



**Confédération
des syndicats nationaux**

Mémoire présenté par
la Confédération des syndicats nationaux (CSN)

à la Commission des institutions

dans le cadre de la consultation générale et des auditions publiques les
*Orientations gouvernementales pour un gouvernement plus transparent,
dans le respect du droit à la vie privée et la protection des renseignements personnels*

Août 2015

Confédération des syndicats nationaux
1601, avenue De Lorimier
Montréal (Québec) H2K 4M5
Tél. : 514 598-2271
Télec. : 514 598-2052
www.csn.qc.ca

Table des matières

Introduction.....	5
Une gouvernance efficace et mobilisatrice (orientations 1 à 4)	6
Principes d'interprétation	6
Divulgateur proactive.....	6
Rapport quinquennal	7
Traitement des demandes d'accès	7
La révision de la Loi sur l'accès Volet de l'accès à l'information (orientations 5 à 11)	8
Exceptions au droit d'accès.....	8
Modification de l'article 34	9
Renseignements ayant une incidence sur l'économie.....	9
Risques environnementaux.....	11
Délais d'inaccessibilité.....	11
Organismes assujettis	11
La révision de la Loi sur l'accès Volet du respect de la vie privée et de la protection des renseignements personnels	12
Consentement	12
Données anonymes et renseignements personnels à caractère public.....	12
Protection intégrée de la vie privée.....	13
Vidéosurveillance, géolocalisation.....	13
Politique de confidentialité.....	13
Éducation	14
Failles de sécurité	14
Flux transfrontières	14
Le rehaussement des pénalités lors du non-respect des obligations de la Loi sur l'accès.....	15
La révision du règlement sur la diffusion de l'information et sur la protection des renseignements personnels	15
L'adoption d'un règlement sur la diffusion de l'information dans le secteur municipal, le réseau de l'éducation et de l'enseignement supérieur, le réseau de la santé et des services sociaux et les ordres professionnels.....	15
Des structures adaptées et efficaces	16
Mandat de la CAI	16
Représentation par avocat.....	16
Conclusion	17

Introduction

La Confédération des syndicats nationaux (CSN) est une organisation syndicale composée de près de 2 000 syndicats. Elle regroupe plus de 325 000 travailleuses et travailleurs réunis sur une base sectorielle ou professionnelle dans huit fédérations, ainsi que sur une base régionale dans treize conseils centraux, principalement sur le territoire du Québec. La CSN œuvre pour une société solidaire, démocratique, juste, équitable et durable et, à ce titre, elle s'engage dans plusieurs débats qui animent la société québécoise.

Nous remercions la Commission des institutions de nous avoir invités à participer à la consultation générale sur le document intitulé *Orientations gouvernementales pour un gouvernement plus transparent, dans le respect du droit à la vie privée et la protection des renseignements personnels*.

L'intérêt que porte la CSN à la protection des renseignements personnels et à l'accès à l'information ne date pas d'hier. En effet, nous avons soumis des observations lors de chaque révision quinquennale de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels (ci-après Loi sur l'accès) de même qu'à l'occasion de la consultation sur les cartes d'identité tenue en 1997.

En 1993, nous avons soutenu l'adoption du projet de loi n° 68 Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé. En 1998, nous avons participé à la consultation sur le projet de loi n° 451 Loi modifiant la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels, la Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé et d'autres dispositions législatives.

À l'automne 2003, nous sommes intervenus dans le cadre de la consultation sur le rapport quinquennal de la Commission d'accès à l'information du Québec (CAI) intitulé *Une réforme de l'accès à l'information : le choix de la transparence* (2002) menée par la Commission de la culture.

En 2005, notre organisation s'est également prononcée sur le projet de loi n° 86 Loi modifiant la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels et d'autres dispositions législatives. C'est d'ailleurs à la suite de l'adoption de ce projet de loi que la publication du rapport quinquennal de la CAI intitulé *Technologies et vie privée : à l'heure des choix de société* a été repoussée au 14 juin 2011. Ce rapport constituait donc *de facto* un rapport décennal, le rapport précédent de la CAI remontant à 2002.

Force est de constater que malgré les nombreux rapports de la CAI appelant à apporter des changements souvent importants à la Loi sur l'accès, celle-ci semble figée dans le temps. Depuis des années, en effet, des demandes répétées de modifications de la Loi, tant les nôtres que celles de la CAI et de nombreux autres groupes, sont restées lettre morte.

Aujourd'hui, le gouvernement annonce « la première grande révision en profondeur de la Loi sur l'accès depuis son adoption, en 1982 ». Le document que nous commentons ici propose

des orientations dont plusieurs sont certes intéressantes et nous saluons cette volonté de procéder à un dépoussiérage de la Loi. Mais il ne s'agit pas d'un projet de loi, et il y a encore loin de la coupe aux lèvres.

C'est donc avec une bonne dose d'espoir, mais aussi un certain scepticisme, que nous abordons la présente consultation. Nous commenterons les sept grands blocs d'orientations dans l'ordre dans lequel ils sont abordés dans le document d'orientation.

