

MÉMOIRE

relatif au document

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

Présenté

à la Commission des institutions
de l'Assemblée nationale du Québec

21 août 2015



Conseil interprofessionnel du Québec

LE CONSEIL INTERPROFESSIONNEL DU QUÉBEC

Le Conseil interprofessionnel du Québec (CIQ) est le regroupement des 46 ordres professionnels auquel le *Code des professions* octroie un rôle d'organisme-conseil. Il agit comme voix collective des ordres professionnels sur des sujets d'intérêt commun, dans une perspective large de protection du public.

Les 46 ordres professionnels comptent collectivement plus de 378 000 membres exerçant 54 professions réglementées.

Acupuncteurs	Inhalothérapeutes
Administrateurs agréés	Médecins
Agronomes	Médecins vétérinaires
Architectes	Notaires
Arpenteurs-géomètres	Opticiens d'ordonnances
Audioprothésistes	Optométristes
Avocats	Orthophonistes et audiologistes
Chimistes	Pharmaciens
Chiropraticiens	Physiothérapeutes — Thérapeutes en réadaptation physique
Comptables professionnels agréés	Podiatres
Conseillers et conseillères d'orientation	Psychoéducateurs et psychoéducatrices
Conseillers en ressources humaines et en relations industrielles agréés	Psychologues
Criminologues	Sages-femmes
Dentistes	Sexologues
Denturologistes	Techniciennes et techniciens dentaires
Diététistes	Technologistes médicaux
Ergothérapeutes	Technologues professionnels
Évaluateurs agréés	Technologues en imagerie médicale, en radio-oncologie et en électrophysiologie médicale
Géologues	Traducteurs, terminologues et interprètes agréés
Huissiers de justice	Travailleurs sociaux — Thérapeutes conjugaux et familiaux
Hygiénistes dentaires	Urbanistes
Infirmières et infirmiers	
Infirmières et infirmiers auxiliaires	
Ingénieurs	
Ingénieurs forestiers	

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ.....	2
1. CONTEXTE.....	1
2. QU'EST-CE QU'UN ORDRE PROFESSIONNEL?	2
2.1 Contrôler l'exercice d'une profession.....	2
2.2 Pouvoir de réglementation.....	2
2.3 Principes d'organisation	2
2.4 L'accès à l'information et la protection des renseignements personnels	3
3. UN RÉGIME PARTICULIER	4
3.1 Le contrôle de l'exercice de la profession : les documents visés	4
3.2 Des dispositions adaptées.....	5
3.3 Les autres activités : les renseignements visés.....	5
3.4 Qui est responsable de l'accès à l'information?	5
4. TRAITEMENT DES DEMANDES D'ACCÈS	7
4.1 Demandes d'accès à l'information	7
4.2 Demandes de révision	7
5. VERS L'AMÉLIORATION DU RÉGIME.....	8
5.1 Une collaboration bien établie	8
5.2 Une nouvelle étape dans le contexte du « gouvernement ouvert »	8
5.3 Faciliter la mise en œuvre des dispositions sur l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels	9
CONCLUSION	10

RÉSUMÉ

Le gouvernement du Québec a entrepris dans les dernières années d'importants travaux visant à favoriser une plus grande transparence gouvernementale. Le document soumis à la présente consultation, *Orientations gouvernementales pour un gouvernement plus transparent, dans le respect du droit à la vie privée et la protection des renseignements personnels*, présente une vision de la transparence qui se veut au service de la bonne gouvernance.

Le Conseil interprofessionnel du Québec (CIQ), à l'instar de ses membres, souhaite participer activement à la discussion qui s'engage entre tous les secteurs de la société québécoise au sujet d'un gouvernement transparent.

Les ordres professionnels, en vertu du *Code des professions*, ont pour fonction principale d'assurer la protection du public. À cette fin, le Code requiert d'un ordre qu'il contrôle l'exercice de la profession par ses membres, tâche qu'il effectue notamment par l'entremise du pouvoir réglementaire que lui a délégué l'État.

Depuis 2007, les ordres professionnels sont également assujettis à un régime d'accès à l'information et de protection des renseignements personnels. Ce régime a une dimension particulière par rapport au régime auquel sont soumis les organismes publics, et cela en raison de la nature particulière des ordres en regard de leur fonctionnement et de leur mode d'organisation.

