 du présent règlement, au plus tard le 15 mai 2015.

4. Le présent règlement entre en vigueur le 1er avril 2015.

ANNEXE V NOUVELLES RESPONSABILITÉS EN MATIÈRE DE GOUVERNANCE



BIBLIOGRAPHIE

ARTICLES

CURTIN, Deirdre, et Albert Jacob MEIJER. "Does Transparency Strengthen Legitimacy?" *Information Polity*, vol. 11, n° 2, 2006, p. 109-122.

DAWES, Sharon S. "Stewardship and Usefulness: Policy Principles for Information – Based Transparency", *Government Information Quarterly*, vol. 27, n° 4, 2010, p. 377-383.

GRIMMELIKHUIJSEN, Stephan G. et Albert Jacob MEIJER. "The Effects of Transparency on the Perceived Trustworthiness of a Government Organization: Evidence from an Online Experiment", *Journal of Public Administration Research and Theory*; cité dans RAWLINS, Brad L. "Measuring the Relationship Between Organizational Transparency and Employee Trust", *Proceedings of the Tenth International Public Relations Research Conference*, Miami, 8-10 mars 2012.

KAAR, Alan F. "Citizen Access to Government Statistical Information", 2008; cité dans HSINCHUN, Chen. et autres. *Digital Government : E-Government Research, Case Studies, and Implementation*, LVIII, Springer, New York, 2008.

MEIJER, Albert. "Understanding Modern Transparency", *International Review of Administrative Sciences*, vol. 75, n° 2, 2009, p. 255-269.

MEIJER, Ronald. et autres. "Reconciling Contradictions of Open Data Regarding Transparency, Privacy, Security and Trust", *Journal of Theoretical and Applied Electronic Commerce Research*, vol. 9, n° 3, septembre 2014.

OUELLET, Normand. « L'audit de la gouvernance : au service d'une plus grande transparence », *Télescope : Revue d'analyse comparée en administration publique*, vol. 18, n° 3, 2012, p. 157-171.

UBALDI, Barbara. "Open Government Data: Towards Empirical Analysis of Open Government Data Initiatives", *OECD Working Papers on Public Governance*, N° 22, OECD Publishing, 2013.

JURISPRUDENCES

Assemblée nationale du Québec c. Sauvé, [1995] C.A.I. 427 (C.Q.).

Cour suprême du Canada dans l'arrêt Canada (Commissaire à l'information) c. Canada (Ministre de la Défense nationale) 2011 CSC 25.

Extrait d'un jugement de la Cour du Québec, dans l'affaire *Conseil de la magistrature c. CAI 2000 RJQ 638*, qui est cité par les juges Bastarache et Lebel de la Cour suprême, pour rappeler les objectifs de la Loi sur l'accès québécoise. MacDonell

F.T. c. St-Sauveur (Ville de), (2012) QCCAI 362.

MacDonell c. Québec (Commission d'accès à l'information) [2002] 3 RCS 661.

M.D. c. Montréal (Ville de), 2014 QCCAI 165 (CanLII), 11 août 2014.

Pouliot c. Cour du Québec, 2002, CANLII 41158 (QC C.A.).

Regroupement national des conseils régionaux de l'environnement du Québec (R.R.C.R.E.Q.) c. Régie de l'énergie (2001) C.A.I. 39, 43.

MONOGRAPHIES

ASSOCIATION DES ARCHIVISTES DU QUÉBEC. *Mémoire en vue de la Commission parlementaire sur la culture sur l'étude du Rapport de la Commission d'accès à l'information sur la mise en œuvre de la Loi sur l'accès aux organismes publics et sur la protection des renseignements personnels et de la Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé* (novembre 2002), 11 mars 2003.

ASSOCIATION DES ARCHIVISTES DU QUÉBEC. *Une réforme de l'accès à l'information : la gestion documentaire au service de la transparence*, mémoire présenté à la Commission de la culture, 11 mars 2003; cité dans COMMISSION DE LA CULTURE. *Observations, conclusions et recommandations à la suite de la consultation générale et des auditions publiques à l'égard du document intitulé « Une réforme de l'accès à l'information : le choix de la transparence – Rapport final »*, mai 2004, p. 11.

