

MÉMOIRE PRÉSENTÉ
DANS LE CADRE DU 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
et
DES TROIS RAPPORTS D'EXPERTS PRODUITS
À LA DEMANDE DU MINISTÈRE DES RELATIONS AVEC
LES CITOYENS ET DE L'IMMIGRATION

Présenté par



**ASSOCIATION SUR L'ACCÈS
ET LA PROTECTION
DE L'INFORMATION (AAPI)**

6480, Isaac-Bédard, Charlesbourg, Québec, G1H 2Z9 / Téléphone : (418) 624-9285 / Télécopieur : (418) 624-0738
Site Internet : www.aapi.qc.ca / Courriel : aapi@aapi.qc.ca

Québec, le 12 septembre 2003

RÉSUMÉ DU MÉMOIRE
présenté par
L'Association sur l'accès et la protection de l'information (AAPI)

Le présent mémoire est présenté à la Commission de la culture par l'Association sur l'accès et la protection de l'information (AAPI) dans le cadre de la consultation générale portant sur le **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**.

Notre association, mise sur pied il y a douze ans, est un organisme sans but lucratif qui vise à regrouper les personnes qui oeuvrent ou encore celles qui manifestent un intérêt pour la mise en application 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*.

Son action auprès de ses membres et du public s'articule autour de quatre grands axes : formations et perfectionnements spécialisés sur mesure en milieu de travail, activités d'information et de sensibilisation, conférences et colloques sur des sujets d'actualité et représentation auprès de différentes commissions sous forme de mémoires, de commentaires et d'observations.

Partenaire du ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration qui lui accorde une aide financière afin de soutenir son action en matière de sensibilisation, de formation et d'information touchant les questions d'accès à l'information et la protection des renseignements personnels, notre association jouit ainsi d'une grande expertise en ces matières. C'est pourquoi nous n'hésitons pas à participer aux différentes consultations publiques afin, d'une part, d'y représenter l'intérêt de nos membres et d'autre part, de participer à l'évolution du droit.

C'est dans cet esprit que notre association a présenté ses observations lors de différents débats tels que celui portant sur l'opportunité d'avoir une carte d'identité au Québec ou lors de la consultation publique sur la conciliation entre la protection des renseignements personnels et la recherche généalogique. Il en va de même pour les divers avant-projets ou projets de loi touchant la Loi sur l'accès et la Loi sur le secteur privé.

Le 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*, récemment soumis par la Commission d'accès, nous interpelle dans une large mesure.

Nous avons donc tenu à présenter ce présent mémoire à la Commission de la Culture afin de faire part de nos divers commentaires et observations à l'égard de ce document. Quant à sa forme, nous croyons que l'obligation aurait pu, dans bien des cas, faire place à la simple suggestion. En effet, bien que nous comprenons qu'il s'agit là de recommandations que le législateur est libre de considérer ou non, un trop grand nombre d'obligations supplémentaires y sont prévues pour le responsable. Quant au fond, une à une seront ici commentées les recommandations proposées par la Commission d'accès à l'information lorsqu'il en est de l'intérêt de notre association. Nous déplorons toutefois que la Commission n'ait pas profité de cette opportunité pour revoir en profondeur le régime élaboré en 1982 et s'en est tenue principalement à proposer des modalités de fonctionnement.

SECTION 1

PRÉSENTATION DE L'ASSOCIATION SUR L'ACCÈS ET LA PROTECTION DE L'INFORMATION (A.A.P.I.)

Notre Association

L'Association sur l'accès et la protection de l'information (AAPI) est un organisme sans but lucratif incorporé le 7 mai 1991 qui compte plus de 300 membres provenant des secteurs public et privé. Sa mission est de promouvoir et faciliter la mise en application et le respect de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels* (Loi sur l'accès) et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé* (Loi sur le secteur privé).

Nos objectifs

L'Association a pour objectifs de regrouper les personnes qui s'intéressent à la mise en application de la Loi sur l'accès et de la Loi sur le secteur privé, d'accroître et de favoriser les communications et les échanges entre ses membres, de défendre et promouvoir les intérêts de ses membres, de contribuer à la formation de ses membres, de sensibiliser les différents intervenants des secteurs public ou privé à la protection des renseignements personnels et enfin, de susciter la recherche et la réflexion en matière d'accès à l'information et de protection des renseignements personnels.

Chef de file en ce qui concerne la protection des renseignements personnels et du respect à la vie privée, elle développe et intègre de nouveaux concepts et pratiques dans tous ses champs d'expertise. Dans cet esprit, l'AAPI élabore chaque année un important programme d'activités et d'événements tant pour ses membres que pour le public. Son action auprès de ses membres et du public s'articule autour de quatre grands axes : formations et perfectionnements spécialisés sur mesure en milieu de travail, activités d'information et de sensibilisation, conférences et colloques sur des sujets d'actualité et représentation auprès de différentes commissions sous forme de mémoires, de commentaires et d'observations.

La formation

Depuis plusieurs années déjà, l'AAPI offre à ses membres de la formation sur mesure et du perfectionnement en milieu de travail. La formation est conçue et donnée par des spécialistes en fonction des secteurs d'activités des participants (ministères et organismes gouvernementaux, éducation, municipalité, santé et services sociaux et secteur privé) et des problématiques auxquelles ils doivent faire face quotidiennement dans leur milieu de travail.

La sensibilisation

Afin d'aider les organismes publics à sensibiliser leur personnel à la protection des renseignements personnels, et conformément au mandat que lui a confié le MRCI concernant la mise sur pied d'activités de sensibilisation, l'AAPI a élaboré un programme de sensibilisation utilisant les moyens usuels tels que quiz humoristique, dépliants de sensibilisation, affiches, journée de la protection des renseignements personnels, etc.

L'information

L'AAPI publie tous les deux mois **l'Informateur public et privé**. Ce périodique fait état de l'actualité ainsi que des décisions récentes de la Commission d'accès à l'information et des tribunaux supérieurs, tant en matière d'accès à l'information que de protection des renseignements personnels. Chaque numéro contient des articles de fond sur des sujets d'intérêt touchant différents secteurs d'activités.

Notre partenaire

Ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration (MRCI)

Le ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration accorde à l'AAPI une aide financière afin, notamment, de soutenir l'action de l'Association en matière de sensibilisation, de formation et d'information touchant les questions d'accès à l'information et la protection des renseignements personnels. Ce partenariat facilite le travail des nombreux intervenants qui

consacrent des efforts constants dans le but d'assurer un droit d'accès à l'information et une protection accrue des renseignements personnels.

La représentation

Forte de son expertise en matière d'accès et de protection des renseignements personnels, l'AAPI n'hésite pas à participer aux différentes consultations publiques touchant divers avant-projets de loi et projets de loi sur les questions relatives au droit à l'information et à la confidentialité des renseignements personnels.

Par le passé, l'AAPI a présenté ses observations lorsqu'il a été question d'un débat sur l'opportunité d'avoir une carte d'identité au Québec, lors de la révision quinquennale de la Loi sur l'accès et de la Loi sur le secteur privé ainsi que sur la Loi modifiant la Loi sur le ministère du Revenu et d'autres dispositions législatives relativement à la protection des renseignements personnels. Elle a également présenté ses commentaires à la Commission d'accès à l'information en septembre dernier dans le cadre de la consultation publique sur la conciliation entre la protection des renseignements personnels et la recherche généalogique.