Ainsi, pour les documents détenus dans le cadre du contrôle de l'exercice d'une profession, les ordres sont assujettis au régime général de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels* (Loi sur l'accès), sous réserve toutefois d'exceptions prévues au *Code des professions*.

Pour les renseignements personnels qui ne sont pas en lien avec contrôle de l'exercice de la profession, les ordres sont assujettis à la *Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé* (Loi sur le secteur privé).

Pour le CIQ, la présente consultation constitue une occasion privilégiée d'expliquer le régime particulier d'accès à l'information qui est applicable aux ordres professionnels.

C'est dans une perspective d'amélioration continue de ce régime et de maintien de sa spécificité que le CIQ entend contribuer aux actions qui seront mises en place afin de favoriser une plus grande transparence. À cet égard, le CIQ est engagé dans une collaboration avec les autorités gouvernementales concernées, en vue d'élaborer un projet de règlement sur la diffusion de l'information applicable aux ordres.

1. CONTEXTE

Le document gouvernemental soumis à la présente consultation, *Orientations gouvernementales pour un gouvernement plus transparent, dans le respect du droit à la vie privée et la protection des renseignements personnels*, s'inscrit dans la cadre d'importants travaux entrepris par le gouvernement du Québec à l'effet de favoriser une plus grande transparence gouvernementale et une plus grande responsabilisation décisions gouvernementales.

Le document propose un ensemble de mesures législatives et réglementaires. Ces travaux visent entre autres à moderniser la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels* (Loi sur l'accès) et à instaurer une approche de diffusion proactive des informations 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.

La présence d'une rubrique dédiée aux ordres professionnels dans le document gouvernemental est en soi une indication que ces derniers sont parties prenantes de la discussion qui s'engage entre tous les secteurs de la société québécoise au sujet d'un gouvernement transparent. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle le Conseil interprofessionnel du Québec (CIQ) souhaite participer à ces travaux.

Notre mémoire rappelle dans un premier temps la fonction principale des ordres professionnels et il explique plus spécifiquement les particularités du régime d'accès à l'information et de protection des renseignements personnels qui leur est applicable.

Le mémoire fait également état des travaux effectués dans les dernières années par le CIQ et ses membres quant à l'accès à l'information et à la protection des renseignements personnels.

2. QU'EST-CE QU'UN ORDRE PROFESSIONNEL?

En 1973, l'Assemblée nationale du Québec adoptait le *Code des professions* (Code), la loi-cadre du système professionnel québécois. Le fait majeur de cette loi est d'instituer les ordres professionnels et de leur confier comme fonction principale de protéger le public.

La protection du public est à l'égard des activités qui comportent des risques de préjudice sérieux pour les individus qui reçoivent des services professionnels. On parle ici d'un préjudice qui pourrait porter atteinte à l'intégrité physique, à l'intégrité psychologique ou à l'intégrité patrimoniale des individus.

2.1 Contrôler l'exercice d'une profession

Afin de protéger le public, il est requis d'un ordre professionnel qu'il « contrôle l'exercice de la profession par ses membres », comme le mentionne le *Code des professions* (article 23).

Ce contrôle s'exerce en vérifiant la compétence et la probité du professionnel au moment de son admission ainsi que pendant toute la durée de sa vie professionnelle, de même qu'en sanctionnant tout manquement aux normes de pratique et aux normes déontologiques auxquelles un membre d'ordre est tenu de se conformer.

2.2 Pouvoir de réglementation

Aux fins de protéger le public, les ordres se sont vus aussi déléguer par l'État un pouvoir de réglementation. Ce pouvoir est essentiel pour contrôler l'exercice d'une profession; les ordres l'utilisent afin d'assurer notamment la compétence professionnelle et l'intégrité des personnes qui exercent une profession réglementée.

Un règlement est élaboré par l'ordre et adopté par le conseil d'administration dans la perspective du contrôle de la profession. Ce règlement est approuvé par l'Office des professions du Québec ou dans certains cas par le gouvernement, pour pouvoir être mis en œuvre.

2.3 Principes d'organisation

Au Québec, on compte 46 ordres professionnels qui réglementent 54 professions. Dès 1973, le Code est venu donner à l'ensemble de ces ordres une cohérence législative et réglementaire, soumettant ces derniers à des principes communs d'organisation et de fonctionnement.