CANAVAGGIO, Perrine. *Vers un droit d'accès à l'information publique : Les avancées récentes des normes et des pratiques*, UNESCO, 2014.

COMMISSARIAT À LA PROTECTION DE LA VIE PRIVÉE DU CANADA. *Arguments en faveur de la réforme de la Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques*, mai 2013.

COMMISSION D'ACCÈS À L'INFORMATION DU QUÉBEC. *Rapport d'inspection de la CAI sur le Règlement sur la diffusion*, novembre 2012.

COMMISSION D'ACCÈS À L'INFORMATION DU QUÉBEC. *Rapport quinquennal – Rapport sur la mise en œuvre de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels et de la Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé*, novembre 2002.

COMMISSION D'ACCÈS À L'INFORMATION DU QUÉBEC. *Rapport quinquennal 2002 – Une réforme de l'accès à l'information : le choix de la transparence*, novembre 2002.

COMMISSION D'ACCÈS À L'INFORMATION DU QUÉBEC. *Rapport quinquennal 2011 – Technologies et vie privée à l'heure des choix de société*, juin 2011.

COMMISSION D'ÉTUDE SUR L'ACCÈS DU CITOYEN À L'INFORMATION GOUVERNEMENTALE ET SUR LA PROTECTION DES RENSEIGNEMENTS PERSONNELS, *Information et liberté* (Rapport Paré), Québec, 1981.

CONFÉDÉRATION DES SYNDICATS NATIONAUX. *Consultation générale et auditions publiques sur le rapport quinquennal « Technologies et vie privée à l'heure des choix de société » de la Commission d'accès à l'information*, Mémoire présenté à la Commission des institutions, 30 mars 2013.

DAWES, Sharon S. et Nathalie HELBIG. "Information Strategies for Open Government: Challenges and Prospects for Deriving Public Value from Government Transparency"; cité dans WIMMER, Maria A. et autres. *Electronic Government: Lecture Notes in Computer Science*, vol. 6228, 2010, p. 50-60.

DORAY, Raymond. *La mise en œuvre des lois d'accès à l'information gouvernementale et de protection des renseignements personnels au Québec : analyse critique et perspectives de réforme organisationnelle*. Avis préparé à la demande du ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration, juin 2003.

DUPLÉ, Nicole. *L'accès à l'information – examen critique de la Loi québécoise sur l'accès à l'information à la lumière de quelques législations étrangères – Rapport de recherche présenté à la Commission d'accès à l'information*, Université Laval, août 2002.

ÉCOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION PUBLIQUE. *Règlement sur la diffusion de l'information et sur la protection des renseignements personnels – État de la situation*, rapport présenté au SRIDAI (ministère du Conseil exécutif), août 2011.

EXECUTIVE OFFICE OF THE PRESIDENT. *Transparency and Open Government: Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies*, États-Unis, 21 janvier 2009.

FÉDÉRATION PROFESSIONNELLE DES JOURNALISTES DU QUÉBEC. *Vers un gouvernement ouvert*, Mémoire sur la révision quinquennale de la Loi sur l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels du Québec, 30 mars 2013.

GAUTRIN, Henri-François. *Gouverner ensemble : Comment le Web 2.0 améliorera-t-il les services aux citoyens?*, Québec, 2012.

GOVERNEMENT DU QUÉBEC. *La politique québécoise du développement culturel*, vol. 2, Éditeur officiel du Québec, 1978.

HOLMAN, Craig. et William LUNEBURG. "Lobbying and Transparency: A Comparative Analysis of Regulatory Reform", *Interest Groups & Advocacy*, vol. 1 n° 1, 2012, p. 75-104.

