
Mémoire sur la Consultation générale et auditions
publiques 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 »

Présenté à la
Commission des institutions de l'Assemblée nationale
24 septembre 2015

Par
Association sur l'accès et la protection de l'information
www.aapi.qc.ca

Rédigé et adopté par les membres du conseil d'administration
de l'AAPI | Organisme à but non lucratif représentant
principalement les responsables et les intervenants en accès
à l'information et en protection de la vie privée de tous les
secteurs d'activité

Québec, le 2 septembre 2015

TABLE DES MATIÈRES

PAGES

PRÉSENTATION DE L'AAPI	3
PARTIE 1 COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS SUR LES OBJECTIFS ET LES MOYENS DE MISE EN ŒUVRE DE LA TRANSPARENCE GOUVERNEMENTALE	5
▪ L'objectif et la finalité de la démarche gouvernementale	5
▪ Le responsable en AIPRP, l'acteur clé pour un gouvernement plus transparent dans le respect du droit à la vie privée et de la protection des renseignements personnels	5
▪ Consolider plutôt qu'ajouter	6
▪ Déjudiciarisation du système d'accès à l'information	7
▪ Autres défis à considérer	7
PARTIE 2 COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS SUR LES ORIENTATIONS VISANT UN CADRE LÉGISLATIF MODERNISÉ ET SOUTENU PAR UNE GOUVERNANCE ET DES STRUCTURES ADAPTÉES	10
1. Une gouvernance efficace et mobilisatrice - Orientations n ^{os} 1 à 4	10
2. La révision de la Loi sur l'accès – volet de l'accès à l'information – Orientations n ^{os} 5 à 11	19
3. La révision de la Loi sur l'accès – volet du respect de la vie privée et de la protection des renseignements personnels – Orientations n ^{os} 12 à 18	29
4. Le rehaussement des pénalités lors du non-respect des obligations de la Loi sur l'accès – Orientation n ^o 19	38
5. La révision du Règlement sur la diffusion de l'information et sur la protection des renseignements personnels – Orientations n ^{os} 20 à 28	39
6. L'adoption d'un Règlement sur la diffusion de l'information dans le secteur municipal, le réseau de l'éducation et de l'enseignement supérieur, le réseau de la santé et des services sociaux et les ordres professionnels – Orientation n ^o 29	44
7. Des structures adaptées et efficaces – Orientations n ^{os} 30 et 31	46
CONCLUSION	50
TABLE DES PROPOSITIONS DE L'AAPI EN REGARD DES ORIENTATIONS GOUVERNEMENTALES	51
Annexe 1 – Guide de bonnes pratiques en accès à l'information aux niveaux stratégique, tactique et opérationnel d'un organisme	61
Annexe 2 – Syllabus de la formation de l'AAPI portant sur les restrictions à l'accès aux documents administratifs	64
Annexe 3 – Syllabus de la formation de l'AAPI portant sur les restrictions à l'accès aux renseignements personnels et le droit de rectification	66

Présentation de l'Association sur l'accès et la protection de l'information (AAPI)

L'Association sur l'accès et la protection de l'information (AAPI) a été fondée en mai 1991 afin de donner suite à la volonté exprimée par des responsables et des intervenants en accès à l'information et en protection des renseignements personnels de développer des communautés de pratique et, à cette fin, de partager les outils, les cadres de gestion élaborés et les expériences réalisées en ces domaines dans les différents secteurs d'activité.

*L'AAPI, un réseau
de connaissances et
de pratiques en AIPRP*

L'AAPI a donc regroupé ces personnes poursuivant un même objectif d'accroître et de favoriser les communications et le partage, ainsi que de promouvoir et de 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 (ci-après « Loi sur l'accès ») et de la Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé (ci-après « Loi sur le secteur privé »).

En 2005, les membres de l'AAPI ont réaffirmé l'essentiel de la raison d'être de l'AAPI en précisant davantage les buts et les objectifs d'une communauté de pratiques adaptées à leurs besoins professionnels, dont les objectifs suivants :

Communauté de pratique en AIPRP

Un réseau axé sur la pratique professionnelle de ses membres, qui apprennent et collaborent en transcendant les contraintes de temps et de lieu

Un regroupement de gens qui veulent apprendre les uns des autres en partageant leurs connaissances, leur expérience et leur savoir-faire

Un moyen de choix pour le transfert intergénérationnel de connaissances, de valeurs, de savoir-faire, d'anecdotes et d'éléments pratiques

L'AAPI rejoint donc plus de 500 personnes, à titre de membres individuels ou d'employés de ses 54 membres corporatifs. Ses membres sont principalement des responsables et des intervenants en accès à l'information et en protection des renseignements personnels (AIPRP); se joignent à ce réseau des juristes, des archivistes et des gestionnaires en accès à l'information et en sécurité de l'information. Ils proviennent des domaines municipal et policier, du milieu de l'éducation et de l'enseignement supérieur, des secteurs de la santé et des services sociaux ainsi que des ministères et organismes gouvernementaux, et enfin, du secteur privé. *Cette diversité de représentations fait de l'AAPI un interlocuteur crédible pour bien traduire la multiplicité des préoccupations de ses membres tout en assurant une cohérence dans l'application du cadre juridique de la Loi sur l'accès.*

*L'AAPI, la
référence grâce à
son expertise et à
son rayonnement*

La mission de l'AAPI est de favoriser le développement et la compétence en accès à l'information et en protection de la vie privée. En conformité avec cette mission, l'AAPI a comme vision d'être la référence grâce à son expertise et à son rayonnement, tant auprès des membres que de l'ensemble des responsables et intervenants en ces domaines, quel que soit leur secteur d'activité.

Les retombées des réalisations de l'AAPI sont importantes. Grâce à ses publications, aux nombreuses activités organisées pour ses membres et à la formation offerte, l'AAPI fait preuve de

leadership et d'innovation afin de contribuer à la promotion de l'accès à l'information et de la protection de la vie privée.

Depuis plusieurs années déjà, l'AAPI offre à ses membres de la formation continue, de la formation sur mesure et du perfectionnement en milieu de travail. Elle publie le *Guide pratique sur l'accès et la protection de l'information*, le *vade-mecum* du responsable, une publication primée par le Barreau du Québec.

Chaque année, l'AAPI tient un congrès ou des journées professionnelles où sont abordées les questions de l'heure en plus d'offrir aux participants des activités de réseautage. À titre d'exemple, les dernières journées professionnelles, tenues les 15 et 16 avril 2015, avaient comme objectif d'optimiser les façons de faire et les outils pour relever les défis actuels et futurs en AIPRP. Cet objectif s'avérait approprié dans la perspective d'une plus grande transparence des organisations et d'une accessibilité accrue de l'information.

Depuis l'automne 2011, l'AAPI offre aux responsables et à leurs conseillers le *Programme de formation professionnelle en accès à l'information et en protection des renseignements personnels*, accrédité par la Faculté de l'éducation permanente (FEP) de l'Université de Montréal et parrainé par M^e Pierre Trudel, professeur titulaire au Centre de recherche en droit public (CRDP) de la Faculté de droit de l'Université de Montréal. Ce programme de 70 heures est axé sur le développement et la mise en œuvre des bonnes pratiques en AIPRP; unique au Canada, le programme a été conçu par des praticiens, pour des praticiens, et les cours sont donnés par des praticiens chevronnés.

Pendant plus de 10 ans, et afin de mener à bien sa mission de soutien aux organismes publics pour l'application de la Loi sur l'accès, le Secrétariat à l'accès à l'information et à la réforme des institutions démocratiques a soutenu l'AAPI en lui accordant une aide financière pour réaliser des activités de développement des compétences en AIPRP. Cette aide financière a notamment contribué à la mise en œuvre du *Programme de formation professionnelle en AIPRP*, lequel programme n'aurait pu voir le jour sans l'apport exceptionnel des formateurs et conseillers en AIPRP qui ont offert, sans compter, expertise et temps, et qui ont ainsi collaboré à l'avancement des connaissances en ces matières. En raison des orientations budgétaires des dernières années, l'aide financière accordée à l'AAPI a été retirée, et ce, malgré les enjeux de plus en plus complexes en AIPRP, lesquels nécessitent l'implication des praticiens pour assurer une saine gouvernance à cet égard.

Depuis 2008, le Commissariat à la protection de la vie privée du Canada (CPVP) et le Commissariat à l'information du Canada sollicitent l'AAPI en raison de son expertise sur différents sujets liés à leur mandat et à divers enjeux en AIPRP. Ainsi, l'AAPI a notamment participé aux travaux d'élaboration d'un profil optimal de compétences pour les coordonnateurs fédéraux en application des lois canadiennes en ces matières. Tout dernièrement, l'AAPI a participé à des réunions tenues par le CPVP sur les principaux enjeux stratégiques touchant la protection du droit à la vie privée au Canada dans les cinq prochaines années. Enfin, l'AAPI a reçu différents mandats du CPVP du Canada afin d'élaborer différents projets de sensibilisation et d'éducation auprès de citoyens. À titre d'exemple, l'AAPI a mis à la disposition des enseignants du premier cycle du secondaire une trousse pédagogique pour sensibiliser les jeunes - « les natifs du numérique », comme on les appelle - à la protection de leurs renseignements personnels dans le Net. Compte tenu de l'engouement québécois à l'égard de cette trousse pédagogique, le CPVP du Canada a octroyé de nouveau un mandat pour que cette trousse soit adaptée et diffusée à l'ensemble du Canada, en français et en anglais.

Partie 1 COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS SUR LES OBJECTIFS ET LES MOYENS DE MISE EN ŒUVRE DE LA TRANSPARENCE GOUVERNEMENTALE

L'Association sur l'accès et la protection de l'information (AAPI) regroupe principalement des responsables et des intervenants en accès à l'information et en protection des renseignements personnels de tous les secteurs d'activité et dispose ainsi d'un large bassin d'experts professionnels comptant de nombreuses années d'expérience en ces matières.

Fort de cette représentativité du milieu, l'Association a déjà présenté ses observations lors de différents débats tels que celui portant sur la pertinence d'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. Elle a fait de même pour les divers avant-projets ou projets de loi touchant la Loi sur l'accès et la Loi sur le secteur privé.

D'entrée de jeu, l'AAPI considère que la vision gouvernementale de même que les objectifs de mise en œuvre de la transparence gouvernementale présentés dans le document sont tout à fait pertinents au regard du contexte actuel en matière d'accès proactif à l'information et de mesures optimales de protection des renseignements personnels.

L'objectif et la finalité de la démarche gouvernementale

La transparence est principalement le résultat d'une culture et d'une éthique organisationnelles optimales. Plusieurs des propositions inhérentes au document sur les orientations impliquent effectivement une évolution des cultures ainsi qu'un renouvellement des valeurs par l'engagement des dirigeants à les intégrer à leurs règles de gouvernance et à leurs pratiques opérationnelles liées à l'accès à l'information et à la protection des renseignements personnels.

Par ailleurs, certaines mesures législatives ou réglementaires envisagées relèvent du domaine des bonnes pratiques en matière de gouvernance en AIPRP, pratiques qui peuvent être développées par des mécanismes d'autorégulation, des cadres de gestion ainsi que par des activités de sensibilisation et de formation professionnelle. C'est pourquoi l'AAPI constate que plusieurs des mesures législatives et réglementaires envisagées devraient être édictées soit par règlement, soit par l'intermédiaire de lignes directrices émanant du ministre responsable de l'application de la Loi sur l'accès, car ces mesures lui semblent davantage de l'ordre de l'application.

Le responsable en AIPRP, l'acteur clé pour un gouvernement plus transparent dans le respect du droit à la vie privée et de la protection des renseignements personnels

Une des modifications législatives vise à conférer au responsable un maximum d'autonomie, notamment en modifiant l'article 8 de la Loi sur l'accès. Après une lecture des orientations proposées, qui ont comme effet d'encadrer encore plus l'exercice des responsabilités et du pouvoir décisionnel du responsable, l'AAPI constate que le moyen choisi ne permettra pas d'atteindre cet objectif d'autonomie.

L'AAPI invite les membres de la Commission à prendre connaissance de la définition de l'autonomie professionnelle mise de l'avant par l'AAPI, particulièrement dans le cadre de son *Programme de formation professionnelle en AIPRP*.¹

En effet, le responsable en AIPRP est le principal agent de changement durable quant à l'amélioration de l'efficacité et de l'efficacité de la procédure d'accès, incluant l'application motivée et transparente des restrictions à l'accès. Que ce soit dans une municipalité, dans un organisme gouvernemental, dans un établissement de santé ou dans une institution d'enseignement, le responsable devrait posséder les mêmes compétences pour assumer pleinement ses responsabilités liées à la gouvernance et à l'application de la Loi sur l'accès.