Étant vouée à la promotion de l'accès à l'information et à la défense de la vie privée, notre Association croit être de son devoir et de sa mission d'intervenir tant lorsque l'intérêt de ses membres est en jeu que celui du public. C'est dans ce cadre que notre Association se propose aujourd'hui d'émettre ses différents commentaires sur les recommandations de la Commission d'accès à l'information dans le cadre du dépôt de son 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*.

SECTION 2



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

**Partie 1
L'accès aux documents des organismes publics**

UN MODÈLE À PARFAIRE

RECOMMANDATION N° 1

La Commission recommande donc le maintien de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*. Toutefois, elle recommande que des modifications importantes soient apportées rapidement, particulièrement au chapitre de l'accès à l'information.

Étant de la nature de notre mission de promouvoir et de faciliter la mise en application de *la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*, notre association ne peut que convenir avec la Commission que cette loi soit maintenue. Comme elle le souligne toutefois dans son rapport, malgré les dizaines de recommandations précises suggérées au législateur à l'occasion de précédents rapports, la Loi sur l'accès n'a pas subi de révisions majeures depuis plus de 12 ans.

Fort heureusement, le législateur prévoyait en 1982, lors de son adoption, une clause originale caractérisant le modèle québécois qui impose une révision quinquennale de la Loi sur l'accès. Notre association se joint donc à la Commission et demande au gouvernement et à l'opposition de profiter du dépôt de ce rapport pour procéder à une révision tant de la Loi sur l'accès que de la Loi sur le secteur privé. Les recommandations de modifications proposées par la Commission seront

commentées tour à tour. Notre association aurait toutefois préféré que la réflexion soit plus globale.

L'ACCÈS À L'INFORMATION ET LE RESPECT DES DROITS ET LIBERTÉS FONDAMENTALES

RECOMMANDATION N° 2

La Commission invite le législateur à s'interroger sur la pertinence de modifier la *Charte des droits et libertés de la personne* afin que le droit à l'information puisse jouir d'une protection équivalente à celle des libertés et droits fondamentaux, des droits politiques ou des droits judiciaires.

Sans contredit, nous sommes à l'ère de l'information. Les nombreux développements technologiques en témoignent. Au moment de son adoption, le législateur ne pouvait peut-être pas imaginer que le droit à l'information prendrait une place si importante au sein de la société en général. Tout comme la Commission, nous convenons que le débat de la protection accordée à un tel droit devrait être réouvert ou du moins qu'une réflexion puisse être faite à cet égard. En effet, les droits fondamentaux prévus à la charte ne sont-ils pas tous sous-jacents au droit d'être bien informé ?

LE RÔLE DU RESPONSABLE DE L'ACCÈS DANS L'APPRÉCIATION D'UNE DEMANDE D'ACCÈS

RECOMMANDATION N° 3

Afin de favoriser une meilleure compréhension des motifs à l'origine d'un refus de communiquer un document, la Commission recommande que l'article 50 de la Loi sur l'accès soit modifié de façon à obliger le responsable de l'accès à indiquer au demandeur, 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 accessible.

Notre association représente des personnes qui s'intéressent à la mise en application de la Loi sur l'accès et de la Loi sur le secteur privé et a aussi pour mission de défendre et de promouvoir les

intérêts de ses membres. À ce titre, la recommandation proposée par la Commission à l'effet que l'article 50 soit modifié afin d'obliger le responsable de l'accès à indiquer au demandeur quel préjudice la communication du document pourrait engendrer, quel est le processus décisionnel actuellement en cours et à quel moment le document pourra être accessible ne nous semble pas nécessaire et ce, pour les raisons qui suivent.

Bien que certains responsables puissent agir ainsi, nous ne croyons pas, tel que le mentionne la Commission, que ces derniers se contentent de citer l'article de loi à l'origine du refus de communiquer un document. Là n'est pas leur intérêt. En effet, le responsable sait très bien qu'il doit fournir au demandeur des explications suffisantes afin de motiver son refus, qu'elles soient écrites ou verbales, puisque ce dernier reviendra nécessairement à la charge pour un complément d'information. Nous ne disons pas ici que des améliorations en ce sens ne peuvent pas être faites, mais nous ne croyons pas que de telles obligations de motivation devraient être inscrites dans la loi ; cela risquerait d'alourdir sans commune mesure, le processus.

La Commission ne dit-elle pas elle-même que ces obligations devraient être prescrites lorsque le contexte s'y prête ? Ne laisse-t-on pas là encore une fois toute la latitude au responsable de décider quand le contexte s'y prêtera ?

On comprend de cette recommandation que la CAI désire que la réponse du responsable de l'accès soit contextualisée. Si le législateur décidait d'aller de l'avant avec cette recommandation de la Commission, nous souhaiterions dans ce cas, qu'une disposition soit introduite dans la loi afin, que, de manière générale, le demandeur d'accès soit obligé de motiver les raisons sous-jacentes à sa requête. Une telle exigence serait d'autant plus justifiée lorsque le responsable fait face à des demandes d'accès répétées de la part d'un demandeur, que celles-ci sont abusives ou encore, qu'elles sont manifestement sans fondement.

RECOMMANDATION N°4

La Commission recommande que le ministre des Relations avec les citoyens et de l'Immigration entreprenne, en collaboration avec des responsables de l'accès aux documents, des travaux de réflexion devant mener à l'établissement de directives ou d'outils d'aide à la décision pour soutenir les responsables lorsque ces derniers doivent exercer un pouvoir discrétionnaire conduisant au refus de communiquer un document.

Dans cette recommandation, la Commission propose que le ministre des Relations avec les citoyens et de l'Immigration entreprenne, en collaboration avec des responsables de l'accès aux documents, des travaux de réflexion devant mener à l'établissement de directives ou d'outils d'aide à la décision pour soutenir les responsables lorsque ces derniers doivent exercer un pouvoir discrétionnaire.

Le ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration accorde à l'AAPI une aide financière afin de soutenir son action sur les questions touchant notamment l'accès à l'information. Cette collaboration facilite le travail des nombreux responsables qui oeuvrent dans ce domaine.

Étant donc déjà partenaire, les recommandations proposées par la Commission pourraient aisément être entreprises par des responsables de l'accès par le biais de notre association. Notre implication dans ce domaine ainsi que notre expertise seraient mises de l'avant et constitueraient un atout majeur dans la réussite d'une telle entreprise.

LA PUBLICATION AUTOMATIQUE DE L'INFORMATION

RECOMMANDATION N°5

Afin de faciliter l'accès aux documents détenus par les organismes publics, la Commission propose que chaque organisme public ait l'obligation d'adopter une politique de publication automatique de l'information.

Nous sommes favorables à une telle recommandation. L'expérience des dernières années nous démontre en effet que la diffusion de l'information, ne serait-ce qu'avec Internet, est une tendance qui est là pour rester.

RECOMMANDATIONS N^{OS} 6 – 7

Chaque organisme public devrait avoir l'obligation d'adopter un Plan de publication de l'information. Devrait automatiquement être publié ou diffusé tout document qui serait de la nature de ceux décrits dans ce Plan.

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.

Nous sommes d'avis que l'idée d'un Index général est beaucoup trop contraignant surtout en ce qui concerne les grands organismes publics. Compte tenu de la tendance actuelle qui est à l'effet de décentraliser l'information, nous croyons que l'actuelle liste de classement devrait plutôt être remplacée par un Plan de publication de l'information et qu'on ne devrait pas donner suite au concept d'Index général.