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES. *Recommandation relative à un accès élargi et une exploitation plus efficace concernant les informations du secteur public*, Réunion ministérielle de l'OCDE : le futur de l'économie Internet, Séoul, juin 2008.

ROUSSEL, Denyse et Denis BISTODEAU. *Modèle de pratiques, de protection de renseignements personnels*, ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration, 2009.

SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR. *Recueil des politiques de gestion*, 2006-11-17, vol. 9, ch. 1, suj. 2, pce 4, p. 3-4.

ZOLLER, Élisabeth. *Le principe de transparence et les nouvelles technologies de l'information aux États-Unis*, Conférence-débat du CDPC sur la transparence administrative et ses déclinaisons technologiques récentes, Cycle « Les valeurs du droit public », 15 avril 2013.

TEXTES LÉGISLATIFS

ALBERTA. *Freedom of Information and Protection of Privacy Act, Revised Statutes of Alberta 2000*, Chapter F-25.

ALBERTA. *Health Information Act, Revised Statutes of Alberta 2000*, chapter H-5.

ALBERTA. *Personal Information Protection Act, Statutes of Alberta*, 2003, chapter. P-6.5.

CANADA. *Loi sur l'accès à l'information*, L.R.C. (1985), chapitre A-1.

CANADA. *Loi sur la protection des renseignements personnels* (L.R.C. (1985), chapitre P-21.

CANADA. *Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques* L.C. (2000), chapitre 5.

CANADA. *Loi sur le droit d'auteur* L.R.C. (1985), chapitre C-42.

COLOMBIE-BRITANNIQUE, *Freedom of Information and Protection of Privacy Act*, R.S.B.C. 1996, Chapter 165.

MANITOBA. *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*, C.P.L.M. c. F175.

NOUVEAU-BRUNSWICK. *Loi sur le droit à l'information et la protection de la vie privée*, L.N.-B. 2009, ch. R-10.6.

ONTARIO. *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* L.R.O., chapitre F-31, 1990.

QUÉBEC. *Charte des droits et libertés de la personne*, L.R.Q., chapitre C-12.

QUÉBEC, *Loi concernant le cadre juridique des technologies de l'information*, R.L.R.Q., chapitre C-1.1.

QUÉBEC. *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*, chapitre art. 179.

QUÉBEC. *Loi sur l'administration financière*, L.R.Q., chapitre A-6.001.

QUÉBEC. *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État*, L.R.Q., chapitre G-1.02.

QUÉBEC. *Loi sur la gouvernance et la gestion des ressources informationnelles des organismes publics et des entreprises du gouvernement*, L.R.Q., chapitre G-1.03.

QUÉBEC. *Loi sur la justice administrative*, R.L.R.Q., chapitre J-3.

QUÉBEC. *Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé*, R.L.R.Q., chapitre P-34.1.

QUÉBEC. *Loi sur le vérificateur général*, R.L.R.Q. chapitre V-5.01.

QUÉBEC. *Loi sur les archives*, R.L.R.Q., chapitre A-21.1.

QUÉBEC. *Règlement sur la diffusion de l'information et sur la protection des renseignements personnels*, chapitre A-2.1, r. 2.

Royaume-Uni. *Loi sur la liberté de l'information de 2000 (Freedom of Information Act)*.

Territoire du Nord-Ouest. *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*, LTN-O 1994, c 20.

DOCUMENTS ÉLECTRONIQUES

28TH INTERNATIONAL CONFERENCE OF DATA PROTECTION AND PRIVACY COMMISSIONER. *Communiquer sur la protection des données et la rendre effective*, [En ligne].

[https://www.apda.ad/system/files/londres_declaracio_fr.pdf]. (Consulté en août 2014).

AGENCE DES DROITS FONDAMENTAUX DE L'UNION EUROPÉENNE. *Manuel de droit européen en matière de protection des données*, Conseil de l'Europe, [En ligne]. [http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2014-handbook-data-protection-law-2nd-ed_fr.pdf]. (Consulté en août 2014)

ALBERTA. *Personal Information Protection Act*. Chapter P-6.5, 2003, [En ligne].