De l'avis de l'AAPI, les orientations gouvernementales ont une incidence directe sur le **statut professionnel** du responsable en AIPRP, et ce, peu importe la taille de son organisme et le volume d'activités dans le traitement des demandes d'accès et la protection des renseignements personnels. En effet, **le responsable en AIPRP** est un **conseiller** privilégié pour le haut dirigeant, un **coordonnateur** de l'instauration de bonnes pratiques de gouvernance et, enfin, un **praticien** pour la mise en œuvre opérationnelle des dispositions du cadre législatif et réglementaire. **Ces trois fonctions confirment le statut professionnel de responsable en AIPRP.**

Consolider plutôt qu'ajouter

L'AAPI est portée à croire que les changements voulus par la réglementation en AIPRP adoptée en 2008 sont encore en voie d'intégration dans les pratiques des organismes publics sans pour autant avoir eu une incidence positive et significative sur le taux de satisfaction des citoyens et sur l'exercice des fonctions des responsables de l'accès. D'ailleurs, les données² portant sur l'existence de comités d'AIPRP au sein des organismes assujettis et sur la fréquence de leurs réunions sont probantes quant au travail qu'il reste à faire et, surtout, à la pertinence du moyen choisi pour assurer cette prise en charge par la haute direction des organismes publics. Ce n'est donc pas en ajoutant de nouvelles normes législatives ou réglementaires que cette prise en charge sera susceptible de se matérialiser dans les pratiques de gouvernance de la haute direction.

Par exemple, en vue de répondre aux attentes de transparence des citoyens et d'être proactif dans ses actions envers ces derniers, le monde municipal agit déjà sur la base des principes véhiculés par les orientations gouvernementales. De plus, l'AAPI a été en mesure de constater qu'un grand nombre de petites et moyennes municipalités diffusent, dans leur site Internet, de l'information sur la vie municipale et les activités du conseil, tels les ordres du jour des séances publiques, les procès-verbaux, les documents pour prise de décision ainsi que l'ensemble des règlements adoptés. En portant à votre connaissance ce qui se fait au niveau municipal, l'AAPI a comme objectif de sensibiliser les membres de la Commission sur l'importance d'analyser, dans un premier temps, les bonnes pratiques des différents réseaux en matière de diffusion proactive de l'information et de protection des renseignements personnels avant d'ajouter de nouvelles exigences au cadre normatif.

Dans un même ordre d'idées, certaines lois qui régissent la gestion municipale, telle la Loi sur les cités et villes, définissent un régime d'accès plus généreux que celui prévu par la Loi sur l'accès. Le critère

¹ La définition de l'autonomie professionnelle est présentée dans présent mémoire en regard de l'orientation n° 4.

² Document sur les orientations, p. 116.

pouvant le plus contribuer à une plus grande transparence est la proximité de l'accès à un document après la prise de décision sur un sujet donné.

Dans cette même perspective, la volonté de réduire les dépenses de plus de 1,5 G\$ d'ici le 31 mars 2017 commande de consolider davantage les exigences actuelles en AIPRP avant d'instaurer de nouvelles mesures qui, sans aucun doute, nécessiteront de nouveaux investissements de la part des organismes publics. D'ailleurs, dans l'actuel contexte de rigueur budgétaire, il aurait été nécessaire de déterminer globalement les coûts du système actuel d'accès aux documents au niveau gouvernemental et d'en évaluer la performance à partir d'indicateurs éprouvés, de même que le taux de satisfaction des citoyens, de la haute direction des organismes publics et de leurs responsables en AIPRP.

La déjudiciarisation du système d'accès à l'information

Les orientations gouvernementales visent une déjudiciarisation du processus de recours, notamment par le développement de meilleurs mécanismes de médiation³. L'AAPI croit que cet objectif de déjudiciarisation doit être poursuivi sur d'autres dimensions de la Loi afin que le processus d'accès à l'information soit davantage balisé par des lignes directrices émises par le ministre responsable de l'application de la Loi sur l'accès ou par un « code de pratiques exemplaires ».

Pour atteindre une gouvernance efficace et mobilisatrice en AIPRP, tous les gestionnaires de la haute direction et des opérations doivent être responsabilisés sur l'importance d'intégrer l'AIPRP dans tous leurs processus de gestion. Sur ces derniers propos, l'AAPI est convaincue que l'administration et l'application de la Loi seraient mieux servies si elles se réalisaient dans une perspective de gestion, et moins comme une responsabilité juridique.

Plusieurs des suggestions de l'AAPI rejoignent l'objectif de déjudiciarisation poursuivi par le ministre responsable de l'application de la Loi sur l'accès. En effet, ces suggestions visent à ne pas ajouter au cadre juridique, mais plutôt à procéder par règlement ou lignes directrices tenant compte de l'évolution des enjeux en AIPRP, qui requièrent souplesse et capacité accrue d'adaptation au moment opportun.

Autres défis à considérer

L'accès à l'information à l'ère du numérique

La Loi sur l'accès devrait tenir davantage compte des avancées technologiques qui posent notamment le défi pour les organismes publics de définir de nouveaux modes de gestion et de communication de l'information en vue de répondre plus efficacement et au moindre coût aux demandes d'accès et de faciliter une diffusion proactive. Pour atteindre ces résultats, la Loi sur l'accès devrait permettre de tirer le meilleur parti des technologies tout en fournissant certaines balises pour ne pas laisser aux responsables le devoir d'interpréter les obligations de l'organisme et de rendre des décisions à cet égard, au meilleur de leurs connaissances, comme c'est souvent le cas actuellement.

Les normes et la procédure d'accès définies par la loi actuelle misent davantage sur le support papier alors que l'information est de plus en plus numérique et dématérialisée. À la page 22 du document de présentation des orientations gouvernementales, il est proposé de continuer à offrir les documents en

³ Document sur les orientations, orientation n° 30, p. 139.

format papier pour faciliter l'accès à tous. Dans un univers déjà fortement informatisé et numérique, et dans un contexte global de dématérialisation de l'information, des réflexions plus poussées s'imposent pour déterminer si tous les supports devront continuer de cohabiter, et ce, dans tous les cas.

De l'avis de l'AAPI, et dans une perspective d'avenir, le format numérique devrait devenir le standard pour répondre aux demandes d'accès aux documents à moins que la situation d'une personne nécessite un accès sur un support papier. De plus, la gestion de l'information numérique aura à être améliorée en vue d'en faciliter le repérage.

Pour un juste équilibre entre la protection de la vie privée et la sécurité publique

En novembre 1995, le Parlement européen a adopté une directive relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données entre les états membres. Une analyse serait souhaitée afin de déterminer les modalités de cette directive qui pourraient être appliquées pour le partage d'information entre les provinces canadiennes et les États-Unis, à titre d'exemple, car le transfert et le transit de renseignements personnels sont inévitables dans un monde de plus en plus inter-relié.

L'AAPI constate que les responsables en AIPRP et les juristes sont souvent laissés à eux-mêmes pour interpréter et recommander les normes et mesures acceptables en la matière lors de négociation d'ententes avec des fournisseurs privés ou d'autres organismes visant l'échange et le transit d'information.

Le monde policier est particulièrement visé par ce nouveau phénomène, car le crime n'a pas de frontières. Le cyberspace doit être ainsi surveillé constamment, les échanges de renseignements entre divers corps policiers québécois, canadiens et étrangers étant nécessaires pour assurer la sécurité de l'État et des citoyens dans un univers où le terrorisme est de plus en plus présent. L'AAPI croit donc important d'établir des balises sur l'échange de renseignements personnels entre organismes et gouvernements, pour prévenir le crime et assurer le respect des lois, sans porter atteinte au droit à la vie privée. Également, l'AAPI suggère une réflexion sur les délais de conservation des renseignements personnels échangés, leur destruction éventuelle et le droit de rectification par les personnes concernées.

De plus, pour un juste équilibre entre la protection de la vie privée et la sécurité publique, la Loi manque de précision et mériterait d'être adaptée à la réalité opérationnelle policière afin que les restrictions actuellement applicables puissent être mieux définies pour faciliter le travail des responsables de manière à protéger tout renseignement lié aux opérations policières. Il y a beaucoup de jurisprudence en la matière et force est de constater qu'il subsiste un problème de cohérence dans l'application de l'article 28 de la Loi sur l'accès.

Nos membres sont préoccupés par l'utilisation de caméras de surveillance et les modalités de cybersurveillance ainsi que par la communication ou non de renseignements à des organismes venant en aide aux victimes d'actes criminels. Bien qu'un rapport d'enquête de la CAI établisse les règles d'utilisation de la vidéosurveillance avec enregistrement dans les lieux publics par les organismes

publics⁴, une amélioration de la Loi sur l'accès et des pratiques serait souhaitable pour arrimer les dispositions légales, la jurisprudence et les pratiques policières qui concernent les victimes d'actes criminels.

La vision des renseignements personnels dans la perspective du droit à la vie privée

Le document sur les orientations gouvernementales propose des mesures qui vont assurer davantage de protection des renseignements personnels telles que l'analyse des risques d'atteinte à la vie privée et de la protection des renseignements personnels découlant de la diffusion de données anonymes, la mise en place d'un processus préalable de gestion des risques et des impacts pour les technologies touchant les renseignements personnels, une gestion plus transparente des incidents de sécurité et, enfin, l'adoption de cadre de gouvernance et de gestion.

L'AAPI croit que dans le cadre de la révision de la Loi sur l'accès, il serait opportun que la Loi énonce une vision et des principes liés à la protection des renseignements personnels dans la perspective du droit à la vie privée des citoyens. Cette vision et ces principes devraient aussi avoir une portée tant dans le secteur public que dans le secteur privé. Cette suggestion est proposée à la lumière de la participation de l'AAPI à des consultations réalisées par le Commissariat à la protection de la vie privée du Canada (CPVP) en vue de définir ses priorités stratégiques 2015-2020, lesquelles ont mené à l'adoption de priorités pour concrétiser sa vision, qui est de « tracer un chemin vers une meilleure protection ».

Ainsi, cette vision et ces principes énoncés dans la Loi sur l'accès seraient l'assise sur laquelle chaque organisme public devrait définir un cadre de gouvernance et de gestion favorisant une plus grande transparence, une plus grande responsabilisation et une meilleure imputabilité à l'égard de la protection de la vie privée et des renseignements personnels, le tout conformément à l'orientation n° 14.

Enfin, le document présentant les orientations est silencieux sur des aspects qui préoccupent les citoyens tels que les données biométriques comme source d'information, le profilage à des fins de marketing, les applications mobiles, la télématique, l'infonuagique et le traitement massif des données (ou *big data*).

En terminant, l'AAPI croit que la révision du cadre juridique en protection des renseignements personnels au Québec doit se faire de façon concomitante dans les secteurs public et privé.

⁴ Rapport d'enquête de la CAI concernant la mise en œuvre du projet pilote appelé Robot-Cam (surveillance par caméras) dans le Quartier latin par le Service de police de la Ville de Montréal (SPVM) / http://www.cai.gouv.qc.ca/cai_co_20050407/

1. UNE GOUVERNANCE EFFICACE ET MOBILISATRICE

Commentaires généraux

***La transparence est principalement le résultat d'une culture et
d'une éthique organisationnelles optimales***

L'AAPI croit fermement que l'accès à l'information et la protection de la vie privée doivent s'intégrer dans des stratégies et des modes de gestion de l'information qui nécessitent l'implication de tous les gestionnaires de la haute direction de même que de ceux qui assument la responsabilité de rendre des services à la population. De plus, il est essentiel que le responsable de l'accès à l'information assure un leadership lui permettant d'associer à l'exercice de ses fonctions les différentes expertises concernées par la gestion de l'information : les responsables organisationnels de la gestion documentaire, de la sécurité de l'information et de l'éthique et les juristes.

La principale cible de mobilisation devrait être d'assurer l'adhésion des gestionnaires à la philosophie et aux principes de la Loi sur l'accès, ainsi qu'aux orientations proposées pour un gouvernement plus transparent et de devenir proactif dans la mise en œuvre des orientations gouvernementales. Cette adhésion sera possible dans la mesure où les résultats attendus seront accompagnés des ressources appropriées et nécessaires. Il va sans dire que dans le contexte budgétaire actuel des organisations publiques, les résultats attendus doivent être proportionnels aux ressources disponibles et tenir compte des autres priorités de gestion qu'un tel contexte requiert.

Les orientations gouvernementales visent une responsabilisation en AIPRP des organismes publics. Le ministre responsable de l'application de la Loi entend déposer un bilan quinquennal de l'administration de la Loi, qui porte notamment sur la gestion des ressources matérielles et humaines nécessaires à l'application de la Loi. L'AAPI salue cette préoccupation du ministre responsable de l'application de la Loi tout en soulignant l'importance d'associer les dirigeants des organismes publics à ce bilan.