L'ACCÈS AUX AVIS ET RECOMMANDATIONS

RECOMMANDATION N^O 8

La Commission invite le législateur à examiner la possibilité de rendre accessibles les avis et les recommandations dès que le processus décisionnel est achevé. Cette approche aurait l'avantage d'accorder aux avis et aux recommandations le même traitement que les analyses et, surtout, elle tiendrait compte du désir de plus en plus manifeste du citoyen de participer aux grands débats de la société.

Par cette recommandation, la Commission invite le législateur à examiner la possibilité de rendre accessibles les avis et les recommandations dès que le processus décisionnel est achevé. Dans certains cas, la communication d'un avis ou d'une recommandation pourrait se faire sans heurt.

Dans d'autres cas, il en est autrement. C'est pourquoi nous sommes d'avis qu'avant d'adopter de telles dispositions, un débat doit être ouvert sur la question.

RECOMMANDATION N°9

La Commission recommande que les responsables de l'accès aux documents aient l'obligation d'évaluer le préjudice qui pourrait vraisemblablement découler de la communication d'un avis ou d'une recommandation. À cet effet, le responsable devrait pouvoir compter sur des outils d'aide à la décision élaborés par le ministre des Relations avec les citoyens et de l'Immigration.

Nous souhaitons souligner que cette recommandation est trop contraignante pour les responsables des organismes. Le simple fait d'invoquer un motif facultatif indique un préjudice potentiel. Néanmoins, si le législateur l'adoptait, nous croyons que notre expertise et notre savoir-faire devraient être pris en compte dans l'élaboration de tels outils afin de mener à bien leur développement.

LE RÔLE DU RESPONSABLE DE L'ACCÈS AUX DOCUMENTS

RECOMMANDATION N° 10

La Commission recommande donc aux organismes publics d'évaluer l'ensemble des tâches effectuées par le responsable de l'accès et en tenant compte des résultats, de consacrer les ressources humaines, financières et matérielles requises.

Notre expérience dans ce domaine nous démontre qu'il existe plusieurs façons d'exercer le rôle de responsable et que différentes approches peuvent être retenues.

Dans l'optique où le législateur opterait pour l'adoption d'une politique de publication automatique de l'information et que les responsables de l'accès participeraient à l'élaboration du Plan de publication de l'information et de l'Index général des documents, il est en effet essentiel que leur

rôle soit révisé. Du même coup, des ressources humaines financières et matérielles devraient être nécessairement accordées.

La Commission n'a toutefois pas proposé des solutions permettant de mieux contrôler les demandes abusives, mal intentionnées, ou d'un usage détourné de la Loi. Cette approche permettrait de mieux utiliser les ressources affectées à l'accès à l'information et à la protection des renseignements personnels.

RECOMMANDATION N°11

La Commission recommande donc que les responsables de l'accès aux documents puissent avoir la possibilité, dès leur entrée en fonction, de suivre une formation portant sur la Loi sur l'accès. Une formation continue devrait également être offerte aux responsables. Le ministre des Relations avec les citoyens et de l'Immigration devrait être responsable de la mise en œuvre de ces programmes de formation. Puisque les technologies de l'information sont des outils indispensables à une meilleure diffusion de l'information et à un traitement efficace et rapide des demandes d'accès, la formation dispensée aux responsables de l'accès aux documents devrait également inclure ces sujets.

Depuis plusieurs années déjà, l'AAPI offre à ses membres, en étroite collaboration avec le ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration, de la formation sur mesure et du perfectionnement en milieu de travail. La formation est conçue et donnée par des spécialistes en fonction des secteurs d'activités des participants (ministères et organismes gouvernementaux, éducation, municipalité, santé et services sociaux et secteur privé) et des problématiques auxquelles ils doivent faire face quotidiennement dans leur milieu de travail.

Les responsables de l'accès aux documents ont donc d'ores et déjà, dès leur entrée en fonction, la possibilité d'avoir une formation de qualité portant sur la Loi sur l'accès. Une formation continue est de plus offerte aux responsables par le biais des différentes activités organisées par notre association que ce soit dans le cadre de midi-conférences, de colloques, d'ateliers ou même lors de notre congrès annuel.

Le partenariat qu'a institué le ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration avec notre association vise exactement la recommandation proposée par la Commission. Cette dernière n'étant pas sans le savoir, nous comprenons qu'il s'agit de sa part, d'une réaffirmation de l'importance qu'une formation adéquate soit accordée aux responsables de la mise en œuvre de la Loi sur l'accès. Nous réitérons donc, une fois de plus, notre engagement à cet égard et souhaitons que notre étroite collaboration avec le ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration soit reconnue.

RECOMMANDATION N° 12

La Commission recommande que la Loi sur l'accès soit modifiée afin de prévoir que le rapport annuel d'un organisme public doit contenir un rapport du responsable de l'accès aux documents concernant ses activités pour l'année écoulée.

Bien que nous soyons d'accord avec l'idée d'une reddition de compte, nous ne sommes pas d'accord avec les moyens proposés dans cette recommandation afin d'y parvenir.

Une saine gestion de l'accès à l'information ne doit pas être uniquement la responsabilité d'une seule personne, à savoir le responsable de l'accès à l'information mais celle de tout l'organisme. Même compris dans le rapport annuel de l'organisme, nous croyons qu'il n'y a pas lieu de faire une place particulière au rapport qui serait fait par le responsable. En tant qu'entité soumise à la Loi sur l'accès, c'est l'organisme lui-même qui devrait faire un rapport sur sa gestion de l'accès à son information. Cette tâche ne devrait pas reposer sur les épaules du seul responsable d'autant plus qu'il est certes responsable de l'accès mais pas l'unique voie d'accès à l'information.

LE RÔLE DU MINISTRE DES RELATIONS AVEC LES CITOYENS ET DE L'IMMIGRATION

RECOMMANDATIONS N°s 13 -14

13. La Commission recommande que le ministre des Relations avec les citoyens et de l'Immigration puisse assumer un fort leadership auprès d'un réseau de responsables de l'accès aux documents et qu'à cet égard, il ait entre autres l'obligation de voir à la formation de ces responsables.

14. La Commission recommande que le ministère des Relations avec les citoyens et de l'immigration fasse la promotion de l'utilisation d'outils de suivi communs visant à obtenir toute l'information pertinente sur la gestion des demandes d'accès à des documents.

Les commentaires apportés en ce qui concerne la 11^e recommandation sont les mêmes que nous voudrions évoquer au chapitre des recommandations 13 et 14. De plus, nous aimerions rajouter que le réseau des responsables ne devrait pas se limiter aux seuls organismes et ministères. Tous les secteurs devraient y être invités (santé, éducation municipalité). Un leadership devrait également s'exercer dans le secteur privé.