[http://www.qp.alberta.ca/1266.cfm?page=P06P5.cfm&leg_type=Acts&isbncln=9780779762507]

ASSEMBLÉE GÉNÉRALE NATIONS UNIES. *Conseil des droits de l'homme – Vingt-cinquième session – Point 3 de l'ordre du jour – Promotion et protection de tous les droits de l'homme, civils, politiques, économiques, sociaux et culturels, y compris le droit au développement*, [En ligne].

[http://www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=A/HRC/25/L.12]

(Consulté en août 2014)

ASSOCIATION FRANCOPHONE DES AUTORITÉS DE PROTECTION DES DONNÉES PERSONNELLES. *Résolution visant à une plus grande transparence des pratiques de collecte de données à caractère personnel par les gouvernements*, 7^e Assemblée générale des commissaires à la protection des données de la Francophonie, Marrakech, 22 novembre 2013, [En ligne]. [http://www.afapdp.org/wp-content/uploads/2013/12/AFAPDP2013_TransparencePratiquesGouvernements_finale.pdf]

BUREAU DU CONSEIL PRIVÉ. *Gouverner de façon responsable : Le guide du ministre et du ministre d'État*, Canada, 2003, [En ligne]. [<http://www.pco-bcp.gc.ca/index.asp?lang=fra&page=information&sub=publications&doc=aarchiv es/ag-gr/2003/guide-fra.htm>].

CAVOUKIAN, Ann. *L'accès à l'information intégré : Les sept principes fondamentaux*, Commissaire à l'information et à la protection de la vie privée de l'Ontario, avril 2010, [En ligne]. [http://www.ipc.on.ca/images/Resour ces/abd_7fundamentalprinciples-f.pdf]. (Consulté en septembre 2014).

CENTRE D'ACTUALITÉS DE L'ONU. « *L'Assemblée générale reconnaît le "droit à la vie privée à l'ère numérique"* », [En ligne]. [http://www.un.org/apps/newsFr/storyF.asp?NewsID=31708#.U_NxWct0xjp] (Consulté en août 2014).

CHASSIGNEUX, Cynthia. *Guide pour l'élaboration d'une politique de confidentialité*, Chaire L.R. Wilson sur le droit des technologies de l'information et du commerce électronique, Centre de recherche en droit public, Université de Montréal, 2008, [En ligne]. [http://www.chairelrwilson.ca/documents/guide_pol_conf.pdf].

COMMISSAIRE À LA PROTECTION DE LA VIE PRIVÉE DE L'ONTARIO, AVEC DES EXPERTS DE LA FIRME DELOITTE. *Utiliser la protection intégrée de la vie privée pour innover au moyen des données massives sans compromettre la confidentialité*, 10 juin 2014, [En ligne]. [http://www.ipc.on.ca/images/Resour ces/pbd-big-data-innovation_Deloitte-fr.pdf].

COMMISSAIRE À LA PROTECTION DE LA VIE PRIVÉE DU CANADA. *Les normes internationales de protection des données personnelles : Développement, actualités et limites – Commentaires à l'occasion de la 43^e session d'enseignement de l'Institut international des droits de l'homme*, [En ligne]. [https://www.priv.gc.ca/media/sp-d/2012/sp-d_20120709_f.asp] (Consulté en août 2014).

COMMISSARIAT À LA PROTECTION DE LA VIE PRIVÉE DU CANADA. *Accès à l'information et protection des renseignements personnels - Guide de procédures et de conformité*, avril 2008, [En ligne].

[https://www.priv.gc.ca/au-ans/atip-aiprp/manual_f.pdf].

COMMISSARIAT À LA PROTECTION DE LA VIE PRIVÉE DU CANADA. *Gouvernement ouvert – Résolution des commissaires canadiens de l'accès à l'information et à la protection de la vie privée*, Whitehorse, 1^{er} septembre 2010, [En ligne].