Dans ce contexte, l'AAPI propose divers moyens pour favoriser une gouvernance efficace et mobilisatrice :

- La sensibilisation et l'information du public en général, des gestionnaires et du personnel des organismes publics sur les principes d'accès et les devoirs et responsabilités réciproques. Concrètement, la mise en œuvre d'une campagne de sensibilisation ayant comme thème « Mes renseignements personnels sont protégés, ceux de mon voisin aussi » pourrait se voir bonifiée de conseils pour la protection des données personnelles ajoutés par les citoyens eux-mêmes.
- L'intégration de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels (ci-après « AIPRP ») à la programmation des activités et à la planification budgétaire des ministères et organismes gouvernementaux ainsi que l'adaptation de cette mesure aux réalités du milieu municipal et des réseaux de l'éducation et de l'enseignement supérieur, de la santé et des services sociaux et, enfin, des ordres professionnels.

- L'implication des gestionnaires de tous les niveaux des organismes publics : la gestion de l'AIPRP est une question de gestion stratégique de l'information (accessibilité, sécurité et confidentialité, qualité) et les exigences de cette gestion doivent être prises en charge par les gestionnaires de la haute direction de même que par les gestionnaires opérationnels, car ce sont eux qui créent, utilisent et protègent l'information nécessaire à la prestation des services publics.
- La transparence est davantage le résultat d'une évolution de la culture et de l'éthique organisationnelles. La déjudiciarisation de la gestion de l'AIPRP devrait donc être envisagée pour concrétiser cette évolution auprès des gestionnaires et des responsables de l'accès.

Ultimement, l'**AAP** propose de mettre en place des mécanismes de planification des ressources par les organismes publics, des mesures du rendement et des modèles de coûts fondés sur l'analyse de la charge de travail. Ainsi, compte tenu des réalités budgétaires des organismes publics, la connaissance des coûts réels du système québécois d'accès à l'information est nécessaire pour permettre aux organismes publics une saine gestion de l'accès à l'information et en assurer une gouvernance efficace et mobilisatrice.

Commentaires spécifiques

Orientation n° 1

1.1 Introduire dans le texte de la Loi sur l'accès ses principes et ses objets.

L'AAP endosse entièrement l'orientation d'une telle clause introductive, qui a d'ailleurs été soutenue par notre Association lors d'une étude comparative sur différents modèles de diffusion proactive de l'information⁵ réalisée par M^e Lyette Doré. Celle-ci proposait alors un changement en ce sens à la législation et nous nous permettons de la citer textuellement :

*Une des premières mesures pourrait consister à ajouter à la Loi sur l'accès à l'information sur la protection des renseignements personnels une clause introductive explicite à l'effet que la législation a pour but d'élargir le droit du public d'accéder aux documents et à l'information détenus par les organismes publics qui y sont assujettis. Une telle disposition viendrait renforcer la philosophie et les principes de politiques publiques qui sous-tendent la Loi. Certes, l'article 171 de la Loi sur l'accès porte sur cette question mais elle ne semble pas avoir le même poids qu'une clause introductive. Comme le faisait remarquer la Cour suprême, notamment dans la décision Dagg c. Canada (Ministre des Finances), une telle disposition **n'a pas qu'une valeur descriptive : elle constitue la pierre angulaire du régime d'accès et guide les organismes publics, les organismes de révision et même les tribunaux dans l'interprétation et l'application de la législation**. Aussi, l'existence d'une clause introductive mérite d'être particulièrement soulignée puisqu'elle est plutôt rare et donc significative.*

L'adoption d'une telle clause aurait aussi l'avantage d'envoyer un signal clair à l'effet que la Loi ne remplace pas les procédures habituelles par lesquelles le public obtient déjà de l'information auprès de sources gouvernementales ou publiques. En conséquence, les pratiques informelles de communication d'information et de documents demeurent intactes (ou sont amplifiées). La Loi existe pour conférer un droit formel de demander accès – ce qui devrait la plupart du temps être une mesure de dernier ressort pour protéger, entre autres, le droit de demander une révision indépendante de toute décision refusant accès, en tout ou en partie, à des documents ou à de l'information ou pour s'assurer de protéger des catégories particulières d'informations (les renseignements de tiers et les renseignements de nature personnelle, par exemple).

⁵ Lyette Doré, *Étude comparative sur divers modèles de « Automatic Routine Disclosure » ou l'art de diffuser activement, de divulguer volontairement et sans formalités l'information détenue par les organismes publics*, mars 2003, rapport présenté à l'AAP, p. 86.

De l'avis de l'AAPI, l'énoncé de cette clause devrait affirmer le fait que l'accès est la règle générale et que seuls des critères d'intérêt public définis par la Loi peuvent constituer des restrictions à son respect.

Compte tenu de l'importance des principes énoncés, cette clause devrait déterminer les conséquences à ne pas y adhérer de manière à ce que la CAI, chargée de la surveillance de l'application de la Loi, puisse avoir un pouvoir « coercitif » et, ainsi, faire une différence dans une bonne gouvernance de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels.

L'AAPI souligne que l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels sont des valeurs fondamentales de l'administration publique québécoise; de ce fait, l'AIPRP doit être intégrée au travail quotidien du personnel et des gestionnaires de tous les niveaux de l'organisme public. Cette clause introductive devrait interpeller l'ensemble des membres du personnel dans l'exercice de leur responsabilité quotidienne en matière d'accès proactif à l'information et de protection des renseignements personnels.

Enfin, l'AAPI partage la définition proposée par M^{me} Nicole Duplé dans son rapport de recherche présentant un examen critique de la loi québécoise sur l'accès à l'information à la lumière de quelques législations étrangères⁶. Compte tenu de ce qui précède, l'AAPI croit opportun d'analyser la pertinence d'intégrer les objets présentés dans le document sur les orientations gouvernementales, en page 33, car pour une bonne part, il lui semble préférable d'axer ce texte sur les six principes énoncés. Ainsi, l'AAPI considère comme fort intéressant l'énoncé relatif à la Loi sur la gouvernance des sociétés d'État, puisqu'il précise en peu de mots l'objet de la Loi et en établit les principes fondamentaux.

L'AAPI endosse avec conviction le fait que le gouvernement adopte une telle clause introductive à la Loi sur l'accès précisant l'objet de la Loi et les principes de gouvernance de l'AIPRP.

L'AAPI propose :

- que l'objet et les principes de la Loi soient bien communiqués au public et surtout valorisés auprès des gestionnaires et du personnel des organismes publics, et ce, de façon planifiée et régulière;
- que l'application de ses principes soit intégrée aux attentes de gestion et de résultats fixées aux sous-ministres et aux dirigeants d'organismes ainsi qu'aux mécanismes de reddition de comptes; cette intégration devrait se faire aussi sur le plan des descriptions de tâches de chaque employé d'un organisme public.

Dans son rôle de soutien auprès de ses membres, l'AAPI s'assurera que la formation des responsables intègre l'application de ces principes par la reconnaissance des bonnes pratiques permettant d'en assurer la concrétisation dans l'exécution de leurs fonctions et les activités courantes de leur organisme.

Orientation n° 2

1.2 Introduire un chapitre distinct dans la Loi sur l'accès concernant la diffusion proactive.

L'orientation voulant faire de la diffusion proactive la règle en matière d'accès à l'information est fort intéressante; en même temps, elle requiert des modifications importantes aux façons actuelles de gérer l'information. Depuis plusieurs années, certains disent des décennies, la gestion de l'information,

⁶ Document sur les orientations, p. 37, citation 40.

particulièrement sous format papier et numérique, a été laissée pour compte dans les priorités opérationnelles et budgétaires, et ce, pour de bonnes et de mauvaises raisons. La diversité et la mobilité des supports offerts par les nouvelles technologies amplifient la complexité d'une gestion de l'information.

Les défis qui ont dû être relevés pour mettre en œuvre les dispositions du Règlement sur la diffusion de l'information et sur la protection des renseignements personnels (ci-après « Règlement sur la diffusion ») en 2008 et en 2015 sont le reflet d'un état préoccupant quant à la qualité de l'information (forme et contenu) et à l'efficacité des mécanismes permettant de la repérer et de la mettre à jour par les ministères et organismes gouvernementaux assujettis. Étendre la portée de la diffusion proactive aux autres réseaux du secteur public représente un défi encore plus important.

Le chapitre distinct énoncerait certains critères concernant :

- la qualité de l'information et des exigences de repérage, c'est-à-dire qu'elle doit permettre « aux citoyens de se former leur propre opinion sur les autorités qui les gouvernent et de s'engager dans le processus de prise de décision »; dans l'identification de cette information de qualité, le public devrait pouvoir être consulté;
- la mise en place de processus rigoureux et intégrés de gestion de la documentation, de manière à ce que dès qu'ils sont produits, les documents soient en principe accessibles; les organismes publics doivent donc intégrer cet aspect dans la gouvernance de la gestion de l'information⁷.

L'AAPI considère ces orientations pertinentes et en toute cohérence avec les principes de gouvernance qu'elle promeut dans le cadre de ses formations aux praticiens en AIPRP, notamment en gestion de l'information. De plus, elles s'inscrivent dans ce qui se fait de mieux ailleurs et les recommandations d'organismes comme l'UNESCO. Par ailleurs, leur respect implique du temps quant aux nouvelles façons de gérer l'information, de sa conception jusqu'à sa destruction, qui seront à implanter et qui généreront des investissements importants en systèmes de gestion de l'information, en sensibilisation et en formation des gestionnaires et de leur personnel.

Outre ces préalables, ces critères impliquent un changement de culture dans la façon de voir et de gérer l'information relativement à la volonté gouvernementale de responsabiliser les citoyens et de susciter leur engagement sur la base d'une information de qualité, à jour et accessible en temps utile.

Dans le contexte budgétaire actuel et pour que le chapitre qui serait intégré à la Loi sur l'accès ne reste pas lettre morte, l'AAPI propose que ce chapitre :

- exprime la vision gouvernementale de ce que doit être la diffusion proactive d'information d'intérêt public et de qualité dans la gouvernance et les pratiques des organismes publics;
- définisse les buts et les cibles à atteindre de même que les principaux indicateurs de résultats adaptés à la diversité des réseaux de services publics;
- responsabilise les organismes publics quant à leur choix des stratégies et des moyens de réalisation tout en exigeant de leur part l'établissement d'un calendrier de mise en œuvre tenant compte de leurs ressources, de l'état de leurs actifs informationnels ainsi que des besoins de leurs usagers et du public en général.

⁷ Document sur les orientations, p. 40 et 41.

Orientation n° 3

1.3 Revoir le rôle du ou de la ministre responsable de l'application de la Loi sur l'accès.

L'AAPI partage les trois objectifs « supplémentaires » à la base de la redéfinition des fonctions du ministre responsable de la Loi sur l'accès, inscrits à la page 45 du document présentant les orientations gouvernementales. L'AAPI comprend donc que les responsabilités énoncées par l'article 174 sont reconduites, dont celles de conclure des ententes avec toute personne, association, société ou tout organisme.

D'ailleurs, pendant plus de 10 ans, le ministre responsable de la Loi sur l'accès a convenu, avec l'AAPI, d'ententes lui permettant d'offrir aux responsables des services de soutien et de formation en conformité avec sa mission de développer les compétences en AIPRP. L'AAPI est persuadée qu'elle peut compter sur l'écoute du ministre pour poursuivre cette collaboration afin de faire face aux défis que représente la mise en œuvre des orientations gouvernementales qu'il propose.

Assurer plus de cohérence dans l'application de la Loi sur l'accès

L'AAPI est fort heureuse que le ministre responsable de l'application de la Loi intègre dans la Loi sur l'accès de nouvelles responsabilités, dont celle de soutien et de formation à l'intention des sous-ministres, des dirigeants et des responsables des organismes gouvernementaux, des responsables dans les municipalités et les réseaux de la santé et des services sociaux, de l'éducation et de l'enseignement supérieur. L'AAPI souligne que depuis près de 25 ans, elle soutient les responsables de tous les secteurs d'activité par de la formation, de la sensibilisation, des guides pratiques en application de la Loi sur l'accès et des services d'accompagnement individuels et professionnels.

En effet, l'AAPI est en mesure d'apporter au ministre le point de vue des praticiens de tous les secteurs sur les règles d'application et sur des solutions concrètes visant à assurer une meilleure cohérence dans l'application de la Loi puisqu'elle a une connaissance approfondie des besoins des responsables de l'accès à l'information des différents secteurs d'activité. **L'AAPI offre une indépendance, une expertise et une agilité organisationnelle qui lui confèrent de la crédibilité aux yeux de la communauté des responsables de tous les secteurs.**

Aux fins de la cohérence dans l'application de la Loi sur l'accès, le ministre entend recommander de bonnes pratiques et élaborer des outils et des guides en matière d'AIPRP afin de soutenir les organismes publics. À ce titre, l'AAPI appuie l'exercice de ce rôle d'encadrement des pratiques en AIPRP par la diffusion du *Programme de formation professionnelle en AIPRP*, accrédité par la Faculté de l'éducation permanente de l'Université de Montréal. De plus, ce programme vise l'instauration de bonnes pratiques en gouvernance et en application de la Loi sur l'accès dans une approche multidisciplinaire avec les autres expertises concernées. Par exemple, le *Programme* présente des contenus liés à la gestion documentaire, à la prévention et à la gestion des incidents en sécurité, de même que les règles éthiques, sans oublier les processus administratifs nécessaires à la mise en application de la Loi.

