



Commission
d'accès à l'information
du Québec

Bureau de Québec
Bureau 1.10
575, rue Saint-Amable
Québec (Québec) G1R 2G4
Téléphone: 418 528-7741
Télécopieur: 418 529-3102

Bureau de Montréal
Bureau 18.200
500, boulevard René-Lévesque Ouest
Montréal (Québec) H2Z 1W7
Téléphone: 514 873-4196
Télécopieur: 514 844-6170

Sans frais: 1 888 528-7741 cai.communications@cai.gouv.qc.ca www.cai.gouv.qc.ca

Le président

PAR COURRIEL
cfp@assnat.qc.ca

Québec, le 16 février 2016

CFP - 019M
C.P. – P.L. 87
Divulgence d'actes
répréhensibles

Monsieur Cédric Drouin
Secrétaire de la Commission
Commission des finances publiques
Édifice Pamphile-Le May
1035, rue des Parlementaires, bur. 3.15
Québec (Québec) G1A 1A3

OBJET : Projet de loi n^o 87, Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles
dans les organismes publics

Monsieur le Secrétaire,

La Commission d'accès à l'information (ci-après, « la Commission ») a pris connaissance du projet de loi n^o 87, Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles dans les organismes publics visant à protéger les lanceurs d'alerte dans l'appareil étatique.

La Commission comprend que la volonté du gouvernement est de faciliter la dénonciation d'actes répréhensibles, commis ou sur le point de l'être, et d'assurer la protection des divulgateurs contre toute forme de représailles.

Le présent avis porte sur le moyen d'atteindre cet objectif en regard des dispositions relatives à l'accès aux documents et à la protection des renseignements personnels au Québec, plus spécifiquement sur la formulation de l'article 7 du projet de loi :

« 7. La personne qui fait une divulgation ou qui collabore à une vérification ou à une enquête menée en raison d'une divulgation peut communiquer conformément à la présente loi tout renseignement pouvant démontrer qu'un acte répréhensible a été commis ou est sur le point de l'être.

Le premier alinéa s'applique malgré les dispositions sur la communication de renseignements prévues par la Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé (chapitre P-39.1) et par la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels (chapitre A-2.1), sauf celles prévues à l'article 33 de cette dernière loi. Il s'applique également malgré toute autre restriction de communication prévue par une loi et toute obligation de confidentialité ou de loyauté pouvant lier une personne, notamment, à l'égard de son employeur ou, le cas échéant, de son client.

Toutefois, la présente loi n'a pas pour effet d'autoriser une personne à communiquer des renseignements protégés par le secret professionnel liant l'avocat ou le notaire à son client. »

1. La prépondérance de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels

La Commission constate que l'article 7 du projet de loi prévoit une dérogation à la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*¹ (ci-après « *Loi sur l'accès* ») et à la *Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé*² (ci-après « *Loi sur le secteur privé* »).

La *Loi sur l'accès* consacre les principes fondamentaux de transparence de l'État et de protection de la vie privée. Elle revêt à ce titre un caractère quasi constitutionnel.

L'article 168 de la *Loi sur l'accès* affirme d'ailleurs le caractère prépondérant de celle-ci :

« 168. Les dispositions de la présente loi prévalent sur celles d'une loi générale ou spéciale postérieure qui leur seraient contraires, à moins que cette dernière loi n'énonce expressément s'appliquer malgré la présente loi. »

Or, la Commission constate que le législateur a dérogé à la *Loi sur l'accès* à plus de 150 reprises au cours des trente dernières années. Ce faisant, le caractère prépondérant de cette loi a été affaibli.

La Commission soumet qu'en dérogeant de manière répétitive aux règles de la *Loi sur l'accès*, les régimes sectoriels qui sont ainsi créés diluent ultimement l'impact de la loi cadre et minimisent l'importance des objectifs de transparence et de protection des renseignements personnels.

La dérogation aux règles prépondérantes prévues par ces lois ne devrait être utilisée que lorsqu'il est démontré qu'elle poursuit un intérêt légitime et sérieux qui justifie une telle dérogation et que celle-ci est nécessaire. En effet, le législateur ne devrait pas y recourir lorsque l'un des mécanismes de communication autorisé par cette loi peut trouver application.

2. Les problèmes d'interprétation de la Loi sur l'accès

La Commission ne s'oppose pas à l'objectif poursuivi par l'article 7 du projet de loi, mais elle soumet que la rédaction de celui-ci perpétue une interprétation erronée des règles relatives à l'accès à l'information et à la protection des renseignements personnels.

Le libellé de cette disposition tend à transformer les restrictions prévues à la *Loi sur l'accès* qu'un organisme public peut soulever pour refuser l'accès à un document

¹ RLRQ, c. A-2.1.

² RLRQ, c. P-39.1.

administratif en obligations de confidentialité pour les employés. Or, rappelons que le principe qui sous-tend la première partie de la *Loi sur l'accès* est la transparence. Les restrictions au droit d'accès, pour leur part, n'affirment pas qu'un document est confidentiel; elles **permettent** à un organisme, en certaines circonstances, de refuser l'accès à un document en réponse à une demande d'accès précise. Les restrictions de la *Loi sur l'accès* ne contiennent donc pas, a priori, des obligations de confidentialité que le projet de loi doit écarter pour permettre les communications souhaitées.