Une gouvernance efficace et mobilisatrice (orientations 1 à 4)

Principes d'interprétation

Nous souscrivons à l'idée d'inscrire les principes et objets de la Loi sur l'accès au début de son texte. Le soutien aux valeurs d'une société libre et démocratique, la transparence, la protection des renseignements personnels, la limitation des exceptions, la responsabilisation de même que le développement et la pérennité sont avancés comme principes directeurs. Le principe de l'accessibilité de toutes et tous aux documents publics devrait selon nous être ajouté à cette liste. Le document d'orientation fait d'ailleurs état de l'importance pour tous les citoyens et citoyennes – sans égard à leur niveau de littératie ou à leurs ressources financières – d'avoir accès à l'information et de pouvoir contrôler l'information qui les concerne. Les principes en matière de protection des renseignements personnels énoncés à la page 86 du document d'orientation¹ devraient aussi faire partie des principes interprétatifs de la Loi. De même, la parenté de la Loi sur l'accès avec le droit à la vie privée (article 5) et le droit à l'information (article 44) garantis par la Charte des droits et libertés de la personne devrait être mentionnée. Il y aurait aussi lieu de placer l'énoncé du caractère prépondérant de la Loi (article 168) au début du texte. En outre, le principe de l'étanchéité des fichiers détenus par un organisme public doit être clairement énoncé. D'ailleurs, il s'agit d'une recommandation formulée par la CAI dans son rapport quinquennal publié en 2002².

Divulgence proactive

Le gouvernement propose aussi d'ajouter à la Loi sur l'accès un chapitre portant sur la divulgation proactive. Nous soutenons cette idée. Faire de la divulgation proactive la règle et limiter les exceptions au droit d'accès constituent le meilleur moyen d'assurer la transparence et de permettre au citoyen d'en bénéficier. Déjà en 2003, nous écrivions :

C'est avec enthousiasme que nous accueillons la proposition de divulgation automatique de l'information mise de l'avant par la CAI. Il nous semble que l'inversion

¹ Ces principes fondamentaux, qui sont à la base de la protection des renseignements personnels, sont : la limitation en matière de collecte des renseignements personnels, la qualité des données, la spécification des finalités, la limitation de l'utilisation, la garantie de sécurité, la transparence, la participation individuelle, la responsabilité des entités.

² 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. Commission d'accès à l'information du Québec, *Une réforme de l'accès à l'information : le choix de la transparence*, 2002, p. 116.

du processus consistant à forcer les organismes à offrir l'information plutôt que d'attendre qu'un citoyen la demande est une quasi-révolution.

La divulgation proactive semblant avoir suscité peu d'enthousiasme dans les organismes publics³ à ce jour, il paraît sage d'affirmer plus clairement que la divulgation proactive est un facteur clé de la transparence en lui consacrant un chapitre. Cela permettra de « marquer le changement de paradigme », comme l'indique le document d'orientation.

Rapport quinquennal

Nous contestons fermement l'idée de confier au ministre la responsabilité du rapport quinquennal qui incombe actuellement à la CAI. Selon nous, un tel changement est inacceptable. En effet, en créant un organisme spécialisé chargé de veiller à l'application de la Loi sur l'accès, soit la Commission d'accès à l'information, le législateur a voulu que celui-ci soit totalement indépendant du gouvernement; c'est pourquoi ses membres sont nommés par une résolution de l'Assemblée nationale approuvée par au moins les deux tiers des députés. C'est à la CAI qu'il appartient de rendre compte des lacunes de la Loi et de documenter les manquements des ministères et des organismes quant à son application. C'est elle aussi qui doit proposer les mesures à adopter pour mettre à jour la Loi sur l'accès en tenant compte notamment des développements technologiques et de ses propres enquêtes. Le ministre n'a ni l'expertise ni l'indépendance nécessaire pour livrer un bilan pertinent de l'application de la Loi.

Traitement des demandes d'accès

L'idée de confier au sous-ministre ou au principal administrateur de l'organisme visé par une demande d'accès à l'information la responsabilité de traiter les demandes reçoit notre aval. De même, nous sommes entièrement d'accord avec la suggestion d'établir l'obligation pour le responsable de motiver son refus d'accorder l'accès à un document et l'obligation de faire la démonstration du préjudice que subirait l'organisme en cas de divulgation, car voilà des années que nous réclamons de tels amendements à la Loi sur l'accès. De plus, nous demandons qu'il soit interdit d'ajouter un motif facultatif au-delà du délai de traitement de la demande d'accès. Nous approuvons donc sans réserve ces orientations.

³ Comme le révèle une enquête de l'ENAP (École nationale d'administration publique) citée dans le document d'orientation (p. 39) : « [...] il ressort une appréciation nuancée en ce qui a trait au respect des diverses dispositions du Règlement sur la diffusion au sujet de l'affichage obligatoire de documents par les ministères et organismes. Dans les circonstances, on serait tenté de recourir à la formule traditionnelle en matière de résultats scolaires : *peut faire mieux*. Ou encore : *place à l'amélioration*. »

La révision de la Loi sur l'accès Volet de l'accès à l'information (orientations 5 à 11)

Exceptions au droit d'accès

Le ministre entend maintenir les deux types de restrictions au droit d'accès que comporte la Loi sur l'accès, à savoir les restrictions d'ordre public et les restrictions facultatives. Dans notre mémoire de 2013, nous indiquions :

Selon nous, dans l'optique d'une réelle transparence administrative, seuls les motifs d'ordre public devraient pouvoir être invoqués pour faire échec à une demande d'accès; la discrétion de l'organisme ne devrait plus faire partie des termes de la loi.