En bref, le ministre peut compter sur une offre de service de l'AAPI pour mener à bien ses responsabilités en matière de soutien des responsables en AIPRP du secteur gouvernemental et, plus particulièrement, auprès du milieu municipal et des réseaux de la santé et des services sociaux, de l'éducation et de l'enseignement supérieur.

Déposer un bilan quinquennal de l'administration de la Loi et des règlements afférents

Le ministre responsable de la Loi sur l'accès propose de déposer un bilan quinquennal de l'administration de la Loi et des règlements afférents devant la Commission parlementaire compétente de l'Assemblée nationale. Dans un contexte d'imputabilité et de reddition de comptes, l'AAPI est convaincue qu'un tel bilan permettra de mieux planifier les changements en AIPRP, de façon progressive et durable.

En regard de l'administration de la Loi, le ministre responsable de la Loi sur l'accès aurait deux responsabilités, soit de conseiller le gouvernement en lui fournissant des avis sur la gestion des ressources matérielles et humaines nécessaires à l'application de la Loi et de déposer un bilan quinquennal de l'administration de la Loi et des règlements afférents devant la Commission parlementaire compétente de l'Assemblée nationale. Dans un contexte d'imputabilité et de reddition de comptes, l'AAPI croit que l'exercice de ces responsabilités peut permettre de mieux planifier les ressources nécessaires à l'application de la Loi, particulièrement dans un contexte de rareté des ressources. Elle croit par ailleurs que le ministre devrait aussi s'intéresser aux ressources informationnelles essentielles à une gestion proactive de l'information et nécessaires à sa reddition de comptes.

En raison de ses connaissances en AIPRP de tous les secteurs, l'AAPI, en collaboration avec ses membres en matière de sécurité de l'information, est en mesure de faire une proposition sur l'outil de collecte de données qui permettra au ministre de réaliser un bilan de l'administration de la Loi sur l'accès.

Malgré ces éléments positifs, l'AAPI est préoccupée par le fait que le ministre responsable de la Loi sur l'accès cumulera trois fonctions : conseiller le gouvernement sur le cadre juridique en AIPRP, assurer un soutien aux réseaux et faire un bilan quinquennal de l'administration de la Loi et des règlements afférents. De ce fait, il sera « législateur », « régulateur » et « administrateur » par le dépôt d'un bilan devant l'Assemblée nationale.

Pour ce qui est de la reddition de comptes devant l'Assemblée nationale, l'AAPI comprend que la CAI aura la responsabilité de surveillance de l'application de la Loi déjà prévue par l'article 179 de la Loi sur l'accès. L'exercice de cette responsabilité est avantageusement confié à un organisme neutre, en l'occurrence la CAI, qui est en mesure de porter une évaluation objective sur le cadre juridique et sur l'application de la Loi par les réseaux soutenus par le ministre responsable de l'accès.

L'implication des responsables de l'AIPRP des réseaux par l'intermédiaire des ministres sectoriels

Par ses activités de soutien auprès des réseaux⁸, l'AAPI a développé une expertise et une connaissance de leur culture, de la diversité des modes de gestion de l'AIPRP et de leur approche de gouvernance, compte tenu de leur mission particulière. C'est pourquoi l'AAPI est sensible aux préoccupations des réseaux relativement aux actions nécessaires pour bien les soutenir dans l'évolution de leur culture organisationnelle en matière d'AIPRP et dans l'établissement de pratiques plus proactives comme le veulent les orientations gouvernementales.

Dans un premier temps, les rétroactions reçues des membres de ces réseaux montrent la pertinence d'élaborer de nouvelles façons de gérer l'AIPRP pour assurer une plus grande cohérence dans

⁸ Réseaux : le milieu municipal, les réseaux policier, de l'éducation et de l'enseignement supérieur, les secteurs de la santé et des services sociaux et les ordres professionnels.

l'application de la Loi sur l'accès tout en permettant une adaptation de cette gestion aux réalités très diversifiées des organismes qui seraient assujettis. Dans un deuxième temps, les responsables de l'AIPRP de ces réseaux croient que ces nouvelles façons de gérer devraient s'intégrer à leur structure organisationnelle et à leur processus actuel, et permettre une reddition de compte aux dirigeants et aux ministres sectoriels.

En raison de ce qui précède et de l'expérience acquise par l'AAPI dans ses relations avec les responsables de ces réseaux, il lui apparaît donc essentiel que la haute direction de ces réseaux, laquelle détermine les orientations de gouvernance et opérationnelles, puisse interagir et guider les responsables de l'AIPRP dans la mise en œuvre des orientations gouvernementales. Ainsi, le ministre responsable de l'application de la Loi sur l'accès pourrait associer les ministres sectoriels⁹ dans la définition de sa stratégie d'implantation des orientations afin que ceux-ci puissent s'assurer de leur intégration dans la gouvernance et dans les orientations opérationnelles de toutes les composantes ou tous les établissements assujettis de ces réseaux. Cette façon de faire permet aux responsables de l'AIPRP de ces réseaux de recevoir de la ligne hiérarchique des directives et des obligations de résultat adaptées à leur réalité et d'en rendre compte à leur autorité.

Ainsi, les ministres sectoriels auront à rendre compte des résultats atteints au ministre responsable de l'application de la Loi sur l'accès, le soutenant ainsi dans l'élaboration de sa reddition annuelle et de son bilan quinquennal sur l'administration de la Loi.

En conclusion, l'AAPI croit que l'implication des responsables de ces réseaux par l'intermédiaire des ministres sectoriels les mobilisera davantage et assurera ainsi l'intégration des changements souhaités par le ministre responsable de la Loi sur l'accès.

L'AAPI propose :

- que les responsabilités énoncées par l'article 174 soient reconduites, dont celles de conclure des ententes avec toute personne, association, société ou tout organisme;
- considérant que l'AAPI offre une indépendance, une expertise pratique développée par des praticiens pour des praticiens et une agilité organisationnelle qui lui confèrent de la crédibilité aux yeux de la communauté des responsables de tous les secteurs, que le ministre soutienne les responsables de l'accès à l'information des différents secteurs d'activité en utilisant les services de l'AAPI pour les former et les outiller, comme préconisé dans le *Guide de référence – Règlement sur la diffusion de l'information et sur la protection des renseignements personnels*;
- que le bilan quinquennal de l'administration de la Loi sur l'accès porte en plus sur la gestion des ressources informationnelles, laquelle est essentielle à une gestion proactive de l'information et nécessaire à sa reddition de comptes.
- que le bilan quinquennal sur l'administration de la Loi sur l'accès préparé par le ministre responsable de l'application de la Loi sur l'accès fasse l'objet d'une évaluation par la CAI afin que celle-ci soit intégrée dans son Rapport quinquennal sur l'application de la Loi sur l'accès en vertu de l'article 179 de la Loi sur l'accès.
- qu'en raison de ses connaissances en AIPRP de tous les secteurs, l'AAPI, en collaboration avec ses membres en sécurité de l'information, soit invitée à faire une proposition sur l'outil de collecte de données qui permettra au ministre de réaliser un bilan de l'administration de la Loi sur l'accès;

⁹ Ministres sectoriels : ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire, ministre de la Sécurité publique, ministre de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur, ministre de la Santé et des Services sociaux et ministre de la Justice, responsable de l'application des lois professionnelles.

- que la mise en œuvre des orientations gouvernementales implique les ministres sectoriels des réseaux de l'éducation et de l'enseignement supérieur, des ordres professionnels, des secteurs de la santé et des services sociaux ainsi que des milieux municipal et policier, et que ce faisant, leur responsable de l'AIPRP soit mobilisé par leur ligne hiérarchique dans l'implantation des changements et de la reddition de comptes, ce qui facilitera l'établissement des priorités quant aux ressources humaines et financières ainsi que l'intégration des changements souhaités par le ministre responsable de l'application de la Loi sur l'accès.

Orientation n° 4

1.4 Revoir les fonctions du responsable de l'accès aux documents.

Une des modifications législatives vise à conférer au responsable un maximum d'autonomie. Après une lecture des orientations proposées dans le document, lesquelles ont comme effet d'encadrer encore plus l'exercice des responsabilités et du pouvoir décisionnel du responsable, l'AAPI estime que l'objectif d'autonomie visé par cette orientation ne sera pas atteint.

À la lecture de cette orientation, l'AAPI constate que les trois modifications législatives proposées n'ont pas d'incidences sur la nature des fonctions du responsable; par ailleurs, l'orientation ajoute à ses responsabilités d'expliquer les motifs des décisions prises (article 50) et d'appliquer avec rigueur les délais prévus (article 47).

L'AAPI croit utile de livrer aux membres de la Commission sa vision de ce qu'est l'autonomie professionnelle qui est « essentielle » au responsable de l'AIPRP de tous les secteurs d'activité pour qu'il puisse s'acquitter de ses fonctions et assumer ainsi pleinement ses obligations.

Le responsable de l'AIPRP est le principal agent de changement durable quant à l'amélioration de l'efficacité et de l'efficacité de la procédure d'accès, incluant l'application motivée et transparente des restrictions à l'accès. Que ce soit dans une municipalité, dans un organisme gouvernemental, dans un établissement de santé ou dans une institution d'enseignement, le responsable possède les mêmes compétences pour assumer pleinement ses responsabilités.

L'autonomie professionnelle du responsable en AIPRP se manifeste ainsi :

- Une connaissance approfondie de l'organisation et de son secteur d'activité ainsi que des habiletés nécessaires à la faire évoluer
- Un leadership d'influence, qui s'appuie sur une grande capacité de communication et de négociation
- La reconnaissance par son milieu, principalement par les gestionnaires, des responsabilités qui lui sont confiées et de la nature stratégique de ses fonctions

De plus, les attentes formulées par les praticiens en AIPRP dans le cadre des travaux menant à l'adoption d'un profil de compétences à la base du *Programme de formation professionnelle en AIPRP* devraient répondre à ces quatre exigences :

- Maîtriser les enjeux en AIPRP
- Accroître leur leadership
- Mettre en œuvre les connaissances acquises
- Orienter et soutenir le développement de bonnes pratiques en AIPRP

C'est sur la base de sa vision et des attentes des praticiens en matière d'AIPRP que l'AAPI a élaboré le profil de compétences suivant, lequel a été reconnu par la FEP de l'Université de Montréal.

- Connaître la législation et la réglementation en AIPRP en vigueur au Québec
- Soutenir la gouvernance en accès à l'information (AI) et organiser le travail en respectant les exigences légales et administratives de la Loi sur l'accès en assurant l'efficacité des processus
- Connaître et appliquer les principes et les mesures optimales de gestion de l'information
- Soutenir la gouvernance en protection des renseignements personnels (PRP) et organiser le travail en respectant les exigences légales et administratives de la Loi sur l'accès en assurant l'efficacité des processus
- Évaluer et gérer les risques et les incidents de sécurité portant sur les renseignements personnels
- Savoir prendre une décision en portant un regard éthique sur les situations délicates
- Savoir communiquer et négocier avec le personnel et les différents intervenants ainsi que les citoyens et, à cette fin, établir des relations de confiance

Les conditions essentielles à l'exercice des fonctions du responsable en AIPRP

L'AAPI souhaite porter à l'attention des membres de la Commission les conditions qui lui apparaissent essentielles pour que le responsable désigné par la plus haute autorité de l'organisme puisse agir avec la plus grande autonomie dans l'exercice des responsabilités déléguées.

L'AAPI propose :

Concernant l'exercice de ses rôles et responsabilités :

- que le rôle, les responsabilités du responsable de l'accès à l'information ainsi que la nature stratégique de ses fonctions soient expliqués de façon plus détaillée par des communications dans les politiques de son organisme et dans l'information sur la procédure d'accès offerte au grand public;
- que les rôles et responsabilités du responsable soient expliqués aux sous-ministres et aux dirigeants des organismes, aux gestionnaires de programme et aux autres employés par rapport aux obligations fixées par la Loi;
- que le responsable de l'accès ait un accès direct à la personne lui ayant délégué ses responsabilités, laquelle demeure imputable.

Concernant l'accès à l'expertise et aux conseils :

- pour le réseau gouvernemental, que le gouvernement augmente sa capacité de développer l'expertise des responsables sur les questions relatives à la mise en œuvre de la Loi, et qu'il appuie activement les organismes publics, notamment en leur fournissant plus de conseils sur des questions de mise en œuvre, ainsi qu'en collectant et en diffusant les pratiques exemplaires; à cette fin, qu'il utilise les ressources et expertises déjà en place telles que celles développées par l'AAPI;
- pour les autres réseaux d'organismes publics, que le gouvernement favorise le développement de l'expertise des responsables sur les questions relatives à l'application de la Loi et, à cette fin, qu'il appuie activement ces organismes publics, notamment en faisant appel à l'AAPI en raison de sa connaissance de ces réseaux ainsi que de son expertise en formation et en soutien professionnels.