Ainsi, les membres de la profession élisent le conseil d'administration de l'ordre. Celui-ci, qui comprend aussi des administrateurs issus du public nommés par le gouvernement,

possède des pouvoirs importants dont celui, comme on l'a vu, d'adopter des règlements qui ont force de loi.

Par ailleurs, un ordre professionnel est entièrement financé par les cotisations de ses membres.

Les ordres professionnels sont donc des organismes autogérés et autofinancés. Cependant, ils sont soumis à l'encadrement prévu dans le Code ainsi qu'à la surveillance de l'État, par l'entremise d'un organisme gouvernemental, l'Office des professions du Québec qui veille à ce que chaque ordre s'acquitte adéquatement de son mandat de protéger le public.

2.4 L'accès à l'information et la protection des renseignements personnels

Le 13 juin 2006, l'Assemblée nationale adoptait un projet de loi¹ qui modifia le *Code des professions* pour assujettir les ordres professionnels à un régime d'accès à l'information et de protection des renseignements personnels.

Ce régime, comme on le verra plus loin, a une dimension particulière par rapport au régime auquel sont soumis les organismes publics, et cela en raison de la nature particulière des ordres en regard de leur fonctionnement et de leur mode d'organisation.

Précisons qu'avant l'entrée en vigueur des dispositions pertinentes de ce projet de loi, le 14 septembre 2007, les ordres professionnels n'étaient assujettis à aucun régime général d'accès aux documents administratifs.

¹ Projet de loi n° 86 - *Loi modifiant la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels* (2006, c. 22).

3. UN RÉGIME PARTICULIER

La particularité du régime applicable aux ordres professionnels tient à deux aspects :

- pour les documents détenus dans le cadre du contrôle de l'exercice de la profession, les ordres sont assujettis, à l'instar des organismes publics, au régime général d'accès à l'information prévu à la Loi sur l'accès, sous réserve toutefois, comme on le verra plus loin, de certaines exceptions prévues au *Code des professions*.
- pour les renseignements personnels qui ne sont pas en lien avec le contrôle de l'exercice de la profession qui leur a été délégué par l'État, les ordres sont assujettis à la *Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé* (Loi sur le secteur privé).

Le législateur a donc opté à l'égard des ordres pour un régime en quelque sorte « hybride », qui tient compte de leur nature particulière, ni tout à fait publique, ni tout à fait privée. Ce régime aménage la norme afin de tenir compte de la réalité institutionnelle et juridique de ceux-ci.

Voyons ces aspects plus en détail.

3.1 Le contrôle de l'exercice de la profession : les documents visés

Le *Code des professions* prévoit que les dispositions de la *Loi sur l'accès* s'appliquent aux documents détenus par un ordre professionnel dans le cadre du contrôle de l'exercice de la profession.

Le législateur prévoit au *Code des professions* des exemples d'activités rattachées à cette notion (art. 108. 1 al. 2). Ainsi, le Code précise que les dispositions de la Loi sur l'accès s'appliquent notamment aux documents qui concernent :

- l'admission;
- la délivrance de permis, de certificat de spécialiste ou d'autorisation spéciale;
- l'inspection professionnelle;
- la formation professionnelle;
- la discipline;
- la conciliation et l'arbitrage de comptes;
- la surveillance de l'exercice de la profession et de l'utilisation d'un titre;
- l'indemnisation.

3.2 Des dispositions adaptées

Le *Code des professions* contient plusieurs articles empruntés à la *Loi sur l'accès* mais adaptés et reformulés au contexte et aux contraintes particulières dans lesquels évoluent les ordres.

Dans le même esprit, le Code énumère nommément des articles de la *Loi sur l'accès* dont l'application est exclue. Ainsi, le Code exclut l'application de l'article 57 de la *Loi sur l'accès* qui prévoit le caractère public de certains renseignements personnels d'un organisme public, dont le traitement d'un membre du conseil d'administration et du personnel de direction.

Le Code exclut également l'application de l'article 28 de la *Loi sur l'accès* qui prévoit certaines restrictions concernant les renseignements ayant des incidences sur l'administration de la justice et la sécurité publique.