[http://www.ipc.on.ca/images/Resources/FPT_Whitehorse_Resolution_Final_FR.pdf]. (Consulté en septembre 2014).

COMMISSARIAT À LA PROTECTION DE LA VIE PRIVÉE DU CANADA. *Les commissaires à la protection de la vie privée du Canada, de la Colombie-Britannique et de l'Alberta publient de nouvelles lignes directrices en matière de consentement en ligne*, mai 2014, [En ligne].

[https://www.priv.gc.ca/media/nr-c/2014/an_140508_f.asp].

COMMISSARIAT À LA PROTECTION DE LA VIE PRIVÉE DU CANADA. *Les normes internationales de protection des données personnelles : Développement, actualités et limites*, commentaires à l'occasion de la 43^e session d'enseignement de l'Institut international des droits de l'homme, [En ligne]. [https://www.priv.gc.ca/media/sp-d/2012/sp-d_20120709_f.asp] (Consulté en août 2014).

COMMISSARIAT À LA PROTECTION DE LA VIE PRIVÉE DU CANADA. *Lignes directrices en matière de consentement en ligne*, [En ligne].

[https://www.priv.gc.ca/information/guide/2014/gl_oc_201405_f.asp].

(Consulté en septembre 2014).

COMMISSARIAT À LA PROTECTION DE LA VIE PRIVÉE DU CANADA. *Modernisation des lois sur l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels au XXI^e siècle*, Résolution des Commissaires et des ombudsmans à l'information et à la protection de la vie privée, 9 octobre 2013, [En ligne]. [https://www.priv.gc.ca/media/nr-c/2013/res_131009_f.asp].

COMMISSARIAT À LA PROTECTION DE LA VIE PRIVÉE DU CANADA. *Protection de la vie privée en ligne et transparence*, Rapport annuel au Parlement 2013, [En ligne].

[https://www.priv.gc.ca/information/ar/201314/2013_pipeda_f.pdf]

COMMISSARIAT À LA PROTECTION DE LA VIE PRIVÉE DU CANADA. *Sensibiliser la population aux enjeux concernant la protection de la vie privée*, [En ligne].

[https://www.priv.gc.ca/index_f.asp]

COMMISSARIAT À L'INFORMATION DU CANADA. *Conseils juridiques sur les enquêtes et sur les questions législatives*, [En ligne].
[<https://www.oic.ci.gc.ca/fra>].

COMMISSION D'ACCÈS À L'INFORMATION DU QUÉBEC. *Modernisation des lois sur l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels au XXI^e siècle*, octobre 2013, [En ligne].
[<http://www.cai.gouv.qc.ca/modernisation-des-lois-sur-lacces-a-linformation-et-la-protection-des-renseignements-personnels-au-xxie-siecle/>].

COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR L'EUROPE DES NATIONS UNIES (CEE-NU). *Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement*, entrée en vigueur le 30 octobre 2001, [En ligne].
[<http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/cep43f.pdf>]

COMMISSION EUROPÉENNE. *Proposition de Directive du parlement européen et du conseil concernant des mesures destinées à assurer un niveau élevé commun de sécurité des réseaux et de l'information dans l'Union*, 2013, [En ligne]. [<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0048:FIN:FR:PDF>].

CONSEIL DE L'EUROPE. *Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics – Rapport explicatif*, 2009, [En ligne].
[<http://conventions.coe.int/Treaty/FR/Reports/Html/205.htm>]. (Consulté en septembre 2014).

CONSEIL DE L'EUROPE. *Manuel de droit européen en matière de protection des données*, 2014, [En ligne].
[[Directive relative à la protection des données, article 6, paragraphe 1, point e\) Convention 108, article 5, point e\) Convention 108, rapport explicatif, article 42](http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2014-handbook-data-protection-law-2nd-ed_fr.pdf)
[http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2014-handbook-data-protection-law-2nd-ed fr.pdf](http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2014-handbook-data-protection-law-2nd-ed_fr.pdf)].