Concernant la formation du personnel responsable de l'AIPRP :

- que le gouvernement assume un leadership dans le soutien au développement de programmes de formation et d'occasions d'apprentissage à l'intention des responsables de l'accès, notamment en favorisant l'accès aux formations et à l'expertise offertes par des partenaires, dont l'AAPI;
- que les responsables de l'accès et tout intervenant en AIPRP soient tenus de suivre le *Programme de formation professionnelle en AIPRP* élaboré par l'AAPI et accrédité par la Faculté de l'éducation permanente de l'Université de Montréal, une formation appropriée à leur niveau de responsabilités et de compétences requises en regard des fonctions déléguées. Par exemple, un responsable de l'accès œuvrant au sein d'une municipalité ayant peu de demandes d'accès devrait avoir comme perspective de développement qu'il aura à faire évoluer la direction de la municipalité vers une culture de diffusion plus proactive de l'information; le développement de la compétence ne doit plus être planifié en fonction du nombre de demandes d'accès à traiter, mais bien vers une philosophie et des principes de gestion proactive de l'information à la mesure de l'organisation et des besoins des citoyens;
- que les responsables de l'accès se voient offrir des occasions régulières d'échanger, avec leurs collègues des autres institutions, des renseignements et des pratiques exemplaires; l'AAPI devrait être un partenaire dans l'organisation et la tenue de telles activités.

En conséquence, afin de soutenir l'instauration des pratiques énoncées précédemment, l'AAPI propose que l'article 8 de la Loi sur l'accès soit modifié ainsi :

8. Responsable de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels. La personne ayant la plus haute autorité au sein d'un organisme public exerce les fonctions que la présente Loi confère à la personne responsable de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels, **dont le traitement des demandes d'accès.**

Délégation. Toutefois, cette personne seule peut désigner comme responsable un membre de l'organisme public ou de son conseil d'administration, selon le cas, ou un membre de son personnel de direction et lui déléguer tout ou partie de ses fonctions. **La personne ayant la plus haute autorité s'assure que le délégué a les compétences et l'autonomie nécessaires à l'exercice des fonctions déléguées.**

Avis. Cette délégation doit être faite par écrit. Celui qui la fait doit en transmettre un avis à la Commission d'accès à l'information.

2. LA RÉVISION DE LA LOI SUR L'ACCÈS – VOLET DE L'ACCÈS À L'INFORMATION

Commentaires généraux

Afin de promouvoir une culture de la transparence et de renforcer la gouvernance en matière d'accès à l'information, le plan d'action gouvernemental propose une révision en profondeur de la Loi sur l'accès, notamment en limitant les restrictions à l'accès.

Dans le document sur les orientations gouvernementales, il est précisé :

Pour ce faire, l'exercice entrepris vise à :

- *s'assurer que ces restrictions sont toujours pertinentes;*
- *faciliter la compréhension et la cohérence entre la décision de refus et ses motifs*¹⁰.

¹⁰ Document sur les orientations gouvernementales, p. 55.

À l'analyse du document et des propos précédemment cités, l'AAPI constate donc que l'essentiel de l'exercice réalisé porte davantage sur des règles d'interprétation ou des conditions d'application des restrictions ainsi que sur la justification des décisions prises par les responsables lors d'un refus d'accès. Il n'y a pas vraiment eu une évaluation approfondie de la pertinence de maintenir le fait que 24 types de renseignements ou de situations peuvent encore autoriser un tel refus.

Dans le cadre de la démarche gouvernementale, il aurait été utile d'analyser si le nombre et la nature des restrictions obligatoires et facultatives ne sont pas excessifs compte tenu de la primauté de l'intérêt public, des objectifs de transparence du gouvernement et des attentes actuelles des citoyens en cette matière. Il aurait aussi été éclairant que le document nous présente un état de situation par des données globales sur l'utilisation, systémique ou non, des restrictions facultatives en vue de déterminer les mesures les plus appropriées pour un plus large accès à l'information sur la base de données probantes. Pour l'avenir, l'AAPI croit nécessaire que le gouvernement soit en mesure de compiler des données objectives sur le taux d'application des restrictions obligatoires et facultatives et sur les motifs invoqués.

Quant à un « test du préjudice » causé par la divulgation d'un renseignement, plusieurs articles permettant l'application d'une restriction facultative prévoient déjà des critères explicites établissant la probabilité d'un préjudice substantiel, soit les articles 19, 20, 21, 22, 23, 24, 27, 30.1, 32, 40 et 41. Seuls les articles 18, 30, 31, 35, 36, 37, 38, 39 ne relèvent pas cette probabilité de préjudice, sans doute parce que le législateur a jugé que le préjudice qui pourrait être énoncé serait trop vague pour servir réellement à la prise de décision et à l'information des demandeurs d'accès et du public. Les restrictions facultatives prévues par les articles 37 et 38 en sont de bons exemples.

Devant cet état de fait, l'AAPI ne croit pas qu'il y ait nécessité d'adopter le test du préjudice (règle n° 3) s'appliquant à l'ensemble des restrictions facultatives. L'AAPI privilégie plutôt la réalisation d'un effort supplémentaire pour documenter davantage les préjudices déjà explicites prévus aux articles mentionnés plus haut et, comme proposé par le gouvernement, pour émettre des règles d'interprétation facilitant la cohérence et la justification des décisions prises.

Commentaires spécifiques

Orientation n° 5

2.1 Introduire des règles d'interprétation claires dans la Loi sur l'accès.

L'introduction de règles d'interprétation est porteuse d'une plus grande cohérence dans la prise de décision et d'une meilleure crédibilité du système d'accès. Ces règles soutiendront les responsables de l'accès dans l'exercice de leurs fonctions en plus de favoriser leur autonomie professionnelle. L'AAPI se demande toutefois si la voie législative est la meilleure, compte tenu de l'objet et de la finalité de ces règles d'interprétation. La jurisprudence et les différents enjeux en AIPRP évoluent rapidement et, souvent, le législateur doit alors agir en réagissant à des états de fait. L'AAPI croit plus appropriée d'utiliser la voie réglementaire ou encore l'émission de lignes directrices pour atteindre les résultats recherchés et, surtout, d'avoir la souplesse nécessaire pour définir de nouveaux enjeux et agir au bon moment dans l'évolution de balises émises en temps utile et des bonnes pratiques en AIPRP.

Les trois règles proposées visent à encadrer la prise de décision quant à l'application ou non d'une restriction facultative. L'AAPI souligne que les règles n^{os} 1 et 2 sont déjà appliquées par la CAI. Par

ailleurs, en continuité avec les commentaires exprimés précédemment, l'application de la règle 3, soit le « test du préjudice », représente un fardeau pour les responsables en plus d'être difficile d'application. En effet, comme il n'y a pas eu de divulgation, le préjudice est, par définition, hypothétique. De l'avis des membres consultés, les critères précisés en page 58 du document sur les orientations gouvernementales sont appropriés à une prise de décision juste, motivée et proportionnelle au but recherché par l'application d'une restriction¹¹. Ces critères leur semblent plus conformes à l'esprit de la Loi et plus faciles à appliquer.

Les règles d'interprétation proposées ont une portée limitée à l'application des restrictions alors que de telles règles devraient baliser l'application de certaines autres restrictions qui, de l'avis des responsables, présentent des difficultés d'application et une jurisprudence discontinue sur plusieurs aspects pratiques. L'AAPI croit donc qu'il y a lieu d'élargir l'établissement de règles d'interprétation à d'autres dispositions de la Loi sur l'accès.

Par exemple, à plusieurs reprises, la CAI et la Cour du Québec ont eu à interpréter les restrictions impératives prévues par l'alinéa 2 de l'article 9. Il y aurait donc avantage à ce que les critères définis par cette jurisprudence, notamment sur les « notes personnelles », soient intégrés aux règles d'application prévues par règlement ou lignes directrices, de sorte qu'il y ait plus de cohérence dans les pratiques, et que leur application par les responsables de l'accès en soit facilitée.

De plus, les restrictions ayant des incidences sur les décisions administratives sont nombreuses, concernent tous les organismes publics et soulèvent souvent des difficultés d'interprétation et d'application pour les responsables. À défaut d'avoir des données probantes, l'AAPI fait sien le point de vue émis par M^e Raymond Doray, à savoir que « sans aucun doute, l'interprétation des notions d'«avis» et de «recommandation» que l'on trouve tout particulièrement à l'article 37, sont celles qui ont donné lieu à la plus importante quantité de décisions jurisprudentielles, de controverses, de courants majoritaire et minoritaire et par voie de conséquence, d'appels à la Cour du Québec¹² ». L'application de ces notions, présentes aussi dans le libellé de l'article 38, serait grandement facilitée par des règles d'interprétation.

De telles règles seraient aussi utiles pour baliser l'application de l'article 88 afin de mettre en preuve des éléments tangibles permettant d'établir un risque sérieux qu'un préjudice soit causé à une tierce personne par la divulgation d'un renseignement la concernant contenu dans le dossier d'une personne y ayant demandé accès.

En conclusion, l'AAPI réitère le fait que l'introduction de règles d'interprétation est une avenue fort intéressante qui mérite d'être appliquée à d'autres dispositions litigieuses de la Loi sur l'accès. Les praticiens en AIPRP sont certainement en mesure de déterminer celles qui seraient les plus utiles à leur gouverne et, surtout, pour que la loi soit appliquée de manière uniforme et d'une façon qui ne contredit pas ses objectifs et principes de base, qui demeurent toujours d'actualité.

¹¹ Document sur les orientations, p. 58

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

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

¹² Raymond Doray et François Charrette, *Accès à l'information : Loi annotée-jurisprudence, analyse et commentaires*, Montréal, Éditions Yvon Blais, 2001, p. II/37-5.

L'AAPI propose :

- que le gouvernement adopte des règles d'interprétation par voie réglementaire et selon la portée des règles émises, par l'émission de lignes directrices;
- que les règles générales d'interprétation balisant l'application d'une restriction facultative soient les suivantes :
 - les restrictions doivent être appliquées strictement de façon à faciliter autant que possible l'accès à l'information,
 - un lien doit exister entre l'information à protéger et la restriction prévue par la Loi,
 - la restriction doit avoir un but légitime et être nécessaire pour atteindre le but recherché;
- que des règles d'interprétation soient aussi adoptées pour orienter, baliser et soutenir l'application des articles 9, 37, 38 et 88 de la Loi sur l'accès;
- que des consultations régulières des responsables soient structurées pour connaître les priorités en définition de règles d'interprétation à la lumière de la jurisprudence et des besoins opérationnels et de collaborer à l'élaboration de leur contenu;
- que l'émission de toute règle d'interprétation soit soutenue par une information et, le cas échéant, par une formation appropriée sur les nouvelles pratiques opérationnelles qu'elle requiert d'instaurer;
- qu'un corpus des règles d'interprétation soit constitué en tenant compte des outils de référence déjà existants, dont le *Guide du praticien en AIPRP* de l'AAPI;
- que l'AAPI soit reconnue comme interlocutrice à consulter dans l'élaboration et dans la diffusion des règles d'interprétation.

Orientation n° 6

2.2 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.

En plus de rechercher une uniformisation pertinente du vocabulaire et des expressions utilisés pour nommer les incidences de la divulgation de certains renseignements, cette orientation vise deux principaux objectifs :

1. Affirmer encore plus le principe que l'accessibilité est la règle générale, le nonaccès, l'exception, pour affirmer que l'organisme public doit communiquer le renseignement demandé, sauf s'il peut démontrer qu'une restriction prévue par la loi s'applique
2. Hausser les exigences de preuve du responsable lorsque la Loi lui permet d'exercer son pouvoir discrétionnaire

L'AAPI est tout à fait d'accord avec le premier objectif, d'autant plus que l'orientation maintient le mot « peut » associé aux restrictions facultatives concernant l'accès aux renseignements ayant une incidence sur les décisions administratives et politiques. L'AAPI promeut déjà depuis plusieurs années ce principe fondamental d'accès par ses formations en accès à l'information, particulièrement par le

volet « gouvernance de l'accès » du *Programme de formation professionnelle en AIPRP*¹³ et au moyen d'une formation spécifique sur les restrictions à l'accès aux documents administratifs et d'une autre portant sur les restrictions à l'accès aux renseignements personnels¹⁴.

Quant au second objectif, l'AAPI souligne que les règles d'interprétation prévues par l'orientation n° 5 ont comme objectif d'encadrer l'exercice du pouvoir discrétionnaire du responsable par la démonstration que sa décision d'appliquer une restriction respecte les trois règles énoncées. Ces règles visent un juste équilibre entre la transparence, l'intérêt public, la protection de la vie privée et la protection des renseignements confidentiels fournis par des tiers.