Soulignons que ces restrictions ont été remplacées au Code par des dispositions mieux adaptées. Ainsi, le Code prévoit qu'un ordre peut refuser la divulgation d'un renseignement dont la divulgation est susceptible d'entraver le déroulement d'une vérification ou d'une inspection professionnelle.

De plus, un ordre peut refuser de confirmer l'existence ou de donner communication d'un renseignement ou d'un document dont la divulgation est susceptible de révéler le contenu d'une enquête du syndic ou d'avoir un effet sur une enquête.

3.3 Les autres activités : les renseignements visés

En ce qui a trait aux renseignements personnels qui ne sont pas en lien avec le contrôle de l'exercice de la profession, c'est la *Loi sur le secteur privé* qui s'applique.

On vise ici notamment les renseignements relatifs aux dossiers des employés de l'ordre professionnel ou encore les renseignements relatifs à certains services qui peuvent être offerts par l'ordre à ses membres, comme les programmes d'aide et de consultation psychologique.

3.4 Qui est responsable de l'accès à l'information?

Le Code précise que c'est le président d'un ordre qui exerce les fonctions que la *Loi sur l'accès* confère à la personne responsable de l'accès à l'information. Il peut aussi déléguer celles-ci au secrétaire de l'ordre ou à un membre de son personnel de direction.

Toutefois, on a vu à la rubrique 3.2 certaines dispositions particulières concernant les renseignements et documents obtenus par le syndic dans le cadre de l'exercice de sa fonction. Le régime reflète cette particularité en confiant au syndic de l'ordre la responsabilité de l'accès à l'information pour les documents et renseignements qu'il obtient ou détient, de même que de ceux qu'il communique au sein de l'ordre.

4. TRAITEMENT DES DEMANDES D'ACCÈS

Depuis le 14 septembre 2007, les ordres professionnels reçoivent et traitent des demandes d'accès. Ils se sont ainsi dotés d'un processus de traitement des demandes.

Afin d'avoir un portrait des demandes reçues et traitées, le CIQ a effectué à l'été 2015 un sondage auprès des responsables de l'accès aux documents et de la protection des renseignements personnels des ordres. Ainsi, 32 des 46 ordres ont répondu au questionnaire, ce qui permet de tracer un tableau indicatif de l'état de situation.

4.1 Demandes d'accès à l'information

Les ordres répondants ont traité depuis 2007 plus de 2000 demandes d'accès. De ce nombre :

- plus de 60 % des demandes ont été acceptées en tout ou en partie (980 demandes acceptées, 289 demandes acceptées en partie);
- 35,5 % des demandes (733) ont été refusées;
- parmi les ordres répondants, un ordre cumule à lui seul 39,5 % des demandes (800).

Les principaux motifs invoqués par les ordres en soutien à un refus sont les suivants :

- la demande ne concernait pas un document détenu par un ordre professionnel dans le cadre du contrôle de l'exercice de la profession;
- la divulgation des renseignements demandés était susceptible d'entraver le déroulement d'une vérification ou d'une inspection professionnelle ou de révéler le contenu d'une enquête du syndicat ou d'avoir un effet sur celle-ci;
- la demande visait un renseignement personnel qui ne pouvait être communiqué sans le consentement de la personne visée.

4.2 Demandes de révision

Certaines demandes d'accès traitées par les ordres ont fait l'objet d'une demande de révision à la Commission d'accès à l'information (CAI). À ce jour, près de 60 décisions ont été rendues par la CAI quant à ces demandes de révision. Sur ce nombre, 37 décisions sont relatives à des demandes traitées par quatre des 46 ordres.

Enfin, précisons que quelques-uns de ces dossiers ont fait l'objet d'une requête en appel devant la Cour du Québec.

5. VERS L'AMÉLIORATION DU RÉGIME

Bien avant l'assujettissement des ordres à un régime particulier d'accès à l'information, le Conseil et ses membres ont entrepris une collaboration à cet effet avec les autorités gouvernementales concernées. Les discussions ont permis de résoudre de nombreuses difficultés et l'adoption de solutions satisfaisantes pour toutes les parties prenantes.

5.1 Une collaboration bien établie

Rappelons que depuis 2008, les organismes publics sont assujettis à un règlement sur la diffusion de l'information et sur la protection des renseignements personnels. Celui-ci prévoit qu'un organisme public doit diffuser sur un site Internet certains documents ou renseignements dans la mesure où ils sont accessibles en vertu de la loi.