CONSEIL DE L'EUROPE. *Rapport explicatif de la Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics*, 2009, [En ligne].
[<http://conventions.coe.int/Treaty/FR/Reports/Html/205.htm>].

DARBISHIRE, Helen. *Proactive Transparency: The future of the right to information?* Banque mondiale, 2010, [En ligne].
[http://siteresources.worldbank.org/WBI/Resources/213798-1259011531325/6598384-1268250334206/Darbishire_Proactive_Transparency.pdf].

DENHAM, Elizabeth. *Investigation Report F11-02 – Investigation into the simultaneous disclosure practice of BC Ferries*, Office of the Information and privacy Commissioner for British Columbia, 16 mai 2011, [En ligne].
[\[https://www.oipc.bc.ca/search.aspx?SearchTerm=F11-02\]](https://www.oipc.bc.ca/search.aspx?SearchTerm=F11-02).

DORÉ, Lyette. *Étude comparative sur divers modèles de « Automatic Routine Disclosure » ou l'art de diffuser activement, de divulguer volontairement et sans formalités l'information détenue par les organismes publics*, présentée à l'Association sur l'accès et la protection de l'information, mars 2003, [En ligne].
[\[http://www.institutions-democratiques.gouv.qc.ca/acces-information/documents/Rapport_Me_Lyette_Dore.pdf\]](http://www.institutions-democratiques.gouv.qc.ca/acces-information/documents/Rapport_Me_Lyette_Dore.pdf). (Consulté en septembre 2014)

FÉDÉRATION PROFESSIONNELLE DES JOURNALISTES DU QUÉBEC. *Propositions sur la mise à jour de la Loi sur l'accès à l'information*, [En ligne].
[\[http://www.fpq.org/propositions-sur-la-mise-a-jour-de-la-loi-sur-lacces-a-linformation/\]](http://www.fpq.org/propositions-sur-la-mise-a-jour-de-la-loi-sur-lacces-a-linformation/). (Consulté en septembre 2014).

FRANCE, SÉNAT. *Refonder le droit à l'information publique à l'heure du numérique : un enjeu citoyen, une opportunité stratégique*, Rapport d'information fait au nom de la mission commune d'information sur l'accès aux documents administratifs et aux données publiques, tome I, n° 589, 5 juin 2014, [En ligne].
[\[http://www.senat.fr/rap/r13-589-1/r13-589-11.pdf\]](http://www.senat.fr/rap/r13-589-1/r13-589-11.pdf).

GOUVERNEMENT DU CANADA. *Canada numérique 150*, 2014, [En ligne].
[\[https://www.ic.gc.ca/eic/site/028.nsf/vwapj/CN150-FR.pdf/\\$FILE/CN150-FR.pdf\]](https://www.ic.gc.ca/eic/site/028.nsf/vwapj/CN150-FR.pdf/$FILE/CN150-FR.pdf).

GOUVERNEMENT DU CANADA. *Demande d'accès à l'information et de protection des renseignements personnels en ligne*, [En ligne]. [\[https://atip-aiprp.apps.gc.ca/atip/welcome.do?lang=fr\]](https://atip-aiprp.apps.gc.ca/atip/welcome.do?lang=fr)

GROUPE DE TRAVAIL « ARTICLE 29 » SUR LA PROTECTION DES DONNÉES. *Avis 4/2007 sur le concept de données à caractère personnel*, Directive 95/46/CE – WP 136, 2007, [En ligne].
[\[http://ec.europa.eu/justice/policies/privacy/docs/wpdocs/2007/wp136_fr.pdf\]](http://ec.europa.eu/justice/policies/privacy/docs/wpdocs/2007/wp136_fr.pdf).

MCCALLISTER, Érika, Tim GRANCE, et Karen SCARFONE. *Guide to Protecting the Confidentiality of Personally Identifiable Information*, National Institute of Standards and Technology, [En ligne].
[\[http://csrc.nist.gov/publications/nistpubs/800-122/sp800-122.pdf\]](http://csrc.nist.gov/publications/nistpubs/800-122/sp800-122.pdf).