Certes, quelques restrictions au droit d'accès indiquent qu'un organisme **doit** refuser de communiquer certains renseignements lorsque les conditions qui y sont prévues sont satisfaites. Toutefois, elles visent l'accès à un document par une personne et non la communication d'un renseignement administratif par un employé à un autre organisme public.

De l'avis de la Commission, il est impératif de ne pas perpétuer cette approche qui mine le message de transparence sous-jacent à la *Loi sur l'accès*.

Pour atteindre l'objectif souhaité, la Commission soumet qu'il serait suffisant de préciser qu'un dénonciateur ne peut faire l'objet de poursuites en vertu de la *Loi sur l'accès* et de la *Loi sur le privé*.

Elle considère également qu'il serait davantage approprié de faire explicitement référence aux documents que le législateur désire voir exclus de la protection accordée à l'article 7 du projet de loi, le cas échéant. En effet, plutôt que de faire référence à l'article 33 de la *Loi sur l'accès*, la disposition devrait identifier clairement mais succinctement les documents ou les renseignements que le législateur veut exclure de la communication permise par le projet de loi. Les dispositions de la *Loi sur l'accès* font l'objet de décisions qui précisent le sens à donner aux expressions qui s'y trouvent. La référence à un article de cette loi sous-entend que le dénonciateur doit connaître l'interprétation donnée par les tribunaux à ces expressions afin de savoir s'il est autorisé à communiquer un document ou un renseignement. Une rédaction dans un langage clair et plus facilement compréhensible pour un éventuel dénonciateur éviterait à ce dernier de se retrouver dans une situation délicate où un renseignement échappant à la protection du projet de loi serait communiqué.

3. Recommandations

La Commission recommande que le libellé de l'article 7 soit revu afin qu'il soit davantage en harmonie avec les principes de la *Loi sur l'accès* précédemment abordés. À ce titre, la Commission propose la formulation suivante :

« 7. La personne qui fait une divulgation ou qui collabore à une vérification ou à une enquête menée en raison d'une divulgation peut communiquer conformément à la présente loi tout renseignement, à l'exception de ceux préparés ou produits par ou pour le compte du Conseil exécutif, du Conseil

du trésor ou d'un comité ministériel, pouvant démontrer qu'un acte répréhensible a été commis ou est sur le point de l'être.

Le premier alinéa s'applique malgré toute autre restriction de communication prévue par une loi et toute obligation de confidentialité ou de loyauté pouvant lier une personne, notamment, à l'égard de son employeur ou, le cas échéant, de son client. Toutefois, la présente loi n'a pas pour effet d'autoriser une personne à communiquer des renseignements protégés par le secret professionnel liant l'avocat ou le notaire à son client.

Toute personne qui effectue une divulgation conforme à la présente loi qui contient des renseignements administratifs ou personnels visés par la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels ou la Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé ne peut faire l'objet d'une poursuite pénale malgré les articles 159, 159.1 et 159.2 de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels et l'article 91 de la Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé. »

Cette proposition permettrait de rencontrer la volonté du législateur et reconnaîtrait les principes suivants :

- Le caractère prépondérant de la *Loi sur l'accès*;
- Une formulation plus claire de la volonté du législateur de voir exclus les documents de la nature de ceux prévus à l'article 33 de la *Loi sur l'accès*;
- L'importance de rédiger les dérogations de manière à ne pas encourager une interprétation erronée des règles relatives à l'accès à l'information et à la protection des renseignements personnels.

Une telle rédaction serait également davantage cohérente et respectueuse de l'interprétation de la loi et des volontés du gouvernement énoncées lors du dépôt des dernières orientations gouvernementales, le 17 mars 2015. À cette date le gouvernement a effectivement présenté un document intitulé « *Orientations gouvernementales pour un gouvernement plus transparent, dans le respect du droit à la vie privée et à la protection des renseignements personnels* »³ dans lequel il est notamment fait mention que les restrictions au droit d'accès doivent être limitées, clairement identifiées et justifiées quant à la poursuite d'un objectif légitime et impérieux, en plus d'être interprétées restrictivement. Il souhaite également affirmer clairement la prépondérance de la Loi sur l'accès et les objectifs qu'elle poursuit,

³ Secrétariat à l'accès à l'information et à la réforme des institutions démocratiques, *Orientations gouvernementales pour un gouvernement transparent, dans le respect du droit à la vie privée et à la protection des renseignements personnels*, Québec, 2015, en ligne: <http://www.institutions-democratiques.gouv.qc.ca/transparence/documents/doc-orientations-gouv.pdf> (site consulté le 15 février 2016).

en vue d'opérer un changement de culture au sein des organismes publics qui y sont assujettis :

« 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 transparence. [...]

[...]

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. [...] 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. »

La Commission ne peut trop insister sur l'importance pour un tel projet de loi d'être rédigé dans un langage intelligible et sans équivoque, afin d'assurer sa compréhension par les dénonciateurs et sa cohérence avec le corpus législatif gouvernant l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels. Elle souhaite également qu'il ne perpétue pas une interprétation qui va à l'encontre du changement de culture souhaité par le gouvernement.

La Commission demeure disponible pour répondre à toute question que pourrait soulever la présente.

Veuillez agréer, Monsieur le Secrétaire, l'expression de nos sentiments les meilleurs.


Jean Chartier
Président