Cela dit, et dans la mesure où la loi autorise toujours les motifs facultatifs, à tout le moins, devrait-on obliger l'organisme public à faire preuve du préjudice que lui causerait la divulgation du renseignement.

Le document d'orientation propose trois règles d'interprétation des exceptions : les restrictions doivent être interprétées restrictivement; un lien doit exister entre l'information à protéger et la restriction établie par la Loi; le préjudice à l'organisme public ou au tiers pouvant découler de la divulgation ne doit pas être simplement hypothétique. Ces règles rejoignent donc certaines de nos préoccupations.

Nous appuyons l'introduction dans la Loi sur l'accès d'une règle stipulant qu'un lien doit exister entre l'information à protéger et la restriction. Il faut tendre à éliminer tout élément de subjectivité lorsqu'il est question de restreindre l'exercice du droit d'accès et la règle proposée contribuera à rendre plus objectifs les motifs permettant de justifier le refus. De même, l'obligation de démontrer que le préjudice est réel plutôt qu'appréhendé ou hypothétique permettra une meilleure divulgation de l'information en assurant que le refus soit fondé sur des faits plutôt que sur l'opinion de la personne responsable du traitement de la demande.

Depuis nombre d'années, nous demandons que la règle en matière d'accès soit la communication d'un renseignement et que le refus soit l'exception. L'orientation n° 6⁴ permettrait de progresser dans cette direction. Le remplacement d'expressions telles que « peut refuser de communiquer » par des libellés comme « doit communiquer, sauf... » favorisera une meilleure transparence administrative. La fin du pouvoir discrétionnaire doit aussi s'étendre aux renseignements personnels lorsqu'ils sont nécessaires à l'application d'une loi ou d'une convention collective⁵.

⁴ Orientation n° 6 : Revoir les conditions d'application de l'ensemble des restrictions autorisant un refus d'accès à des renseignements, afin de mieux encadrer l'exercice du pouvoir décisionnel.

⁵ Voir notamment l'article 67.1 de la Loi : Un organisme public peut, sans le consentement de la personne concernée, communiquer un renseignement personnel à toute personne ou tout organisme en faisant la

Modification de l'article 34

Nous soutenons également l'orientation n° 7 visant à modifier l'article 34 de la Loi sur l'accès afin que les documents détenus par un ministre ou le bureau d'un membre d'un organisme municipal ou scolaire soient accessibles s'ils ont été préparés par l'appareil administratif. Cette modification s'inscrit dans le changement de cap important proposé dans le document d'orientation. Nous appuyons toute recommandation qui, comme l'orientation n° 7, fait disparaître l'arbitraire des critères liés à la divulgation d'un renseignement.

Renseignements ayant une incidence sur l'économie

En ce qui concerne les renseignements fournis par des tiers, rappelons le texte des articles 23 et 24 de la Loi sur l'accès :

23. Un organisme public ne peut communiquer le secret industriel d'un tiers ou un renseignement industriel, financier, commercial, scientifique, technique ou syndical de nature confidentielle fourni par un tiers et habituellement traité par un tiers de façon confidentielle, sans son consentement.

Renseignement d'un tiers.

24. Un organisme public ne peut communiquer un renseignement fourni par un tiers lorsque sa divulgation risquerait vraisemblablement d'entraver une négociation en vue de la conclusion d'un contrat, de causer une perte à ce tiers, de procurer un avantage appréciable à une autre personne ou de nuire de façon substantielle à la compétitivité de ce tiers, sans son consentement.

Ces articles sont demeurés inchangés depuis 1982. Ils se trouvent dans la sous-section sur les Renseignements ayant une incidence sur l'économie dont les articles (21 à 27) permettent de trop nombreuses dérobes en matière d'accès à l'information. Ils sont en effet régulièrement invoqués pour contrer le droit d'accès au contenu intégral des contrats conclus par le gouvernement ou des organismes publics avec des entreprises, qu'il s'agisse de contrats de construction, de contrats d'entreprise ou de contrats de service. Or, des sommes astronomiques sont souvent englouties par le gouvernement dans de tels accords commerciaux et il est injustifiable que l'invocation du secret industriel ou commercial puisse faire échec au droit du public d'être informé de l'utilisation des deniers publics.

En février 2010, l'Institut de recherche et d'informations socio-économiques (IRIS) publiait une analyse portant sur la sous-traitance au Centre hospitalier de l'Université de Montréal (CHUM) et au Centre universitaire de santé McGill (CUSM). Le chercheur, Guillaume Hébert, signale les limites de son enquête, lesquelles sont attribuables au fait qu'il n'a pas eu accès à toute l'information nécessaire :

1.3 Limites de l'étude

Les projets de centres hospitaliers universitaires sont très complexes et font appel à toute une gamme d'expertise dans de nombreux domaines. Les sommes qui y sont

demande si cette communication est nécessaire à l'application d'une convention collective, d'un décret, d'un arrêté, d'une directive ou d'un règlement qui établissent des conditions de travail.

investies par l'État se chiffrent en milliards. Par conséquent, on pourrait s'attendre des autorités qu'elles mettent tout en œuvre pour faciliter l'accès aux plans fonctionnels et techniques de telles entreprises.