L'ASSUJETTISSEMENT DE CERTAINS ORGANISMES

RECOMMANDATIONS NOS 15 - 16 – 17 – 18

- 15. La Commission recommande l'adoption des dispositions concernant les ordres professionnels contenues dans le Projet de loi no 122.**
- 16. La Commission recommande que soient assujettis tous les organismes dont le financement est largement assuré par l'État.**
- 17. La Commission réitère donc sa recommandation de réviser la définition d'organisme municipal qui apparaît à la Loi sur l'accès afin de prendre en compte la composition du conseil d'administration et la provenance des fonds.**
- 18. Dans un tel contexte, la Commission renouvelle la recommandation formulée dans le Rapport quinquennal de 1997, selon laquelle toute personne devrait avoir un droit d'accès aux renseignements qui concernent un établissement d'enseignement privé visé par le deuxième paragraphe de l'article 6 de la Loi sur l'accès.**

Nous appuyons ces recommandations. Cependant, il faudrait s'assurer que les membres d'un ordre professionnel bénéficient de la même protection des renseignements personnels les concernant que ceux des citoyens, en général.

RÉDUIRE LES DÉLAIS DES RESTRICTIONS D'ACCÈS

RECOMMANDATIONS N^{OS} 19 – 20 – 21 – 22 – 23

19. La Commission propose donc à nouveau la diminution des délais prévus aux articles 30, 33, 35 et 37 de la loi.
20. La Commission propose à nouveau de modifier l'article 30 afin d'y prévoir que le responsable de l'accès ne peut refuser l'accès à une décision ou un décret du Conseil exécutif ou une décision du Conseil du trésor qui date de plus de vingt ans.
21. La Commission souhaite que le législateur ramène le délai de 25 ans prévu à l'article 33 à un délai de rétention de 15 ans.
22. Le délai de 15 ans prévu à l'article 35 de la loi devrait être réduit à un délai de 10 ans.
23. 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 ans.

Nous appuyons ces recommandations.

LES APPELS ET POURSUITES PÉNALES

RECOMMANDATION N^O 24

La Commission recommande à nouveau que la requête pour permission d'en appeler soit abolie, sauf lorsque l'appel porte sur une décision finale interlocutoire à laquelle la décision finale ne peut remédier.

En ce qui a trait à la recommandation d'abolir la requête pour permission d'en appeler, notre association est du même avis que la Commission sur ce point. Cette étape judiciaire entraîne des déboursés additionnels pour les organismes publics payés à même les fonds publics. Outre les impacts financiers, nous croyons aussi que cette étape allonge les débats et retarde le dénouement final des décisions.

Nous recommandons donc que la requête pour permission d'en appeler soit abolie, sauf lorsque l'appel porte sur une décision finale interlocutoire à laquelle la décision finale ne peut remédier.

RECOMMANDATIONS N^{OS} 25 –26

- 25 La Commission recommande à nouveau que soient modifiés les articles 61 de la Loi sur le secteur privé et 147 de la Loi sur l'accès afin d'éviter la présentation de requêtes pour permission d'en appeler tant que la Commission n'a pas entendu l'ensemble de la preuve et rendu une décision finale à ce propos.**
- 26 La Commission recommande à nouveau que la personne qui a déposé une demande de révision ou une demande d'examen de mécontentement auprès de la Commission ne puisse pas être condamnée aux dépens par la Cour du Québec si la décision de la Commission est portée en appel par une autre partie.**

Nous appuyons ces recommandations.

RECOMMANDATIONS N^{OS} 26 et 27

Afin de reconnaître un exercice complet du droit d'accès, un organisme public qui porte en appel une décision rendue par la Commission qui lui est défavorable devrait donc prendre en charge tous les frais judiciaires et extrajudiciaires de la personne physique à qui la Commission a donné raison.

Ces recommandations présument qu'un organisme public abuse du processus judiciaire. On devrait plutôt laisser la discrétion au tribunal d'accorder les dépens. D'autre part, les recours évoqués en vertu des articles 126 et 130.1 de la Loi sur l'accès devraient pouvoir être utilisés plus souvent par les responsables dans les cas où le demandeur présente des demandes qui ne respectent pas l'objet de la loi.

RECOMMANDATION N° 28

La Commission recommande à nouveau d'uniformiser les dispositions pénales de la Loi sur l'accès et de la Loi sur le secteur privé. Les articles 158 à 162 de la Loi sur l'accès devraient être reformulés afin d'assujettir à un régime de responsabilité stricte, les infractions qui y sont décrites. Par ailleurs, le montant des amendes prévu par ces deux lois devrait également être équivalent. De plus, une disposition pénale devrait être ajoutée à la Loi sur le secteur privé afin que puisse être sanctionné le non-respect des ordonnances rendues à la suite d'une enquête. Finalement, la défense de bonne foi reconnue à l'article 163 devrait céder sa place à une preuve de diligence raisonnable.

L'accès à l'information étant la responsabilité de l'ensemble d'un organisme, nous ne croyons pas que des dispositions qui auraient pour effet de rendre imputable le seul fonctionnaire chargé de son application devraient être adoptées. De plus, aucune poursuite pénale n'a été entreprise à ce jour.

L'ACCÈS AU DOSSIER D'UN ENFANT

RECOMMANDATION N° 29

La Commission recommande que soit ajouté à la Loi sur l'accès une disposition qui stipulerait que l'intérêt de l'enfant doit prévaloir lorsqu'une personne y ayant droit demande accès au dossier de cet enfant.

Innovatrice, la 29^e recommandation de la Commission a l'effet d'ajouter à la Loi sur l'accès, une disposition qui stipulerait que le seul intérêt de l'enfant doit prévaloir, lorsqu'une personne y ayant droit, demande accès au dossier de cet enfant mérite d'être retenue. On peut se questionner sur le fardeau de preuve qu'aura à supporter l'organisme en cas de révision. De plus, cette recommandation soulève également des questions relatives à la juridiction de la Commission d'accès.

L'ACCÈS AU DOSSIER DE SANTÉ PAR LA PERSONNE CONCERNÉE

RECOMMANDATION N°30

La Commission recommande que le législateur clarifie la Loi sur l'accès et la Loi sur le secteur privé afin qu'il soit interdit de refuser à une personne l'accès à un renseignement qui concerne son état de santé, à moins que cette communication ne risque vraisemblablement de créer un préjudice grave pour sa santé et que les lois, règlements et Code de déontologie des ordres professionnels soient adaptés en conséquence.

Nous appuyons cette recommandation. Il faudrait plutôt adopter comme principe que le client a un droit d'accès automatique à moins que le refus ne soit motivé, limité dans le temps.

LE DÉPÔT D'UNE PLAINTÉ PAR UN GROUPE

RECOMMANDATION N° 31

La Commission recommande que soient modifiées la Loi sur l'accès et la Loi sur le secteur privé afin d'y ajouter une disposition qui autoriserait le regroupement de citoyens lors du traitement des plaintes par la Commission.

Nous appuyons cette recommandation à l'effet que soient modifiées la Loi sur l'accès et la Loi sur le secteur privé afin d'y ajouter une disposition qui autoriserait le regroupement de citoyens lors du traitement des plaintes par la Commission si cela a pour effet que les décisions rendues le soient dans des délais plus restreints.

<p style="text-align: center;">Partie 2 La protection des renseignements personnels dans le secteur public</p>

LES TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION

RECOMMANDATIONS NOS 34 – 35 – 36 – 37

34. Les ministères et organismes doivent appliquer les principes de protection de renseignements personnels dans le développement de leur système d'information.
35. Les ministères et organismes doivent inviter les responsables de la protection des renseignements personnels à participer aux travaux de développement de leur système d'information.
36. Les ministères et organismes doivent sensibiliser les concepteurs et les architectes de systèmes d'information aux principes de protection de renseignements personnels.
37. Les organismes publics doivent procéder à une analyse des risques en matière de la protection des renseignements personnels dans les travaux préliminaires de conception de systèmes.