N'étant pas des organismes publics au sens de la loi, les ordres professionnels ne sont pas assujettis à un tel règlement. Néanmoins, la Loi sur l'accès prévoit qu'il est possible d'adopter d'un tel règlement à leur égard. C'est pourquoi, dès 2007, une collaboration étroite s'est établie entre le CIQ et le Secrétariat à l'accès à l'information et à la réforme des institutions démocratiques (SAIRID) en vue d'élaborer un projet de règlement applicable aux ordres professionnels.

Un projet de règlement a été publié le 6 avril 2011 à la *Gazette officielle du Québec*. Ce projet de règlement est le résultat d'un long processus qui a mené à un consensus des ordres professionnels et des instances gouvernementales.

Le CIQ a également produit à la demande du SAIRID un guide de référence visant à aider les ordres quant à la mise en application de celui-ci.

5.2 Une nouvelle étape dans le contexte du « gouvernement ouvert »

Le règlement publié en 2011 n'est cependant jamais entré en vigueur. Plus récemment, le gouvernement du Québec a formulé ses nouvelles orientations axées sur la notion de « gouvernement ouvert ».

Dans ce contexte, on se souviendra qu'en avril 2014, le règlement sur la diffusion applicable aux organismes publics a été modifié afin d'y ajouter un nombre important de renseignements à être diffusés, concernant tant la divulgation proactive de certaines dépenses de hauts dirigeants que la publication de certaines dépenses des ministères et des organismes.

Dans la foulée de cette modification réglementaire, le SAIRID informait le Conseil en octobre 2014 de son intention de relancer les travaux quant au projet de règlement sur la diffusion de l'information qui serait applicable aux ordres professionnels. Ces travaux viseraient à identifier les documents et dépenses des ordres professionnels qui relèvent du

contrôle de l'exercice de la profession et qui pourront être ajoutés au règlement applicable aux ordres.

D'ailleurs, le document soumis à la présente consultation évoque l'établissement d'une réglementation appropriée dans les ordres professionnels (orientation n° 29).

Une nouvelle collaboration s'est donc établie, dans la perspective de contribuer à l'atteinte des orientations gouvernementales tout en respectant le régime établi en 2007 qui tient compte de la nature particulière d'un ordre professionnel.

Afin d'identifier adéquatement les éléments visés, le CIQ a proposé à l'hiver 2015 au SAIRID une approche de travail. En juin, il a formulé des commentaires et des recommandations qui permettront de bonifier le projet de règlement publié en 2011.

Le Conseil a également offert sa collaboration au SAIRID afin de bonifier le guide de référence qu'il avait produit en 2011.

Les travaux se poursuivent en vue de produire au cours de l'automne un projet de règlement sur la diffusion de l'information et sur la protection des renseignements personnels applicables aux ordres professionnels.

5.3 Faciliter la mise en œuvre des dispositions sur l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels

Dès l'adoption de ces dispositions en 2006, le CIQ et ses membres ont travaillé à l'élaboration d'outils de mise en œuvre de la Loi adaptés à la réalité des ordres et des responsables de l'accès à l'information (présidents et syndics). Ainsi, un groupe de travail, animé par le CIQ, composé de représentants de certains ordres, agit en matière de veille et d'accompagnement des ordres.

Le groupe a produit un guide administratif d'application du régime. Il a organisé plusieurs formations destinées aux responsables de l'accès au sein des ordres. Il étudie des difficultés particulières liées à la mise en œuvre du régime et identifie des solutions envisageables.

Le groupe joue un rôle clé dans la collaboration avec le SAIRID en vue d'un projet de règlement sur la diffusion.

CONCLUSION

Le CIQ est désireux, au même titre que ses membres, les ordres professionnels, d'être partie prenante de la discussion qui s'engage entre tous les secteurs de la société québécoise au sujet d'un gouvernement transparent.

Le régime particulier d'accès à l'information applicable aux ordres est le fruit d'un long processus de discussion entre les instances gouvernementales, les ordres professionnels et le CIQ. C'est dans une perspective d'amélioration continue de ce régime et de maintien de sa spécificité, que le CIQ entend contribuer aux actions qui seront mises en place afin de favoriser une plus grande transparence.