Malheureusement, les difficultés que nous avons éprouvées à obtenir certains renseignements ont imposé des limites à la présente étude. Il est notamment à déplorer que l'administration du CUSM n'ait donné suite à aucune des lettres de demande d'information qui lui ont été adressées dans la genèse de cette étude.

De telles entraves augurent évidemment assez mal de la transparence souhaitable dans la gestion de ces institutions publiques québécoises. Il est dommage que l'opacité demeure l'une des caractéristiques associées aux partenariats public-privé (PPP) depuis la création de cette forme de privatisation. Le manque d'accès aux informations contenues dans les ententes soumises au secret entretenu par les partenaires privés prive les citoyen·ne·s des moyens de mieux saisir les dynamiques en cours relativement à des projets où la collectivité investit des sommes colossales.

Déjà en 2004, un rapport du Centre interuniversitaire de recherche en analyse des organisations (CIRANO) sur les partenariats public-privé indiquait :

En acceptant de jouer le jeu du partenariat, l'entreprise privée doit cependant accepter d'opérer dans un contexte particulier : elle acceptera ainsi de se plier à de nouvelles exigences de transparence, de reddition de compte et d'écoute des citoyens-consommateurs. Les opérations faites par l'entreprise privée et utilisant les deniers publics sont sujettes à des contraintes particulières qu'on ne retrouve pas dans le cadre de transactions entre deux entreprises privées⁶.

La Commission d'accès à l'information abondait dans le même sens dans son mémoire sur le projet de loi n° 61 Loi sur l'Agence sur les partenariats public-privé au Québec. Elle invitait le gouvernement, par souci de transparence, à décréter le caractère public des contrats de PPP⁷ :

Conférer un caractère public aux contrats de partenariat éviterait donc tout litige lié à l'accessibilité ou non de ce document. De plus, une telle reconnaissance donnerait suite à la proposition formulée par des auteurs en droit administratif, dont le professeur Denis Lemieux : « Aussi, les termes des ententes devraient être rendus publics, dans une optique de transparence, pour que les citoyens soient à même de constater que le gouvernement n'abdique pas ses responsabilités et conserve le contrôle financier et politique de ces opérations. »

⁶ Benoit A. AUBERT, Michel PATRY, *Les partenariats public-privé : une option à découvrir*, Rapport bourgogne, Centre interuniversitaire de recherche en analyse des organisations (CIRANO), mars 2004, p. 9.

⁷ Commission d'accès à l'information du Québec, *Mémoire sur le projet de loi n° 61 Loi sur l'Agence des partenariats public-privé du Québec* (présenté à la Commission parlementaire des finances publiques), septembre 2004, p. 16.

Nous déplorons la timidité dont fait preuve le gouvernement sur cette question. Tout au plus entend-il préciser sur qui repose le fardeau de la preuve exigée en cas de refus en vertu des articles 23 et 24 et rehausser les exigences de motivation d'un refus par le tiers.

Il faut selon nous revoir de fond en comble les dispositions qui protègent les renseignements économiques au détriment du droit du public de savoir comment sont utilisées les sommes souvent faramineuses versées à des entreprises privées pour réaliser des missions de l'État. Et nous ne visons pas ici que les PPP. C'est l'ensemble de la section sur les renseignements économiques qui doit être revu pour rétablir la confiance du public dans l'administration.

Il doit y avoir un prix à payer pour traiter avec le gouvernement : celui de la transparence. À l'heure où le gouvernement multiplie les interventions législatives visant à garantir la probité de ceux qui obtiendront des contrats publics, une révision exhaustive des dispositions de la Loi sur l'accès qui font échec à la transparence en matière de contrats publics s'impose. De même, les entreprises du gouvernement doivent cesser de se retrancher derrière le secret commercial ou industriel pour échapper à leurs obligations en matière de transparence administrative.

Risques environnementaux

Nous partageons l'avis qu'il est nécessaire d'apporter des modifications à l'article 41.1 dans le but de faciliter l'accès aux documents portant sur les risques environnementaux. L'existence d'un risque, pour la vie, la santé ou la sécurité, devrait suffire à permettre l'accès à l'information, et ce, même si le risque n'est pas immédiat. En fait, ce type de renseignement devrait faire l'objet d'une divulgation proactive.

Délais d'inaccessibilité

La proposition de réduire les délais d'inaccessibilité visant certains types de documents mérite d'être soulignée. Cela dit, nous estimons que les avis et les recommandations sur lesquels se fonde la décision d'un organisme devraient être accessibles dès que le processus décisionnel est achevé. Si, comme on le mentionne dans le document d'orientation, les citoyens doivent avoir un « droit de regard sur la conduite des affaires publiques », il paraît normal qu'ils soient informés de l'ensemble des éléments ayant conduit à une décision, et ce, dès que la décision est prise et non cinq ou dix ans plus tard. On assurerait ainsi une « meilleure adhésion de la population aux politiques publiques » et une « confiance accrue à l'égard de l'administration publique ».