Nous appuyons ces recommandations car nous sommes d'avis qu'une intervention a priori est toujours plus efficace.

LES PROJETS TECHNOLOGIQUES DANS LE SECTEUR DE LA SANTÉ

RECOMMANDATION N° 39

Sur la base d'objectifs bien définis et d'une solide évaluation, le développement d'un ou plusieurs modèles d'échanges d'information, à l'échelle locale ou régionale, permettrait de bâtir une solution technologique favorisant une meilleure circulation des renseignements de santé des citoyens et répondant ainsi aux besoins des intervenants du secteur de la santé.

Il y a maintenant un an, notre association présentait ses commentaires à la Commission des affaires sociales dans le cadre de la consultation générale sur l'avant-projet de loi sur la carte santé du Québec. Nous reconnaissons les efforts de modernisation du réseau de la santé et des services sociaux qui étaient visés dans un tel projet et admettions que les nouvelles technologies de l'information et des communications sont un outil facilitant dans l'atteinte de ces objectifs.

Sur le fond, nous ne nous objections pas à un tel projet puisque nous comprenions que l'instauration d'une nouvelle structure visait à répondre à la demande de la population d'obtenir des services rapides continus et adaptés à leurs besoins ainsi qu'aux demandes des médecins qui souhaitent de meilleurs outils cliniques. Néanmoins, nous émettions des réserves quant à sa forme et quant au moyen privilégié pour permettre la communication du résumé des renseignements de santé. Le législateur aurait dû mettre l'emphase sur les besoins devant justifier la communication du résumé des renseignements de santé au lieu de s'en remettre à une solution unique pour bâtir son avant-projet de loi.

Nous n'avons malheureusement pas été convaincus qu'une carte à microprocesseur est la meilleure technologie qui répond aux objectifs visés. Pour y souscrire, dans sa forme proposée, nous devons être convaincus que les objectifs de fonds auxquels nous adhérons n'auraient pas pu être atteint par le biais d'une autre technologie.

Nous sommes d'avis que d'autres moyens techniques répondraient tout autant sinon plus adéquatement aux objectifs visés. Nous croyons donc qu'une solution technologique favorisant

une meilleure circulation des renseignements de santé des citoyens et répondant ainsi aux besoins des intervenants du secteur de la santé devrait faire l'objet d'une solide évaluation de la part du gouvernement et des différents intervenants du secteur de la santé. Il doit être clair, cependant, que le client doit permettre implicitement ou explicitement, la transmission de données le concernant lors de l'utilisation de ces technologies.

L'ÉTANCHÉITÉ DES FICHIERS

RECOMMANDATION N° 40

La Commission demande que le concept de l'étanchéité des fichiers détenus par un organisme public soit clairement reconnu dans la Loi sur l'accès.

Pour ce faire, la Commission propose l'adoption de l'article 17 du projet de loi 122 qui introduit l'article 66.1. Bien que l'on puisse reconnaître que l'étanchéité des fichiers est un moyen d'assurer la protection de la vie privée, l'ériger en principe absolu met un frein à la prestation de services électroniques.

De plus, dans le cadre de son mémoire présenté en vue de la consultation générale sur le projet de loi 122, notre association a déjà eu l'occasion d'émettre ses commentaires à ce sujet. Nos recommandations en ce qui a trait à ce projet d'article 66.1 se résument ainsi :

- Que le législateur limite la procédure prévue à l'article 66.1 à un avis envoyé à la Commission annuellement uniquement, et cela peu importe que l'usage soit nécessaire à l'application d'une loi ou à l'administration d'un nouveau programme ;
- Si le législateur n'acceptait pas en totalité la recommandation précédente, nous proposons au législateur de clarifier que lorsqu'un nouveau programme est confié par une loi, il suffit d'en aviser la Commission et non d'obtenir son approbation.

- Nous recommandons aussi au législateur de préciser que la procédure d'information à la Commission, prévue au nouvel article 66.1, ne s'applique qu'à l'égard des types de renseignements et non pas à l'égard des renseignements concernant chaque personne visée par un renseignement.

LES AUTORISATIONS D'ACCÈS POUR FINS DE RECHERCHE

RECOMMANDATIONS NOS 41 – 42 – 43 – 44 – 45

- 41 . Une modification devrait être apportée à l'article 125 de la Loi sur l'accès de manière à ce que la Commission puisse accorder une autorisation que si des mesures de sécurité assurent le caractère confidentiel des renseignements personnels.**
- 42. Une modification devrait être apportée à l'article 125 de la Loi sur l'accès de manière à ce que la Commission puisse requérir, à l'égard de certaines demandes, l'avis préalable d'un comité d'éthique.**
- 43. Que l'article 125 de la Loi sur l'accès soit la seule disposition devant régir les demandes d'accès à l'information des chercheurs.**
- 44. Que l'article 125 de la Loi sur l'accès soit modifié de façon à ce que la Commission n'accorde à une personne ou à un organisme l'autorisation de recevoir communication de renseignements nominatifs que sur avis de l'organisme détenteur de ces renseignements.**
- 45. Que l'article 125 de la Loi sur l'accès soit modifié de façon à ce que l'organisme qui communique des renseignements nominatifs soit responsable d'assurer le suivi des conditions fixées par la Commission, de faire rapport annuellement à la Commission et de prévoir la conclusion d'un contrat entre un organisme détenteur et un chercheur.**

Nous sommes d'accord avec les exigences de mesures de sécurité adéquates et l'obtention d'un avis préalable d'un comité d'éthique. Toutefois, il n'est pas nécessaire de procéder par

modification législative à cet égard. L'organisme receveur devrait, lui, satisfaire à cette recommandation et assurer l'organisme «donneur» de sa conformité avec ces exigences. Nous n'avons pas de pouvoir d'enquête.

LES TENDANCES ÉMERGENTES

RECOMMANDATION N° 46

Que la Commission parlementaire de la culture se penche sur la création d'entrepôts de données dédiés à la recherche ou leur réseautage et évalue l'opportunité de faire des recommandations quant à des modifications législatives visant à encadrer, le cas échéant, ce phénomène en émergence.

Nous sommes en accord avec une telle recommandation.

Partie 3

La protection des renseignements personnels dans le secteur privé

LES ENQUÊTES ET LE TRAITEMENT DES PLAINTES

RECOMMANDATION N° 47

La Loi sur le secteur privé devrait prévoir qu'un commissaire peut exercer seul les pouvoirs de la Commission d'accès à l'information en matière d'enquête. Une telle modification devrait également être apportée dans la Loi sur l'accès qui renferme la même lacune. Dans le même ordre d'idées, un commissaire devrait être autorisé à exercer seul les pouvoirs qui sont reliés à l'exercice de sa fonction d'adjudication, tels les pouvoirs généraux, les pouvoirs en matière de demande frivole, faite de mauvaise foi ou inutile et les pouvoirs en matière de péremption d'une demande. Devraient donc être modifiés les articles 141, 130.1 et 146.1 de la Loi sur l'accès et les articles 55, 57 et 60 de la Loi sur le secteur privé.