Tout en étant en accord avec certains des constats faits dans le document présentant les orientations gouvernementales sur l'exercice du pouvoir « discrétionnaire » du responsable, l'AAPI estime qu'une évaluation objective et documentée de l'exercice de ce pouvoir aurait été utile pour bien déterminer les lacunes à corriger et les solutions les plus appropriées à une plus grande transparence décisionnelle. Il y a lieu en effet de distinguer ce qui est de l'ordre des perceptions par rapport aux faits ou aux réalités observables.

Parmi ces réalités, il y aurait lieu de mesurer le taux de restrictions invoquées par rapport à l'ensemble des décisions rendues. Sur l'ensemble des décisions rendues invoquant une restriction, combien ont fait l'objet d'une demande de révision à la CAI? Combien de ces décisions ont été révisées par la CAI, en tout ou en partie? Quel est le taux de décisions rendues par la CAI démontrant l'exercice d'un pouvoir déraisonnable ou injustifié de la part des responsables de l'accès à l'égard des demandeurs d'accès?

À défaut de données récentes et globales, il est utile de se référer à une étude comparative présentée par l'AAPI et réalisée par M^e Lyette Doré¹⁵, qui commentait alors un sondage réalisé par M. Paul-André Comeau auprès de 115 organismes et ministères québécois pour « tenter d'identifier de grandes tendances en matière de demandes d'accès ». Il en ressortait ce qui suit :

Cependant, en ce qui a trait à l'aspect plus formel, le sondage contient aussi de bonnes nouvelles qu'il est facile d'extrapoler. Ainsi, d'après le sondage, la très vaste majorité des documents demandés par le biais d'une demande formelle en vertu de la législation sont divulgués en entier (82 %) et à l'intérieur du délai de réponse imparti par la Loi (83 % dans les 20 jours de la réception des demandes d'accès). Le sondage révèle que près de 14 % des demandes ont fait l'objet d'un refus de divulguer les documents en entier mais le sondage ne précise pas les motifs à l'appui de ces refus. Ainsi, il est permis de s'interroger à savoir dans combien de cas les demandes d'accès ont essuyé un refus tout simplement parce que les documents demandés n'existent pas. De plus, seule une infime portion des demandes d'accès fait l'objet d'un recours en révision auprès de la Commission d'accès à l'information, c'est-à-dire environ 2,5 %.

Sauf en ce qui a trait au volume de demandes, qui aurait crû nettement au cours des dernières années, il n'y a pas d'indications permettant de croire que ces ratios seraient aujourd'hui passablement différents compte tenu des actions prises par l'ensemble des organismes publics pour une utilisation

¹³ L'annexe C du cours « Organisation et gestion de l'accès à l'information » du *Programme de formation professionnelle en AIPRP* est présentée en annexe du mémoire; cette annexe présente un guide de bonnes pratiques de gouvernance en accès à l'information.

¹⁴ Les syllabus de ces deux formations portant sur les restrictions au droit d'accès sont présentés en annexes du présent mémoire.

¹⁵ Lyette Doré, *Étude comparative sur divers modèles de « Automatic Routine Disclosure » ou l'art de diffuser activement, de divulguer volontairement en sans formalités l'information détenue par les organismes publics*, mars 2003, rapport présenté à l'AAPI, p. 69-70.

optimale du Web 2.0 afin de mieux informer les citoyens et par l'adoption du Règlement sur la diffusion en 2006.

Selon l'orientation proposée, la Loi sur l'accès fixerait des obligations de preuve pour les responsables de l'accès afin de motiver davantage un refus d'accès. Outre les éléments invoqués précédemment, une telle obligation serait de l'ordre de la procédure d'accès. L'article 50 de la Loi sur l'accès est clair sur l'obligation fixée au responsable de « motiver tout refus de donner communication d'un renseignement ». Préciser la nature des critères de décision pour motiver un tel refus relève davantage de l'application de la Loi et devrait faire l'objet de règles d'interprétation en vue d'en clarifier la portée au besoin.

Sur un plan pratique, la création d'une nouvelle obligation légale au responsable doit tenir compte du nombre sans cesse croissant de demandes et de la capacité des organismes à disposer des ressources nécessaires. Son application implique une pression sur le respect du délai de réponse et l'évaluation du critère de préjudice ne peut être faite par le responsable de l'accès seul sans consulter le créateur ou le détenteur du document ou du renseignement visé par la demande pour établir la preuve du préjudice causé.

De l'avis de l'AAPI, en raison des responsabilités accrues qui sont confiées aux responsables de l'AIPRP par les présentes orientations gouvernementales, il est pertinent de transformer les délais prévus par la Loi, en jours ouvrables plutôt qu'en jours civils, ce qui apparaît plus acceptable pour le citoyen tout en tenant compte de la charge de travail des responsables. Par ailleurs, compte tenu des objectifs de transparence et de crédibilité auprès du citoyen, il est important de ne pas prolonger le délai légal de traitement des demandes d'accès.

Par exemple, pour une ville qui peut traiter jusqu'à 3000 demandes d'accès par année, le responsable aurait à motiver chaque refus au-delà de ce qui est prescrit par l'article 50. Cette nouvelle obligation légale serait lourde en impacts opérationnels et fort coûteuse sur le plan des ressources.

Enfin, cette nouvelle obligation légale aurait comme effet de demander aux responsables de l'accès de quasi « plaider » leurs dossiers dans la réponse faite au demandeur d'accès, et non devant le tribunal compétent en cas de litige. Cette nouvelle obligation requiert donc du responsable de devoir expliquer le préjudice que subirait l'organisme si le document était transmis tout en ne révélant pas l'information qui devrait demeurer confidentielle. Par ailleurs, cela vient vider de son sens la restriction, en dévoilant pourquoi l'organisme se sent vulnérable à cet égard, plaçant le responsable dans des situations très délicates sur l'interprétation ou non du préjudice pour son organisme.

L'AAPI propose :

- que le gouvernement donne suite à l'orientation visant des modifications législatives afin :
 - de retirer l'expression « peut refuser de communiquer » et de la remplacer par « doit communiquer, sauf... » en affirmant le principe que l'accès est la règle générale,
 - d'uniformiser le vocabulaire et les expressions de type « risquerait de révéler », « serait susceptible de » ou encore « serait susceptible de révéler » afin de privilégier l'expression « porterait vraisemblablement préjudice »;
- que cette notion de préjudice soit définie par une règle d'interprétation adoptée par règlement et énonçant les bonnes pratiques sur la motivation des décisions prises lors d'un refus d'accès;

- étant donné que l'application des restrictions est un élément majeur de la sensibilisation et de la formation des responsables, que la haute direction des organismes publics investisse dans la formation des responsables de l'accès afin qu'ils soient sensibilisés et formés à un exercice éclairé du pouvoir discrétionnaire et outillés pour respecter la règle d'interprétation adoptée; à cette fin, que soit obligatoire leur participation à une formation sur l'application des restrictions aux documents administratifs et aux renseignements personnels comportant un volet « comment assurer la transparence des décisions prises et leur motivation »;
- que, dans l'éventualité où le gouvernement maintiendrait l'orientation n° 6 telle quelle, les articles 47 et 98 de la Loi sur l'accès soient modifiés afin que la computation du délai de traitement des demandes d'accès se fasse en jours ouvrables tout en maintenant un délai de service acceptable par le citoyen.

Orientation n° 7

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

La finalité de l'article 34 est d'assurer l'indépendance des élus en soustrayant au régime d'accès les documents préparés à leur demande aux fins de l'exercice de leurs fonctions, ou produits par ou pour une personne visée par cet article. Ainsi, il vise à protéger des renseignements dont la divulgation aurait des impacts sérieux sur des « principes essentiels à la démocratie et au bon gouvernement ». En vue d'assurer le respect de cette finalité, l'orientation proposée vise donc à distinguer les documents se rapportant aux affaires ministérielles de ceux préparés par le personnel politique ou le cabinet à l'intention des élus. Ainsi, les documents préparés par l'appareil administratif seraient soumis au régime général de Loi sur l'accès.

Cette orientation s'inscrit dans la logique de l'argumentaire des quatre juges ayant exprimé une forte dissidence dans la décision de la Cour suprême *MacDonell c. Québec*¹⁶.

Par ailleurs, l'orientation gouvernementale prévoit une règle d'exception au fait que les documents préparés par l'appareil administratif sont soumis au régime général de la Loi sur l'accès « **à l'exception d'une catégorie de documents répondant à des critères précis** », soit lorsqu'un document est préparé :

1. exclusivement pour le ou la ministre ou son cabinet ou le cabinet ou le bureau d'un membre d'un organisme municipal ou scolaire, et
2. pour l'information du ou de la ministre ou de la ou le dirigeant d'un organisme municipal ou scolaire dans le cadre de ses communications externes, et
3. qui ne contient uniquement des faits ou des statistiques¹⁷.

L'AAPI exprime des réserves sur cette exception et les critères proposés car, en plus de laisser place à l'interprétation en raison de leur manque de précision, ils auraient comme effet d'atténuer sérieusement, pour ne pas dire d'annihiler l'effet recherché par les orientations gouvernementales pour un plus large accès aux documents des instances politiques, notamment concernant l'administration des fonds publics et les processus décisionnels. De plus, la Loi sur l'accès prévoit déjà d'autres

¹⁶ *MacDonell c. Québec*, 2002, Commission d'accès à l'information, 3RCS 661.

¹⁷ Document sur les orientations gouvernementales, p. 65.

restrictions, applicables éventuellement à l'accès à ces documents, tels les articles 36, 37 et 38 et les autres dispositions relatives à la protection des renseignements personnels.

Par ailleurs, de l'avis des membres consultés, les modifications législatives proposées s'appliquent davantage au processus décisionnel des organismes gouvernementaux, où la frontière entre les secteurs politique et administratif est plus ténue. Dans les domaines municipal et scolaire, rares sont les documents préparés à l'intention d'un maire ou d'un dirigeant scolaire, ou à leur demande, qui ne sont pas d'ordre administratif. Dans la plupart des situations, tant le maire que le dirigeant scolaire détiennent ces documents en tant que dirigeants de la municipalité ou de l'institution scolaire, et non en leur qualité ou à titre d'élu. La jurisprudence de la CAI est probante sur cet aspect.

L'AAPI propose :

- que la clause d'exception prévue au deuxième alinéa de l'article 34 ne soit pas retenue;
- que le personnel des cabinets ministériels soit formé sur le régime d'accès aux documents qui leur est propre en vue d'assurer autant de transparence que possible, notamment sur leur administration.

Orientation n° 8

2.4 Revoir les conditions d'application des restrictions applicables aux documents ou renseignements fournis par les tiers.

L'AAPI adhère à l'affirmation suivante : « La protection de l'intérêt public implique la protection de deux types d'intérêt, soit ceux de la collectivité ou les intérêts de tiers. La protection de ces intérêts vient encadrer la circulation de l'information gouvernementale et, dans certains cas, impose l'application de restrictions à l'accès dans différents secteurs de l'activité gouvernementale¹⁸. »

Cette réalité est vraie pour tous les organismes publics et, plus particulièrement, pour les organismes municipaux qui font appel à des fournisseurs de services œuvrant dans un monde concurrentiel et commercial.

Pour ce qui est des documents et renseignements fournis par des tiers, l'AAPI est en accord avec les éléments soumis au document sur les orientations, car cela traduit fidèlement la situation actuelle et l'interprétation faite par la Commission d'accès à l'information, par sa section juridictionnelle.

Par ailleurs, l'expérience « de terrain » démontre qu'il arrive souvent que les tiers, particulièrement ceux du secteur privé, ne disposent pas de l'information sur les exigences de la Loi sur l'accès à leur égard, ni des ressources et des expertises pour assumer le fardeau de la preuve en ce qui concerne les motifs de leur refus de communiquer des renseignements en expliquant les raisons invoquées. En effet, il est vrai que les tiers croient généralement que ces renseignements sont protégés, même s'ils sont publics. Les tiers n'ont pas toujours les ressources pour bien comprendre les exigences de preuve et y répondre.

Ces réalités alourdissent le travail du responsable de l'accès en plus d'entraîner des coûts importants pour les tiers qui, lorsqu'ils sont des personnes morales, soit dans la majorité des cas, doivent

¹⁸ Document sur les orientations gouvernementales, p. 13.

obligatoirement être représentés par avocat selon les règles de la Commission d'accès et du Barreau du Québec. Ces tiers, souvent de petites entreprises privées ou des organismes à but non lucratif dont les dirigeants sont bénévoles, doivent payer des frais d'avocats, investir plusieurs heures de travail régulier, à leurs frais, pour venir défendre leurs prétentions devant la Commission d'accès. L'organisme public en cause doit également être représenté par un membre du Barreau alors que le demandeur d'accès peut se représenter seul, comme dans les autres tribunaux.