Organismes assujettis

La recommandation de ne reconnaître comme assujettis à la Loi sur l'accès que les organismes gérant des fonds publics dont le fonds social est détenu à 100 % par l'État, conformément à ce qu'a déjà décidé la Cour d'appel⁸, est extrêmement décevante. En effet, la

⁸ Pouliot c. Cour du Québec, 2002 CanLII 41158 (QC CA). Dans ce jugement, la Cour indique : « [7] Bref, pour les fins qui nous intéressent, les mots « fonds social qui fait partie du domaine public » ne renvoient pas aux sommes

Cour a laissé une porte ouverte à une reconnaissance plus large permettant d'inclure les organismes détenus à plus de 50 % par l'État⁹. Or, le document d'orientation ferme cette porte. Les motifs allégués ne sont guère convaincants. « Cela pourrait mener à des assujettissements à la Loi discutables (...) », peut-on lire dans le document d'orientation. Que quelques assujettissements puissent être « discutables » ne justifie certes pas d'exclure l'ensemble des organismes dont le financement provient en majeure partie de l'État. À l'instar de la CAI, nous réclamons donc l'assujettissement de tous les organismes dont le fonds social est détenu à plus de 50 % par l'État. Ces organismes sont d'ailleurs déjà soumis au pouvoir d'audit du Vérificateur général.

La révision de la Loi sur l'accès Volet du respect de la vie privée et de la protection des renseignements personnels

Consentement

La notion de consentement à la transmission de renseignements personnels mérite d'être précisée afin d'éviter la reconnaissance de consentements implicites. Toute personne doit autoriser explicitement la divulgation des renseignements personnels la concernant et doit bien comprendre l'utilisation qui en sera faite ainsi que la durée à laquelle elle consent. Le consentement obtenu à l'encontre de ces prescriptions doit être sans effet. Il y a donc lieu d'introduire dans la Loi sur l'accès les mêmes critères de validité du consentement que ceux que l'on retrouve à l'article 14 de la Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé¹⁰.

Données anonymes et renseignements personnels à caractère public

Le document d'orientation met bien en lumière les dangers que recèle le traitement massif des données personnelles, qu'elles aient un caractère public ou qu'elles soient anonymisées. Ainsi, les avancées technologiques constantes pourraient permettre un jour l'identification de personnes à partir de données anonymisées (« réidentification »). De même, la divulgation de renseignements à caractère public en données ouvertes sur Internet pose le problème du détournement de finalité :

versées à la société pour obtenir ses actions, ni aux autres biens de la société. Ils renvoient plutôt aux actions détenues par l'État. La Loi trouve application à l'égard des sociétés dont l'État détient les actions. »

⁹ Dans Pouliot (précité), la Cour ajoute : « [8] On peut par analogie lire l'article 5 de la Loi sur le vérificateur général, L.R.Q., c. V-5.01 qui dispose qu'est une entreprise du gouvernement pour les fins de cette loi "toute société à fonds social,..., dont plus de 50 % des actions... font partie du domaine de l'État". »

¹⁰ Article 14 de la Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé : Le consentement à la collecte, à la communication ou à l'utilisation d'un renseignement personnel doit être manifeste, libre, éclairé et être donné à des fins spécifiques. Ce consentement ne vaut que pour la durée nécessaire à la réalisation des fins pour lesquelles il a été demandé. Un consentement qui n'est pas donné conformément au premier alinéa est sans effet.

La diffusion sur Internet de ce type de renseignements, par exemple dans un registre public, dans un format ouvert rend possible le traitement massif de ces données et permet de tracer des profils détaillés des personnes, très souvent à leur insu. Un format ouvert permet la réutilisation à différentes fins, ce que la Loi sur l'accès ne permet pas¹¹.

Il y a donc lieu d'appliquer ici le principe de précaution et de bien mesurer les risques avant d'agir. Selon le document d'orientation, le gouvernement a mis sur pied un groupe de travail devant mener une réflexion sur les enjeux sociaux, juridiques et technologiques que pose la diffusion de ce type de données. Nous estimons que le rapport de ce groupe de travail devrait faire l'objet d'une consultation publique lorsqu'il sera publié. Nous sommes donc d'avis que le gouvernement a raison de ne pas agir de façon précipitée sur cette question.

Protection intégrée de la vie privée

Nous adhérons au principe de « protection intégrée de la vie privée » (*privacy by design*) consistant à intégrer le respect de la vie privée dans la conception même et le fonctionnement des systèmes informatiques ainsi que dans l'élaboration des pratiques de gestion. Nous croyons qu'en vertu de ce principe, il faudrait aussi effectuer une révision méthodique de systèmes déjà en service, mais qui ont pu être conçus sans égard à la protection de la vie privée.