Au chapitre de la modification visant à prévoir qu'un seul commissaire puisse exercer les pouvoirs de la Commission en matière d'enquête, tant pour la Loi sur l'accès que pour la Loi sur le secteur

privé, nous appuyons cette recommandation puisqu'elle vise à s'assurer que les décisions soient rendues dans des délais convenables. Il en va de même pour l'exercice de sa fonction d'adjudication, tels les pouvoirs généraux, les pouvoirs en matière de demande frivole, faite de mauvaise foi ou inutile et les pouvoirs en matière de péremption d'une demande.

Partie 4
Vie privée :
Quelques questions d'actualité

LA GÉNÉTIQUE

RECOMMANDATION N° 49

La Commission recommande que l'on donne suite aux recommandations formulées par le Conseil de la santé et du bien-être dans son rapport intitulé « La Santé et le bien-être à l'ère de l'information génétique, enjeux individuels et sociaux à gérer. »

Nous appuyons cette recommandation.

Partie 5
La Commission d'accès à l'information

UN ORGANISME MULTIFONCTIONNEL

RECOMMANDATION N° 50

La Commission recommande donc le maintien de la structure actuelle et qu'elle puisse demeurer un organisme multifonctionnel qui jumelle des fonctions à la fois adjudicatives et administratives.

Conscients qu'un débat de fond a déjà été fait par la Commission de la culture sur les différents rôles de la CAI, nous n'entendons pas reprendre le débat à ce sujet. De plus, dans le cadre de son mémoire présenté en vue de la consultation générale sur le projet de loi 122, notre association a déjà eu l'occasion d'émettre des commentaires à ce sujet susceptibles d'améliorer le droit, pour un organisme public et une entreprise privée, d'être entendu par les membres de la Commission d'accès à l'information. Les voici.

La Commission a pour fonction générale de surveiller l'application de la loi. Lorsque, par exemple, elle se prononce sur une question particulière, telle la carte santé à microprocesseur ou le droit pour les propriétaires de colliger de l'information, la Commission se retrouve en situation délicate et il arrive qu'elle refuse de siéger, via un membre de son personnel, sur des comités d'experts dans le domaine de la protection des renseignements personnels.

Nous comprenons ce malaise, compte tenu qu'elle ne peut se prononcer à l'avance sur une question susceptible d'être soulevée devant elle lors d'un débat contradictoire où elle aura à rendre une décision exécutoire. Non seulement, elle ne doit pas juger à l'avance, mais elle doit donner apparence d'une audition juste, équitable et impartiale. Comment les commissaires, qui n'entendraient pas eux-mêmes des observations de toutes personnes intéressées sur un sujet, pourraient-ils décider à l'avance, par exemple, ce que les propriétaires, en général, ont le droit de recueillir comme renseignements alors qu'un propriétaire, en particulier pourrait se présenter devant eux suite à une plainte d'un locataire en particulier ? Où est le droit d'être entendu dans cette situation et où est l'apparence d'impartialité ?

Une problématique semblable existe aussi lorsque la Commission exerce sa fonction conseil, parfois difficile à dissocier de sa fonction de surveillance. Lorsqu'elle exerce cette fonction conseil (émettre des directives, donner un avis sur un projet de loi, répondre à des demandes d'informations téléphoniques, etc.), les organismes publics et les entreprises privées ne se sentent pas à l'aise de lui demander conseil puisqu'il s'adresse à l'organisme chargé de les contrôler. Nous

sommes d'avis que la Commission ne devrait pas se prononcer à l'avance sur une question à moins que les organismes et entreprises aient le droit de présenter leurs observations et que le législateur l'ait prévu expressément.

Cependant, nous croyons qu'il est essentiel que les organismes publics et les entreprises privées reçoivent l'appui nécessaire pour appliquer la loi. Nous croyons cependant qu'il appartient davantage au Ministre des relations avec les citoyens et de l'immigration d'exercer la fonction conseil que la CAI exerce actuellement. D'ailleurs, l'article 11(7) de la Loi sur le ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration, stipule ce qui suit :

"Dans l'exercice de ses responsabilités en matière de relations avec les citoyens, le ministre a notamment pour fonctions : 7) de favoriser l'accès des citoyens aux documents des organismes publics et d'assurer la protection des renseignements personnels détenus par les organismes publics et par le secteur privé."

Il semble essentiel que les organismes et entreprises puissent s'adresser à un organisme impartial qui leur apporte le support nécessaire. Est-il utile de rappeler que, jusqu'en 1994, lorsque la responsabilité de l'application de la Loi était dévolue au Ministère des communications, il existait au sein de ce ministère, une Direction de la Loi sur l'accès dont le rôle consistait essentiellement en une fonction conseil alors même qu'à cette époque, nous n'avions qu'une vague idée de l'importance de l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels ?

DES RESSOURCES LIMITÉES

RECOMMANDATION N° 51

La Commission recommande que ses ressources humaines, matérielles et financières puissent être augmentées afin qu'elle puisse pleinement réaliser les mandats que le législateur lui a confiés.

À juste titre et tel qu'elle le mentionne elle-même dans son rapport, les ressources humaines, matérielles et financières dont dispose la Commission ne sont pas suffisantes. Il est vrai aussi que la question n'est pas nouvelle.

L'AAPI est d'avis que ses ressources et son financement ne lui permettent pas de s'acquitter pleinement du mandat qui lui a été confié. Fière partenaire de la Commission, notre association a pu en être un témoin important. À titre d'exemple, nous soulignons, tel que le fait la Commission, les demandes présentées par des organismes publics qui souhaitent obtenir l'avis de la Commission sur des projets de développements technologiques et qui nécessitent une expertise spécialisée.

DES MEMBRES DE LA COMMISSION ET DE LEUR STATUT

RECOMMANDATION N° 52

Afin de faire face à la demande et de façon à éviter une paralysie qui entraînerait une absence prolongée d'un membre, la Commission recommande une augmentation du nombre de ses membres.

L'augmentation du nombre des membres de la Commission permettrait certes à cette dernière d'éviter une paralysie que pourrait entraîner une absence prolongée d'un de ses membres ainsi que de répondre à une demande sans cesse grandissante.

L'AAPI aimerait néanmoins profiter de cette occasion pour suggérer une modification en ce qui concerne les fonctions du président (en l'occurrence, la Présidente). Nous croyons que l'ajout d'un autre membre appelé à siéger à la place de la présidente permettrait à celle-ci d'être dégagée de cette tâche qui n'est pas toujours compatible avec son poste et lui accorderait toute la latitude nécessaire à l'accomplissement de ses autres mandats.

UN RATTACHEMENT QUI MÉRITE UNE REMISE EN QUESTION

RECOMMANDATION N° 53

La Commission recommande donc que des mesures soient prises pour s'assurer que la Commission relève de façon fonctionnelle de l'Assemblée nationale et que son budget lui soit octroyé par le bureau de l'Assemblée nationale.

Enfin, l'AAPI est en accord avec la dernière recommandation faite par la Commission d'accès en ce qui concerne son rattachement à un ministère. Nous croyons que le budget de la Commission devrait être octroyé directement par le bureau de l'Assemblée nationale. Relevant aujourd'hui du ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration, celle-ci fut auparavant rattachée successivement au ministère des Communications et au ministère de la Justice.

S'il en est de même pour la plupart des organismes de même nature, l'AAPI ne croit pas qu'il devrait en être autrement pour la Commission. En effet, l'apparence de conflit d'intérêt, inquiète aussi notre association lorsque cet organisme doit discuter de son budget avec un ministre et une équipe ministérielle et qu'en même temps, elle doit examiner des demandes de révision qui impliquent son ministère. En toute logique, la solution retenue pour la majorité des organismes devrait être la même pour la Commission et justifie son rattachement complet à l'Assemblée nationale.