Aussi, il est donc souhaitable que les tiers puissent se représenter eux-mêmes, sans avocat. La levée de cette exigence, établie clairement par la Commission d'accès et le Barreau, permettrait de rééquilibrer les obligations du tiers, de l'organisme et du demandeur. Toute la preuve repose sur le tiers, car l'organisme ne peut plaider pour le tiers.

Dans un même ordre d'idées, il est difficile pour le responsable de l'accès d'évaluer le préjudice causé à un tiers par la divulgation d'un document appartenant à ce tiers, mais détenu par l'organisme public. La logique voulant que l'on ne puisse plaider pour le tiers doit tenir la route. Ainsi, le responsable ne peut non plus juger et décider au nom de ce tiers de communiquer ou non un document.

L'AAPI propose :

- que les tiers faisant affaires avec les organismes publics soient informés, dès le départ (par exemple, lors du processus d'appel d'offres), des dispositions de la Loi sur l'accès s'appliquant aux tiers et du fait que des renseignements qu'ils fournissent à l'organisme public pourraient être divulgués en réponse à une demande d'accès qui lui est adressée;
- à la lumière de la jurisprudence sur les conditions d'application de l'article 23 et le fardeau de la preuve qui incombe au tiers, d'émettre des lignes directrices pour aider les responsables à appliquer ce processus de consultation des tiers et à les soutenir dans l'élaboration de leur preuve.

Orientation n° 9

2.5 Faciliter l'accès aux informations de nature environnementale.

L'importance des enjeux environnementaux actuels et les préoccupations légitimes qu'ils génèrent chez les citoyennes et les citoyens font en sorte que les demandes d'accès dans le domaine environnemental augmentent de façon exponentielle depuis 2004.

Ce contexte nécessite une réflexion plus approfondie qui va au-delà d'une modification à l'article 41.1 de la Loi sur l'accès visant un objectif d'allégement certes souhaitable, mais qui n'est pas à la hauteur des attentes du public en accès à l'information environnementale et des enjeux auxquels font face les responsables de l'accès.

Le milieu municipal est particulièrement concerné par ces demandes, dont le traitement requiert de la part des responsables de l'accès une interprétation souvent *ad hoc* de l'accessibilité ou non des documents ou des renseignements, pour une bonne part fournis par des tiers. Le nombre sans cesse croissant de demandes en ce domaine mérite une réflexion approfondie avec les responsables de l'accès pour en venir à établir des dispositions légales adaptées. De plus, des événements récents sur l'état des établissements scolaires ont suscité de nombreuses demandes d'accès en vue de savoir si ces établissements étaient conformes aux normes environnementales assurant la santé et la sécurité du personnel et des enfants fréquentant ces institutions.

Un chapitre précis devrait être rédigé sur l'accessibilité de l'information environnementale afin de préciser clairement ce qui est d'ordre public ou non, appartenant ou non à un tiers. À titre d'exemple, est-il d'intérêt public qu'un rapport d'inspection d'une fosse septique d'une résidence privée soit publié dans Internet?

L'AAPI croit qu'un tel chapitre spécifique comprenant des dispositions prépondérantes à celles de la Loi sur l'accès aurait avantage à être intégré à la Loi sur la qualité de l'environnement. Cette intégration rendrait plus faciles la constitution d'un corpus de référence pour les citoyennes et les citoyens, l'administration de leur droit d'accès et, surtout, la gouvernance et la cohérence des pratiques des divers organismes concernés. La création d'un régime juridique propre, à l'extérieur de la Loi sur l'accès, apparaît aujourd'hui plus appropriée à une diffusion d'information proactive et proportionnelle au besoin croissant, soutenu et important des citoyens en matière de transparence environnementale.

De plus, une bonne partie des demandes d'accès proviennent presque exclusivement d'entreprises faisant affaire dans le domaine environnemental; une tarification adaptée à la somme documentaire à traiter et aux intérêts économiques en cause devrait être adoptée. L'intérêt collectif serait alors mieux servi si ce service pouvait être offert par les villes et municipalités à un tarif représentant de façon plus réaliste sa valeur marchande.

Les intérêts économiques et la forte compétition entre les firmes privées requièrent un questionnement sur les dispositions liées à l'accès. Il faut chercher à éviter, par exemple, que le droit d'accès ait l'effet pervers de communiquer gratuitement à un compétiteur, en tout ou en partie, un document créé à même des fonds publics par une firme privée engagée par un organisme public ou dans le cas d'un organisme public pouvant être en compétition avec un organisme privé.

L'AAPI propose :

- qu'un chapitre spécifique comprenant des dispositions prépondérantes à celles de la Loi sur l'accès soit intégré à la Loi sur la qualité de l'environnement afin d'établir des dispositions appropriées à une diffusion proactive de l'information de nature environnementale;
- qu'une réflexion soit réalisée en matière de tarification afin d'évaluer si le droit d'accès à l'information environnementale est bien servi lorsque des firmes privées l'exercent en vue d'obtenir gracieusement des rapports environnementaux, dont les coûts ont été payés par un organisme public, qu'elles vendent par la suite à leur clientèle.

Orientation n° 10

2.6 Réduire les délais maximums d'inaccessibilité aux documents.

Compte tenu des objectifs de transparence et d'imputabilité des fonctionnaires et des élus à l'égard de la population, l'AAPI est en accord avec la réduction des délais maximums d'inaccessibilité aux documents.

Par ailleurs, l'AAPI suggère d'évaluer les impacts des changements proposés afin de s'assurer qu'ils n'auront pas pour conséquence de vicier les processus décisionnels.

L'AAPI propose :

que le principe de réduction des délais maximums d'inaccessibilité aux documents soit mis en œuvre à la suite d'une analyse qui approfondira les impacts potentiels sur les processus décisionnels de l'administration publique.

Orientation n° 11**2.7 Augmenter le nombre d'organisations assujetties à la Loi sur l'accès.**

Étant donné les objectifs de transparence et d'imputabilité voulus par les orientations gouvernementales, l'AAPI est en accord avec le fait de modifier la Loi sur l'accès pour y assujettir les sociétés à fonds social dont toutes les actions sont détenues par l'État. Par ailleurs, le critère choisi, soit d'assujettir les sociétés à fonds social dont toutes les actions sont détenues par l'État, ne devrait pas avoir comme effet d'augmenter de façon sensible le nombre d'organismes assujettis.

L'AAPI propose :

- que la Loi sur l'accès soit modifiée pour assujettir plus d'organismes, en établissant toutefois un ou des critères ayant comme effet d'en assujettir un plus grand nombre.

3. LA RÉVISION DE LA LOI SUR L'ACCÈS – VOLET DU RESPECT DE LA VIE PRIVÉE ET DE LA PROTECTION DES RENSEIGNEMENTS PERSONNELS**3.1 Introduction****Commentaires généraux**

D'entrée de jeu, l'AAPI souligne le fait que les notions de vie privée, de protection des renseignements personnels et de sécurité de l'information, quoique distinctes, doivent être intimement intégrées sur le plan de la gestion. Il faut ainsi faire en sorte que chaque organisme public ait des pratiques de gestion qui mettent à contribution les différentes expertises en ces domaines pour assurer une protection optimale des renseignements personnels. À preuve, la composition du comité sur l'accès à l'information et sur la protection des renseignements personnels regroupe ces différentes expertises pour assurer cette intégration des efforts, des ressources et des résultats.

L'AAPI appuie le contenu du document sur les orientations gouvernementales, qui associe le rôle du responsable de la protection des renseignements personnels et ceux du responsable de la gestion documentaire, du responsable organisationnel de la sécurité de l'information, du dirigeant sectoriel de l'information et du responsable de l'éthique. Ces rôles sont inter-reliés, et les responsables doivent travailler ensemble à faire respecter équitablement leurs obligations respectives. Le renforcement de la Loi à cet égard ne peut qu'aider les responsables de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels.

Au moyen de ses activités de formation et de réseautage avec ses membres dans le cadre des Journées de développement professionnel, l'AAPI fait le constat que les notions de renseignements personnels et les pratiques visant leur protection méritent d'être précisées pour assurer une meilleure

cohérence dans l'ensemble des réseaux. Les principes fondamentaux à la base de la protection des renseignements personnels devraient faire l'objet d'une **clause introductive dans la Loi sur l'accès au même titre que les objectifs gouvernementaux en matière d'accès à l'information**.

Sur un plan pratique, la révision de la Loi sur l'accès devrait permettre un juste équilibre entre la protection de la société, du citoyen et de la vie privée de chacun. Cette révision de la Loi doit aider à définir les paramètres et critères acceptables à cet égard. Il faut aussi voir à coordonner les lois fédérales et les lois provinciales afin d'éviter les interprétations ou les discordances, comme c'est souvent le cas actuellement. Par exemple, l'application des lois pour le domaine policier et les pratiques diverses répandues à travers le Canada et aux États-Unis sont éloquentes à cet égard.

Nos membres nous ont sensibilisés au fait que l'administration de la justice et la sécurité publique doivent avoir les outils législatifs leur permettant l'échange d'information en vue de prévenir le crime ou des infractions ainsi qu'une protection suffisante pour ne pas divulguer leurs méthodes d'enquête pour être efficaces, tout en tenant compte que les tribunaux doivent pouvoir continuer d'opérer dans le respect des droits des parties. Dans ce contexte, la Loi nécessite une révision, préalablement discutée avec les parties prenantes, afin de renforcer les moyens d'intervention en sécurité publique, tout en protégeant leurs méthodes et l'information dont ils disposent pour ce faire.

L'AAPI souligne également que l'application de la Loi est confrontée au principe constitutionnel de la transparence de la justice et au fait que la justice est publique. Des documents créés dans ce contexte ne devraient pas être soumis à la Loi, et ce, même s'ils sont détenus par un organisme public visé par la Loi. Les documents étant publics, ils doivent être accessibles, mais les règles d'accessibilité sont différentes que celles prévues à la Loi sur l'accès. Il faudrait clairement indiquer dans la Loi que les documents des tribunaux judiciaires et des organismes ayant des fonctions juridictionnelles ne sont pas visés par la Loi sur l'accès, même s'ils sont détenus par un autre organisme public.

Selon nos membres, la réflexion devra aussi porter sur les délais de conservation des renseignements et leur destruction éventuelle, baliser ces éléments, et préciser davantage le droit de rectification. En effet, les citoyens sont de plus en plus nombreux à vouloir obtenir copie de leurs dossiers administratifs, policiers et d'enquête. Les responsables de la protection des renseignements personnels doivent souvent refuser de communiquer certains renseignements, par exemple sur les tiers. Les citoyens ne comprennent pas pourquoi ils n'ont pas droit à une information les concernant par l'intermédiaire d'une demande d'accès. Les responsables doivent ainsi défendre leurs décisions alors que les citoyens ont la perception que tout leur est accessible. Ces derniers devraient donc être mieux informés du bien-fondé de ces restrictions.

Les restrictions, surtout les impératives, doivent être mieux expliquées publiquement aux citoyens, et non seulement le principe de transparence, qui laisse croire que tout leur est accessible. Une campagne de sensibilisation nationale du genre « Mes renseignements personnels sont protégés, ceux de mon voisin aussi » serait la bienvenue. Ayant déjà conçu des activités de sensibilisation pour le grand public, l'AAPI est en mesure dès maintenant d'élaborer ce volet de sensibilisation auprès du public, en y incluant des conseils pour la protection des données personnelles par les individus eux-mêmes.

En conclusion, l'AAPI considère que les responsables doivent avoir l'autorité nécessaire pour faire intégrer le respect des obligations légales qui leur incombent ainsi qu'à l'organisme, en obligeant l'intégration du respect de ces principes dans le cadre de gestion.

L'AAPI, en regard de ses commentaires généraux, propose:

- qu'à l'instar des orientations en matière d'accès proactif à l'information, la protection de la vie privée fasse l'objet d'une clause introductive en vue de faire connaître ses principes fondamentaux et les obligations générales des organismes publics;
- que les cadres de gestion en matière de protection des renseignements personnels assurent une intégration des expertises pour une gouvernance intégrée et efficiente.

Commentaires spécifiques

Orientation n° 12

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

Dans la pratique, le responsable de l'AIPRP doit évaluer la qualité d'un consentement dans deux situations fort différentes qui exigent l'application, à notre avis, de critères de validité particuliers.

Dans la première situation, il s'agit du consentement requis par un organisme public auprès d'une personne pour divulguer un renseignement qui la concerne. Le responsable de l'AIPRP est alors en mesure de bien évaluer si le consentement utilisé par l'organisme satisfait aux exigences de la Loi sur l'accès et à celles qui se dégagent de la jurisprudence. Il est pertinent de souligner que le Code civil du Québec fixe une exigence de consentement « libre et éclairé » en ce qui concerne le consentement en matière d'intégrité de la personne. Il ne détermine pas une règle générale qui s'appliquerait au respect de la vie privée.