Vidéosurveillance, géolocalisation

Nous saluons l'intention du gouvernement d'établir des règles et des modalités permettant d'encadrer l'utilisation des nouvelles technologies de surveillance, y compris les systèmes de géolocalisation et de vidéosurveillance. Les règles déjà élaborées par la CAI en matière de vidéosurveillance¹² devraient être reprises dans la Loi sur l'accès ou dans un règlement. De plus, la mise en place de systèmes de surveillance devrait faire l'objet d'une autorisation préalable de la CAI¹³.

Politique de confidentialité

Il est nécessaire que les politiques de confidentialité sur les renseignements recueillis en ligne permettent aux usagères et aux usagers de comprendre quelle information est conservée sur eux, de savoir où ils peuvent y avoir accès et de connaître la procédure pour la faire rectifier éventuellement. Comme nous l'écrivions en 2013 :

En effet, l'utilité d'une politique de confidentialité ne peut être assurée que dans la mesure où elle est comprise des utilisatrices et des utilisateurs, lesquels pourront par

¹¹ Document d'orientation, p. 94.

¹² Commission d'accès à l'information du Québec, *Les règles d'utilisation de la vidéosurveillance avec enregistrement dans les lieux publics par les organismes publics*, juin 2004.

¹³ La CSN réclame depuis plusieurs années qu'une préautorisation soit obligatoire pour pouvoir procéder à une surveillance vidéo. Il s'agit d'assurer que les 20 règles minimales d'utilisation des caméras établies par la CAI soient respectées, et ce, avant même que n'intervienne la surveillance. Voir notamment notre mémoire de 2005 sur le projet de loi n° 86.

la suite veiller à son respect. Toutefois, il faut éviter une trop grande simplification : les termes doivent être simplifiés, certes, et le texte doit être concis, mais la protection doit être intégrale. En ce sens, il est tout aussi important de comprendre ce que la politique protège que ce qu'elle ne protège pas.

En outre, il importe que l'utilisation des informations ainsi recueillies, de même que l'endroit où elles sont conservées, soient connus des utilisateurs, de sorte qu'ils puissent exercer leurs droits (consultation, accès, correction, confidentialité, etc.) en vertu de la loi.

Éducation

Il est malheureux que les orientations gouvernementales n'incluent pas les deux recommandations du rapport quinquennal 2011 de la CAI portant sur les natifs du numérique. Elles visaient à ce que le réseau de l'éducation éduque les élèves du primaire et du secondaire sur les enjeux des technologies de l'information et sur le Web 2.0. La CAI invitait en outre le législateur à réfléchir à une possible interdiction de profilage des jeunes dans les environnements électroniques. Nous avons salué ces recommandations dans notre mémoire de 2013 :

Nous souscrivons à ces deux recommandations sur la protection et l'éducation des jeunes en vue d'une utilisation responsable de l'environnement Web. Plus que jamais ne devrait-on enseigner à l'école le sens et la valeur de la vie privée, de même que les moyens de la protéger. À cet égard, le rapport de la CAI explique bien l'écart entre la croyance des jeunes (voulant que les propos tenus sur le Net soient privés) et la réalité. Nous sommes aussi d'avis que des dispositions législatives interdisant le profilage des jeunes devraient être introduites, notamment à la Loi de protection du consommateur.

Selon nous, la question des répercussions des technologies de l'information sur les jeunes devrait faire partie du projet de révision de la Loi sur l'accès.

Faibles de sécurité

L'obligation, tant pour les entreprises privées que pour les organismes publics, de dénoncer toutes les failles de sécurité qui impliquent des renseignements personnels reçoit notre aval. Il est essentiel que les citoyens sachent que leurs renseignements personnels peuvent avoir été rendus publics accidentellement; ils doivent aussi être assurés que des mesures de réparation efficaces peuvent être mises en œuvre par l'organisme chargé d'appliquer la Loi sur l'accès.

Flux transfrontières

Nous partageons l'avis qu'il est nécessaire d'assurer une meilleure protection des renseignements personnels lors de transferts de données personnelles hors du Québec.

Le rehaussement des pénalités lors du non-respect des obligations de la Loi sur l'accès

Nous appuyons la recommandation visant à faire des infractions à la Loi sur l'accès des infractions de responsabilité stricte, dont il ne serait donc pas nécessaire de prouver l'intention coupable. L'harmonisation des pénalités prévues dans la Loi sur l'accès avec celles de la Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé est aussi de mise. Cela étant dit, c'est avant tout sur le pouvoir d'ordonnance de la CAI qu'il faut compter pour assurer un meilleur respect de la Loi.

La révision du règlement sur la diffusion de l'information et sur la protection des renseignements personnels

Nous appuyons les recommandations qui préconisent la divulgation régulière et obligatoire des documents de type rapport de recherche. Nous soutenons aussi la modification du paragraphe 7 de l'article 4 du Règlement sur la diffusion de l'information et la protection des renseignements personnels afin que la notion « d'intérêt pour l'information du public » en soit retirée. En effet, ce critère laisse trop de place à l'interprétation subjective par les personnes responsables de l'accès et va à l'encontre de la philosophie de divulgation proactive que nous prônons et que le document d'orientation met en avant. Les rapports de recherche et autres études réalisées par les organismes publics, par exemple, seraient ainsi tous accessibles, et ce, sans qu'aucun jugement de valeur ne soit porté sur leur intérêt pour les citoyens. L'information doit être disponible et les citoyens pourront eux-mêmes déterminer s'ils souhaitent en faire usage.