SECTION 3

RAPPORTS D'EXPERTS PRODUITS À LA DEMANDE DU MINISTÈRE DES RELATIONS AVEC LES CITOYENS ET DE L'IMMIGRATION

Préambule

Dans la présente section, notre association présente ses commentaires relativement aux trois rapports produits à la demande du Ministère des relations avec les citoyens et de l'immigration.

C'est dans la perspective où notre association a pris connaissance de ces rapports après avoir soumis à la Commission de la culture son mémoire sur le 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*, que nos commentaires sont formulés.

Partie 1 / Rapport **Étude comparative sur divers modèles de *Automatic Routine Disclosure* ou l'art de diffuser activement et de divulguer volontairement et sans formalités l'information détenue par des organismes publics**

—
M^e Lyette Doré, mars 2003

L'étude comparative sur divers modèles de *Automatic Routine Disclosure* constitue un exposé dynamique permettant de guider d'éventuelles initiatives en cette matière, tout en reconnaissant

les acquis du Québec relatifs à la divulgation volontaire de l'information. La qualité de cette étude réside aussi dans la sagesse de l'auteure de proposer diverses pistes de réflexion et actions possibles, largement inspirées des initiatives étrangères qui ont, pour la plupart, fait leur preuve.

Assouplir le formalisme de la Loi sur l'accès

Nous sommes favorables à l'adoption de lignes directrices, plus qu'à une modification législative, afin que soit prévue de façon explicite la mise en œuvre d'initiatives de divulgation volontaire de l'information, à l'instar de la Colombie-Britannique. Comme nous le faisons état précédemment dans notre mémoire, notre association estime que la diffusion de l'information constitue une tendance qui est là pour rester. Une réforme du régime québécois d'accès à l'information, qui tend à diffuser plus largement l'information détenue par l'État, constitue l'occasion idéale de repositionner le rôle des responsables de l'accès des organismes publics. Ainsi, tel que le prévoit le *Freedom of Information Act* américain, l'adoption de lignes directrices devraient favoriser un assouplissement du formalisme de la Loi sur l'accès lorsque les demandes visent des documents ou des informations qui font l'objet d'une divulgation volontaire de l'information.

Repenser le rôle du responsable de l'accès

Gardien du droit d'accès des citoyens au sein des organismes publics, le responsable de l'accès assure la mise en application de la Loi sur l'accès, notamment, en répondant aux demandes présentées en vertu de la Loi, en assurant un rôle conseil à l'égard des gestionnaires des organismes publics ou enfin, en faisant la promotion des principes fondamentaux du régime québécois d'accès à l'information.

Quotidiennement, le responsable de l'accès exerce ses fonctions dans un cadre formel, spécifié par les articles 42 et suivants de la Loi sur l'accès. Nous n'avons qu'à citer à titre d'exemple l'obligation pour le responsable de l'accès d'inscrire une mention relative au droit de présenter un recours en révision et ce, au stade de la rédaction de l'accusé de réception. Le formalisme de la

Loi sur l'accès amenuise les possibilités pour le responsable d'initier un dialogue qui favoriserait un meilleur service aux citoyens, en évitant des litiges quant à l'application et l'interprétation de la Loi sur l'accès.

Quelques fois pris entre l'arbre et l'écorce, le responsable de l'accès est souvent appelé à exercer ses responsabilités dans un contexte où surgissent des enjeux éthiques, notamment, lorsque s'affrontent des considérations administratives et politiques. La centralisation des responsabilités découlant du régime d'accès à l'information constitue un paradoxe à l'adoption de nouvelles initiatives de divulgation volontaire ou informelle de l'information puisque la réussite de ces actions requiert tant la responsabilisation que l'implication de l'ensemble des employés des organismes publics.

Les modifications du rôle du responsable de l'accès devraient s'orienter vers l'élaboration d'objectifs à atteindre lors de la mise en œuvre de mécanismes de divulgation volontaire de l'information, comme celles proposées par la Commission dans son rapport quinquennal.

Devoir d'assistance

La modification proposée de l'article 44 de la Loi sur l'accès, pour ajouter au devoir d'assistance qui incombe au responsable de l'accès la recherche d'informations ou du document pertinent, devrait être harmonisée avec un assouplissement du mécanisme d'accès à l'information prévue à la Loi.

Expertise de l'AAPI

Finalement, si le gouvernement opte pour l'élaboration d'une campagne *Un Québec ouvert*, s'inspirant de celle mise en place en Suède, nous souhaitons que notre expertise soit reconnue, notamment, en collaborant activement à la mise en œuvre des activités proposées pour soutenir les différents travaux de cette campagne ainsi que toutes autres activités connexes à l'élaboration de mécanismes de divulgation volontaire de l'information.

Partie 2 / Rapport
Améliorer la protection de la vie privée dans
l'administration électronique : pistes afin d'ajuster le droit
aux réalités de l'État en réseau

M^e Pierre Trudel, Centre de recherche en droit public
de l'Université de Montréal, mars 2003

La prestation électronique de services implique des questionnements importants en regard de la protection du droit à la vie privée et, implicitement, de la protection des renseignements personnels détenus par les organismes publics.

En ce sens, le rapport présenté par M^e Pierre Trudel propose l'amélioration de la protection de la vie privée dans le gouvernement en ligne par la recherche d'une information de qualité, qui circule dans un domaine de confiance, par le biais de technologies de l'information qui respectent la vie privée des citoyens. L'auteur propose ainsi un éventail de changements, de l'actualisation des fondements de la protection des renseignements personnels à l'adoption de nouvelles dispositions législatives.

Services au citoyen

La réflexion en regard de la protection de la vie privée dans le gouvernement en ligne oppose généralement deux visions : les avantages importants de la prestation électronique de services qui permet de moduler les services selon les désirs des citoyens et les désavantages que peuvent représenter les technologies en regard de la protection des renseignements personnels. L'amélioration des services aux citoyens constitue la finalité de la prestation de services

électronique. En ce sens, nous pouvons nous demander qui parle au nom du citoyen dans ce débat qui oppose deux visions d'apparence peu conciliables.

Formulaire en ligne, échange électronique entre entreprise et organisme public, la prestation électronique de services se matérialise selon différents modes, notamment, les services d'information, les téléprocédures qui permettent aux citoyens de formuler une demande ou de transmettre une déclaration, les services transactionnels et enfin, les services intégrés qui impliquent, entre autres, l'authentification du citoyen et l'échange de renseignements personnels.

Pour certains, le régime actuel de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels constitue un frein important dans la mise en œuvre de telles initiatives. Or, il faut reconnaître que de nombreux services électroniques ont été développés au cours de la dernière décennie. Nous n'avons qu'à penser à la déclaration de revenu en ligne et la forte présence de services transactionnels dans le domaine bancaire. Force donc est de constater que la Loi sur l'accès mais aussi la Loi sur le secteur privé n'ont pas empêché toutes réalisations en cette matière.