OFFICE OF MANAGEMENT AND BUDGET OF THE EXECUTIVE OFFICE OF THE PRESIDENT OF THE UNITED STATES. *Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies: Guidance for Online Use of Web Measurement and Customization Technologies*. Washington, D. C., 8 décembre 2009, [En ligne].

[http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/assets/memoranda_2010/m10-22.pdf]. (Consulté en septembre 2014).

OFFICE OF MANAGEMENT AND BUDGET OF THE EXECUTIVE OFFICE OF THE PRESIDENT. *Memorandum for the heads of Executive Departments and Agencies, Open Data Policy – Managing Information as an Asset*. Washington, D. C., 9 mai 2013, p. 5, [En ligne].

[<http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/memoranda/2013/m-13-13.pdf>]

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES. *Lignes directrices régissant la protection de la vie privée et les flux transfrontières des données à caractère personnel*, 1980, [En ligne].

[<http://www.oecd.org/fr/internet/ieconomie/lignesdirectricesregissantlaprotectiondelaviepriveeetlesfluxtransfrontieresdedonneesdecaracterepersonnel.html>].

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE. *La modernisation du secteur public : l'administration ouverte*, Synthèses, juin 2005, [En ligne].

[<http://78.41.128.130/dataoecd/36/61/35023622.pdf>]

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES. *The OECD Privacy Framework*, 2013, [En ligne].

[http://www.oecd.org/sti/ieconomy/oecd_privacy_framework.pdf]

OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP. [En ligne].

[<http://www.opengovpartnership.org/>].

PARLEMENT DU CANADA. *Résumé législatif du projet de loi S-4 : Loi modifiant la Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques et une autre loi en conséquence*, 41^e législature, 2^e session, [En ligne].

[http://www.parl.gc.ca/About/Parliament/LegislativeSummaries/bills_ls.asp?Language=F&ls=S4&Mode=1&Parl=41&Ses=2&source=library_prb]. (Consulté en août 2014).

QUÉBEC. *Thésaurus des activités gouvernementales*, [En ligne].

[<http://www.thesaurus.gouv.qc.ca/tag/terme.do?id=4276>].

SECRÉTARIAT À LA RÉFORME DES INSTITUTIONS DÉMOCRATIQUES ET À L'ACCÈS À L'INFORMATION. *Guide de référence – Règlement sur la diffusion*

de l'information et sur la protection des renseignements personnels, Québec, mai 2008, [En ligne]. [<http://www.institutions-democratiques.gouv.qc.ca/acces-information/documents/guide-reference.pdf>].

SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR DU CANADA. *Nouvelle directive sur le gouvernement ouvert*, octobre 2014, [En ligne]. [<http://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-fra.aspx?id=28108§ion=text>].

SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR DU CANADA. *Directives sur l'évaluation des facteurs relatifs à la vie privée*, avril 2010, [En ligne]. [<http://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-fra.aspx?id=18308>]

SELIGMANN, Guillaume. *Big Data : les enjeux juridiques d'une (r)évolution technologique*, juin 2013, [En ligne]. [http://www.cvml.com/mail_content/bigdata.pdf].

STODDART, Jennifer. *Évolution des concepts entourant la protection de la vie privée à l'échelle mondiale*, Commentaires dans le cadre du Privacy Law Salon, Miami, Commissariat à la protection de la vie privée du Canada, 2 février 2012, [En ligne]. [https://www.priv.gc.ca/media/sp-d/2012/sp-d_20120202_f.asp].

STODDART, Jennifer. *Les normes internationales de protection des données personnelles : Développement, actualités et limites*, Commentaires à l'occasion de la 43^e session d'enseignement de l'Institut international des droits de l'homme, Strasbourg, Commissaire à la protection de la vie privée du Canada, 9 juillet 2012, [En ligne]. [https://www.priv.gc.ca/media/sp-d/2012/sp-d_20120709_f.asp].