Nous croyons utile de mettre en place un registre visant à documenter l'état des demandes d'accès ainsi que les délais de traitement des demandes, et ce, afin d'assurer la mise en œuvre réelle de la Loi sur l'accès et de garantir la confiance du citoyen tant dans la Loi que dans les institutions qui doivent l'appliquer.

L'adoption d'un règlement sur la diffusion de l'information dans le secteur municipal, le réseau de l'éducation et de l'enseignement supérieur, le réseau de la santé et des services sociaux et les ordres professionnels

Il va de soi que, dans la logique d'une divulgation proactive dans toutes les sphères d'activité du gouvernement, le règlement sur la diffusion de l'information s'étende aux secteurs actuellement exclus. Faut-il que chaque secteur ait son propre règlement? Nous nous questionnons à ce propos.

Des structures adaptées et efficaces

Mandat de la CAI

Le gouvernement entend transformer la CAI en un organisme non juridictionnel. La section juridictionnelle (qui rend les décisions en cas de litige) serait transférée au Tribunal administratif du Québec (TAQ). Nous sommes en désaccord avec cette orientation.

Selon le document d'orientation, le devoir de réserve de la CAI associé à sa mission juridictionnelle l'empêche de jouer pleinement son rôle de promotion des droits consacrés dans les lois relevant de sa compétence. Or, c'est précisément pour régler ce problème que la CAI a été scindée en deux sections étanches en 2006 avec l'adoption du projet de loi n° 86. Nous nous étions prononcés en faveur de ce changement à l'époque :

Nous sommes d'accord avec le projet d'établir deux sections distinctes à la CAI : la section surveillance et la section juridictionnelle. Cela permet d'officialiser le rôle de promotion de la loi par la CAI. Par ailleurs, l'étanchéité entre les sections est propre à mettre la CAI au-dessus de tout soupçon quant à son indépendance judiciaire.

Les considérations ayant conduit la Commission Paré à opter pour un organisme multifonctionnel nous paraissent toujours pertinentes¹⁴. Rien ne justifie aujourd'hui de revenir sur cette question.

Par ailleurs, si d'aventure le gouvernement maintenait cette orientation, le transfert de la fonction juridictionnelle devrait échoir au Tribunal des droits de la personne et non au TAQ. La Loi sur l'accès met en cause le droit à la vie privée et le droit à l'information tous deux garantis par la Charte des droits et libertés de la personne. Or, c'est le Tribunal des droits de la personne qui est le mieux à même d'interpréter de telles dispositions selon nous.

Représentation par avocat

Quel que soit le tribunal qui sera investi de la fonction juridictionnelle, il est urgent que l'article 128 de la Loi sur le Barreau soit modifié, comme nous le demandons depuis des années, pour permettre à des non-avocats (conseillers syndicaux, représentants d'organismes de défense de droits, parents, élus d'associations, etc.) d'agir en première instance en matière d'accès à l'information et de protection des renseignements personnels. Cela mettrait certainement un terme aux contestations concernant la recevabilité de plusieurs plaintes.

¹⁴ Le rapport de la Commission Paré tient compte de ce que « les critères sur lesquels se fondera cet organisme pour conseiller le gouvernement et lui suggérer la réglementation appropriée ne sauraient être déterminés dans l'abstrait. L'examen de ces cas particuliers, qui lui auront été soumis par les requérants ou par les organismes publics, doublé de son pouvoir d'enquête, le dotera d'une expertise adéquate pour ce faire. La pratique enrichira l'expérience, l'expérience modifiera la pratique. De plus, seul un organisme dans la situation de comparer quotidiennement les rapports des administrations avec les réalités des constatations sera en mesure de déterminer véritablement si l'esprit de la Loi est appliqué autant que la lettre ». Cité dans le document d'orientation, p. 137.

Conclusion

Le document soumis à la présente consultation comporte de nombreuses orientations fort intéressantes que nous appuyons, par exemple : le renforcement de la divulgation proactive; la limitation du pouvoir discrétionnaire des organismes publics; la réduction des délais d'inaccessibilité de certains documents; l'évaluation préalable des risques et des répercussions sur le respect de la vie privée; l'encadrement de la vidéosurveillance et de la géolocalisation. Toutefois, nous sommes en désaccord avec la proposition visant à retirer à la CAI sa mission juridictionnelle. En outre, nous rejetons l'idée de transférer la responsabilité du rapport quinquennal sur l'application de la Loi au ministre responsable.

Plus fondamentalement encore, nous déplorons la timidité de la proposition de révision qui se limite aux règles d'interprétation des exceptions prévues à la Loi sur l'accès sans jamais remettre en question leur pertinence. Nous pensons ici particulièrement aux exceptions portant sur le droit d'accès aux renseignements ayant une incidence sur l'économie.