Une telle reconnaissance repositionne le débat vers les problématiques concrètes qui découlent essentiellement de la mise en œuvre de services intégrés, impliquant un décloisonnement de l'information détenue par les organismes publics et des processus d'authentification des usagers des services en ligne. Il faut être prudent de ne pas reconstruire les bases du régime de la protection des renseignements personnels dans cette seule perspective. De plus, il peut y avoir certains risques à incorporer dans la législation en matière d'accès à l'information et de protection des renseignements personnels des notions qui appartiennent à la sphère de la sécurité informatique, tel que le concept de domaine de confiance, et ce, essentiellement pour pallier à des interprétations peu conciliables avec les possibilités qu'offrent certaines technologies.

Vers un gouvernement en ligne

La réflexion initiée dans ce rapport mérite d'être soulignée puisqu'elle s'oriente vers l'établissement d'un aménagement qui favorise l'émergence du gouvernement en ligne.

Elle devrait permettre un débat plus large relativement au rôle de l'État et au rattachement de la prestation électronique de services aux différents mandats des organismes publics. Ce débat sera aussi l'occasion de discuter de l'approche gouvernementale favorisant le service aux citoyens avec les valeurs reliées au respect de la vie privée.

L'évolution des mentalités se fera grâce à des expériences ayant réussies à concilier protection des renseignements personnels et prestation électronique de services. Le gouvernement va démontrer au citoyen que ce dernier peut lui faire confiance pour préserver ses renseignements personnels, tout en lui offrant, de façon plus efficace, de plus en plus de services en ligne.

Partie 3 / Rapport
**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**
M^e Raymond Doray, de la firme Lavery de Billy, juin 2003

La réflexion sur les différents rôles de la Commission a été abordée à plusieurs reprises dans le cadre des précédentes révisions quinquennales, à l'occasion desquelles notre association a été appelée à formuler des commentaires et observations. À cet égard, la section 2, partie 5 de notre mémoire portant sur le rapport quinquennal de la Commission proposent des commentaires quant à cette réflexion.

L'analyse critique et les perspectives de réforme organisationnelle de Me Raymond Doray ont le mérite de donner un éclairage différent. Ce dernier répertorie les principales critiques formulées tant par les médias que par les organismes publics ainsi que celles présentées en commission parlementaire. Cette étude mérite aussi d'être soulignée en ce qu'elle expose les principales préoccupations qu'entretiennent les diverses clientèles de la Commission relativement aux multiples rôles exercés dans le domaine de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels.

Le caractère polycentrique des problématiques de protection de la vie privée

Depuis la création de la Commission, l'on constate que les droits sur l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels ont évolué, posant des problématiques de plus en plus complexes. Cette réalité nécessite des connaissances pointues dans différents domaines de l'action gouvernementale. Le présent rapport se distingue puisqu'il fait ressortir le caractère polycentrique des problématiques actuelles en matière de protection des renseignements personnels et de la vie privée. Cette réalité n'est pas sans augmenter la difficulté pour la Commission d'exercer pleinement tous les rôles qu'elle est appelée à jouer.

Restructurer la Commission d'accès à l'information

La recommandation principale du rapport consiste à scinder les rôles de la Commission, en retirant de sa sphère de compétence la fonction d'adjudication et ce, au profit du Tribunal des droits de la personne. Cette solution semble cohérente avec la modification à la Charte des droits et libertés de la personne proposée par la Commission d'accès à l'information afin que le droit à l'information puisse jouir d'une protection équivalente à ceux, entre autres, des libertés et droits fondamentaux. Dans la même logique, le transfert de cette fonction vers le Tribunal administratif

du Québec semble moins pertinent, compte tenu que son rôle consiste principalement à résoudre des litiges relevant des différents régimes d'indemnisation.

Le régime actuel de la Loi sur l'accès tend à *judiciariser* les droits relatifs à l'accès à l'information et à la protection des renseignements personnels. Cette conception du régime se reflète aussi dans l'attitude qu'a la Commission de se réfugier dans un cadre procédural dans ses relations avec ses diverses clientèles, ce qui n'est pas sans engendrer des coûts supplémentaires pour les organismes publics, les entreprises privées et le citoyen.

Si le gouvernement choisit d'aller dans le sens de ce rapport, il devrait également assouplir le formalisme de la Loi sur l'accès, notamment, par la simplification des procédures, afin que seuls les dossiers litigieux se retrouvent devant un tribunal exerçant des fonctions judiciaires. Ainsi, on peut penser que la Commission d'accès à l'information serait mieux positionnée pour jouer un rôle d'intermédiaire entre les citoyens et les organismes publics.

SECTION 4

CONCLUSION

La production du rapport quinquennal a l'avantage de permettre de dresser un bilan sur l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels au Québec. Après 20 ans d'application de la loi, la vie privée des québécois est-elle mieux protégée et le droit d'accès aux informations publiques est-il davantage respecté ?

Le rapport quinquennal propose beaucoup de modalités d'application de la loi : plan de publication, index de classement, réduction de délais, formation, directives, outils, etc. alors que des questions majeures sont laissées en suspens. Il nous semble qu'une réflexion globale est nécessaire dans un cadre de gestion axé sur la transparence de l'État et sur la protection des renseignements personnels, dans un souci de facilitation et non d'accroissement des contraintes.

Nous saluons l'initiative du ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration d'avoir permis d'élargir les discussions par la production des rapports relatifs à trois principaux axes développés dans le rapport quinquennal.

Reconnaissant que les ministères et organismes publics sont déjà engagés dans la voie de l'*Automatic Routine Disclosure* et de la prestation électronique de services, les solutions qui seront retenues devraient laisser aux responsables de l'accès la marge de manœuvre nécessaire à l'émergence d'idées novatrices.

Finalement, l'AAPI réitère sa volonté de collaborer à la mise en œuvre des solutions et recommandations retenues.

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ	2
---------------	----------

SECTION 1

ASSOCIATION SUR L'ACCÈS ET LA PROTECTION DE L'INFORMATION (A.A.P.I.)

Présentation	4
--------------	---

SECTION 2

RAPPORT SUR LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI SUR L'ACCÈS ET DE LA LOI SUR LE SECTEUR PRIVÉ

Partie 1 L'accès aux documents des organismes publics	7
Partie 2 La protection des renseignements personnels dans le secteur public	20
Partie 3 La protection des renseignements personnels dans le secteur privé	25
Partie 4 Vie privée : Quelques questions d'actualité	25
Partie 5 La Commission d'accès à l'information	26

SECTION 3

RAPPORTS D'EXPERTS PRODUITS À LA DEMANDE DU MINISTÈRE DES RELATIONS AVEC LES CITOYENS ET DE L'IMMIGRATION (MRCI) PORTANT NOTAMMENT SUR LES MÉCANISMES DE CONTRÔLE PRÉVUS À LA LOI

Partie 1 Étude comparative sur divers modèles de <i>Automatic routine disclosure</i> ou l'art de diffuser activement, de divulguer volontairement et sans formalités l'information détenue par les organismes publics, par M ^e Lyette Doré, mars 2003	31
--	----

Partie 2 Améliorer la protection de la vie privée dans l'administration électronique : pistes afin d'ajuster le droit aux réalités de l'État en réseau, par M^e Pierre Trudel, Centre de recherche en droit public de l'Université de Montréal, mars 2003 _____ **34**

Partie 3 La mise en oeuvre des lois d'accès à l'information gouvernementale et de protection des renseignements personnels au Québec : analyse critique et perspectives de réforme organisationnelle, par M^e Raymond Doray, de la firme Lavery, de Billy, juin 2003 _____ **36**

SECTION 4

CONCLUSION _____ **39**