Régulièrement, les médias mettent en lumière la culture du secret entourant les activités économiques du gouvernement. Ainsi, apprenait-on récemment qu'une entente avait été conclue entre Investissement Québec et une entreprise norvégienne concernant la mine Arnaud, cette compagnie s'engageant à acheter l'ensemble du minerai produit¹⁵. Interrogée sur le mode de fixation du prix du minerai, la porte-parole d'Investissement Québec a indiqué que « les modalités de l'entente sont confidentielles ». Pourtant, 120 millions de dollars provenant des fonds publics seront investis dans le développement de cette mine. Rappelons aussi l'entente secrète entre Pétrolia et Hydro-Québec sur le transfert des droits pétroliers de l'île d'Anticosti qui ne fut dévoilée qu'après que les parties eurent consenti à lever les clauses de confidentialité du contrat¹⁶! Il est pourtant bien connu que des clauses de confidentialité ne peuvent avoir préséance sur la Loi sur l'accès. Citons aussi l'entente confidentielle en vertu de laquelle Hydro-Québec s'engage à racheter l'électricité inutilisée produite par Rio Tinto¹⁷.

Que dire aussi des ententes secrètes que pourra désormais signer le gouvernement avec les compagnies pharmaceutiques à la suite de l'adoption du projet de loi n° 28¹⁸? Soulignons que

¹⁵ *Mine Arnaud, Partenaires privés recherchés*, Le Devoir, 8 juillet 2015. Voir :

<http://www.ledevoir.com/environnement/actualites-sur-l-environnement/444539/mine-arnaud-partenaires-prives-recherches>

¹⁶ Voir : [http://chau.teleinterives.com/nouvelle-](http://chau.teleinterives.com/nouvelle-Regional-L-entente-Petrolia-Hydro-Quebec-demeure-secrete-2738)

[Regional L entente Petrolia Hydro Quebec demeure secrete-2738](http://www.lesaffaires.com/secteurs-d-activite/ressources-naturelles/l-entente-secrete-entre-hydro-quebec-et-petrolia-devoilee/561194) et <http://www.lesaffaires.com/secteurs-d-activite/ressources-naturelles/l-entente-secrete-entre-hydro-quebec-et-petrolia-devoilee/561194>

¹⁷ Voir : <http://ici.radio-canada.ca/regions/saguenay-lac/2012/02/29/001-entente-secrete-rta.shtml>

Voir aussi : <http://www.ledevoir.com/documents/pdf/riotinto.pdf>

¹⁸ Projet de loi n° 28, Loi concernant principalement la mise en œuvre de certaines dispositions du discours sur le budget du 4 juin 2014 et visant le retour à l'équilibre budgétaire en 2015-2016. L'article 190 ajoute l'article 60.0.3 à la Loi sur l'assurance médicaments qui stipule que : Malgré l'article 9 de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels (chapitre A-2.1), nul n'a droit d'accès à une entente d'inscription. Seuls les renseignements suivants sont publiés dans le rapport financier annuel prévu à l'article 40.9 de la Loi sur la Régie de l'assurance maladie du Québec (chapitre R-5) : 1° le nom du fabricant de médicaments; 2° le nom du médicament; 3° la somme globale annuelle reçue en application des ententes d'inscription, mais uniquement dans la mesure où au moins trois ententes conclues avec des fabricants de médicaments différents sont en vigueur au cours de l'année financière.

cette même loi a également rétabli le secret sur les renseignements des compagnies minières¹⁹.

Pour mériter le titre de gouvernement le plus transparent de l'histoire du Québec, il faudrait à tout le moins cesser de multiplier de tels passe-droits dans des lois particulières. Il faudrait en outre revoir en profondeur les exceptions au droit d'accès établies il y a trois décennies dans la Loi sur l'accès, qui ne répondent plus aux besoins de la population en matière d'information.

Le document d'orientation souligne à juste titre que :

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

Le document d'orientation reconnaît aussi l'effet bénéfique de la transparence dans la lutte à la corruption²⁰. Bref, la culture de transparence que le gouvernement prétend vouloir instaurer nécessite des changements beaucoup plus fondamentaux que ceux qu'il propose aujourd'hui.

¹⁹ Nous avons sévèrement critiqué ce fait dans notre mémoire sur le projet de loi n° 28 où nous notions : « Le 5 septembre 2013, la CSN félicitait, en commission parlementaire, le gouvernement parce qu'il rendait obligatoire la divulgation publique de documents et de renseignements sur les opérations minières ayant lieu au Québec. Nous avons alors soulevé l'avancée importante et primordiale en matière d'accès à l'information environnementale que représentait cette obligation de divulgation. Vous comprendrez alors la désagréable impression de duperie que nous avons éprouvée en voyant, camouflées dans le projet de loi n° 28, des modifications à la Loi sur les mines qui viennent annihiler les toutes nouvelles obligations de transparence faites aux minières. »

²⁰ « La surveillance démocratique des activités gouvernementales peut être un outil intéressant dans la lutte contre la corruption. Certains auteurs sont d'avis que même en l'absence d'une surveillance effective de la part du public, la reddition de comptes et la transparence auraient des effets bénéfiques dans la lutte contre la corruption », Document d'orientation, p. 10.