C'est pourquoi il nous apparaît plus pertinent que ces critères envisagés (manifeste, libre, éclairé, spécifique et limité dans le temps) soient déterminés par règlement ou lignes directrices afin de pouvoir s'adapter plus facilement à l'évolution de la jurisprudence et des valeurs en protection de la vie privée. Il faudrait aussi ajouter un critère portant sur la capacité juridique, à savoir que le consentement doit être donné par la personne concernée à titre individuel et que celle-ci doit être capable d'exercer sa volonté.

Par ailleurs, la Loi sur l'accès devrait établir un principe de validité d'un consentement; la *Loi fédérale modifiant la Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques*, sanctionnée le 18 juin 2015, établit un tel principe, qui nous apparaît intéressant :

[...] le consentement de l'intéressé n'est valable que s'il est raisonnable de s'attendre à ce qu'un individu visé par les activités de l'organisation comprenne la nature, les fins et les conséquences de la collecte, de l'utilisation ou de la communication des renseignements personnels auxquelles il a consenti.

Pour illustrer la seconde situation sur laquelle le responsable de l'AIPRP est appelé à se prononcer sur la validité d'un consentement, nous utilisons l'exemple suivant : un étudiant du niveau universitaire remplit le formulaire autorisant le Bureau du registraire à transmettre son relevé de notes à ses parents.

Peut-on s'attendre du registraire qu'il vérifie auprès de l'étudiant qu'il ne subissait aucune contrainte de la part de ses parents? Une telle démarche pourrait même être considérée comme une intrusion dans la vie privée de l'étudiant et celle de ses parents. Dans cette situation, l'évaluation des critères « libre et éclairé » s'avère inapplicable.

Il faudrait donc que l'application des critères de validité soit modulée selon les situations et les droits des personnes concernées.

Enfin, l'orientation n° 12 comprend aussi une obligation pour les organismes publics de définir des cadres de gestion « en matière de renseignements personnels [incluant] des modalités pour une meilleure information du public sur l'utilisation, la détention et les mesures de gestion des renseignements personnels au sein de l'organisme ». Cette obligation dédouble les exigences fixées aux organismes, car les principes de gouvernance à adopter par le Comité ministériel sur l'AIPRP devront nécessairement porter sur les pratiques de protection des renseignements personnels dans l'établissement de services en ligne incluant évidemment le consentement en ligne à la collecte, à l'utilisation et à la communication des renseignements.

L'AAPI propose :

- que des critères de validité du consentement soient élaborés et fassent l'objet d'un règlement ou de lignes directrices qui seront plus facilement adaptables à l'évolution de la jurisprudence et des valeurs et enjeux en protection des renseignements personnels;
- que l'application des critères proposés puisse être modulée selon la nature du consentement nécessaire aux différentes circonstances lors desquelles un consentement est requis.

Orientation n° 13

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

Dans la poursuite de ses travaux, l'AAPI croit effectivement qu'il est nécessaire d'approfondir l'analyse des risques d'atteinte à la vie privée sur ce volet en y associant par ailleurs des praticiens de tous les secteurs d'activité. En effet, la diffusion de telles données comporte des enjeux sociaux, juridiques et technologiques importants. Ces enjeux sont aussi d'ordre opérationnel, particulièrement dans le réseau municipal, compte tenu de la très grande diversité des municipalités, de leur capacité en matière technologique et des besoins réels de leurs citoyens.

Compte tenu des enjeux opérationnels mentionnés précédemment, l'implication des praticiens apparaît essentielle afin que l'analyse tienne compte de la diversité des organismes publics et, surtout, de leur capacité technologique et administrative à atteindre les objectifs visés.

L'AAPI croit important que le groupe de travail analyse les orientations du Conseil canadien de la magistrature sur la diffusion des données judiciaires et des renseignements personnels à caractère public. De plus, l'AAPI salue l'analyse actuellement réalisée par le CEFRIQ sur les implications et les stratégies de diffusion des données ouvertes par différents organismes publics.

Enfin, l'orientation prévoit confier à la CAI la responsabilité d'activités de veille des conséquences sociales et politiques qui pourraient découler de l'utilisation des technologies et avoir des impacts sur les droits de la population. L'AAPI croit nécessaire que des praticiens participent à ces activités de veille en vue d'y intégrer non seulement des conséquences sociales et politiques, mais également des dimensions de gestion de la diffusion de données anonymes et de renseignements personnels à caractère public.

L'AAPI propose :

- que les travaux du groupe de travail se poursuivent en impliquant toutefois des praticiens, dont des membres de l'AAPI, en vue de tenir compte des enjeux opérationnels de tous les secteurs d'activité et d'y apporter l'expertise acquise dans la reconnaissance des risques d'atteinte à la vie privée;
- que le groupe de travail analyse les orientations du Conseil canadien de la magistrature sur la diffusion des données judiciaires et des renseignements personnels à caractère public;
- que les activités de veille du CAIPRPQ sur les conséquences sociales et politiques découlant de l'utilisation des technologies et ayant des impacts sur les droits de la population intègrent également les dimensions de gestion de la diffusion de données anonymes et de renseignements personnels à caractère public.

Orientation n° 14

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

Dans un premier temps, l'AAPI tient à souligner que plusieurs lois ou règlements encadrent la gouvernance et la gestion des ressources informationnelles des organismes publics et des entreprises du gouvernement, et ce, relativement aux obligations visées par cette orientation. Les réseaux de l'éducation et de la santé et des services sociaux sont également visés alors que la protection des renseignements personnels du dossier de l'utilisateur est assurée par les articles 17 à 27.3 de la Loi sur les services de santé et les services sociaux.

Un cadre de gouvernance et de gestion favorisant notamment une meilleure imputabilité à l'égard de la vie privée ne peut être élaboré sans tenir compte des obligations connexes ou déjà prévues par ces lois et règlements encadrant la gouvernance des ressources informationnelles.

L'AAPI constate qu'il y a un réel risque de recoupement entre les dispositions de la Loi sur l'accès, de la Loi sur la gouvernance et la gestion des ressources informationnelles et des lois sectorielles telle la Loi sur les services de santé et les services sociaux. De plus, ce risque est d'autant augmenté lorsqu'il est question de la **sécurité des renseignements** détenus sur un support des technologies de l'information.

De plus, l'AAPI comprend que cette orientation prévoit intégrer à la Loi sur l'accès une telle exigence à l'égard des organismes publics. L'AAPI croit que cette obligation de gouvernance et de gestion est une responsabilité qui incombe au Comité sur l'accès à l'information et sur la protection des renseignements personnels prévu par le Règlement sur la diffusion. De l'avis de l'AAPI, l'obligation mentionnée précédemment devrait être intégrée au Règlement sur la diffusion.

L'AAPI croit à la pertinence de cette orientation et, en raison de la diversité des organismes publics particulièrement au niveau municipal, sa mise en œuvre devra permettre une souplesse dans l'élaboration d'un cadre de gouvernance et de gestion adapté à la réalité des organismes, aux enjeux en matière de protection de renseignements personnels et à leurs actifs informationnels.

Enfin, l'AAPI propose que les organismes publics aient l'obligation de se doter d'un cadre de gouvernance en matière de protection de la vie privée. Quoique souple, ce cadre de gouvernance viendrait grandement faciliter le travail des responsables en leur apportant la légitimité et les pouvoirs nécessaires à l'exercice de leurs responsabilités. De plus, ce cadre leur permettrait d'avoir l'appui de la haute direction dans la mise en place de procédures, de politiques ou de directives en ce sens. Le cadre législatif doit mieux encadrer ces obligations pour responsabiliser davantage les dirigeants et les rendre imputables. Les recommandations des responsables de la protection des renseignements personnels sont souvent perçues comme un frein coûteux et non nécessaire lorsque vient le temps des prises de décisions sur le développement ou la modification d'un système informatique, par exemple, ou encore la mise en place ou la révision de processus administratifs.

L'AAPI propose :

- que l'obligation d'élaborer un cadre de gouvernance et de gestion soit arrimée avec les obligations définies *notamment* par les dispositions de la Loi sur l'accès, de la Loi sur la gouvernance et la gestion des ressources informationnelles et certaines lois sectorielles telle que la Loi sur les services de santé et des services sociaux;
- que l'obligation d'élaborer un cadre de gouvernance et de gestion soit déterminée par règlement ou, préférablement, par des lignes directrices qui assureraient la souplesse nécessaire en respect des réalités et des enjeux organisationnels de l'ensemble des réseaux.

Orientation n° 15

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

L'AAPI préconise déjà un processus d'évaluation préalable des risques et des impacts sur le respect de la vie privée dans le cadre de son *Programme de formation professionnelle en AIPRP*. Par exemple, l'AAPI présente comme bonnes pratiques l'utilisation des principes de « *privacy by design* » élaborés par le Commissariat à l'information et à la protection de la vie privée de l'Ontario.

Fière d'avoir formé des responsables à l'utilisation d'un tel processus d'évaluation, l'AAPI peut jouer un rôle important de soutien et de standardisation relativement à la mise en œuvre de cette orientation, tout en s'assurant de tenir compte de la diversité et de la réalité opérationnelle des différents réseaux.

Par conséquent, l'AAPI propose de mettre en œuvre des activités permettant aux organismes publics :

- de former les responsables de l'AIPRP et les autres intervenants concernés des organismes publics, tout en s'assurant de tenir compte de la diversité et de la réalité opérationnelle des différents réseaux;

- selon leur secteur d'activité, d'établir un processus d'évaluation préalable des risques et des impacts sur le respect de la vie privée et la protection des renseignements personnels pour les technologies touchant des renseignements personnels ainsi que lors de la communication de renseignements personnels hors Québec.

Par ailleurs, l'AAPI tient à souligner que la Loi sur la gouvernance et la gestion des ressources informationnelles des organismes publics et des entreprises du gouvernement prévoit déjà des dispositions relatives à l'obligation visée par cette orientation.

Orientation n° 16

3.6 Introduire, dans la Loi sur l'accès, de nouvelles dispositions pour assurer le respect de la vie privée et la protection des renseignements personnels en ligne.

L'AAPI approuve cette orientation, qui vise à mieux informer les personnes concernées du traitement qui sera fait de leurs renseignements personnels pour leur permettre de faire des choix éclairés lorsqu'elles font usage des services Internet des ministères et des organismes publics. Cette information devra être claire et précise. En effet, l'énonciation d'un simple principe pourrait ne mener à rien, compte tenu du peu de ressources dont les organismes publics disposent pour mettre en œuvre ce type d'action. L'idée de pictogrammes précis et standardisés pourrait s'avérer intéressante.

Tout en étant en accord avec le principe de cette orientation, l'AAPI propose :

- que l'obligation qui vise à mieux informer les personnes concernées du traitement qui sera fait de leurs renseignements personnels pour leur permettre de faire des choix éclairés lorsqu'elles font usage des services Internet des ministères et des organismes publics soit déterminée par règlement ou, préférablement, par des lignes directrices qui assureraient la souplesse nécessaire en respect des réalités et des enjeux organisationnels de l'ensemble des réseaux;
- que cette obligation soit intégrée à tout protocole de système d'information ou de prestation électronique de services en ligne.

Orientation n° 17

3.7 Obliger les organismes publics à gérer de façon transparente les incidents de sécurité portant sur les renseignements personnels.

Dans une perspective de reddition de comptes et d'imputabilité quant au respect du droit à la vie privée des citoyennes et des citoyens, les membres consultés considèrent comme pertinente l'adoption de cette orientation d'autant plus que les nouvelles pratiques qu'elle initie sont le corollaire des mesures de sécurité définies par l'article 63.1 de la Loi sur l'accès et qu'elles renforceront la confiance des citoyennes et des citoyens à l'égard de l'administration publique.

D'ailleurs, l'AAPI a déjà reconnu cette pertinence en intégrant dans son *Programme de formation professionnelle* des règles de gouvernance des incidents de même qu'un cours portant précisément sur la gestion des risques et des incidents en matière de protection des renseignements personnels et dont un des objectifs spécifiques est de connaître les procédures de gestion des incidents. La formation et la sensibilisation continues des gestionnaires et du personnel sont des facteurs clés pour assurer l'instauration de pratiques durables et efficaces en gestion sécuritaire et responsable des renseignements personnels.

L'AAPI croit que les organismes publics se doivent de mettre en place des mesures, des politiques et des processus permettant de **prévenir et de détecter** les atteintes aux mesures de sécurité et, dès que celles-ci sont connues, de les **gérer** de façon transparente et appropriée aux mesures de sécurité des renseignements personnels. Avec la diversité et la mobilité des supports et de leurs détenteurs, la prévention et la détection de ces atteintes représentent des enjeux bien plus importants que la gestion « réactive » d'un incident.

La mise en œuvre de cette orientation devrait aussi impliquer une révision des risques et des mécanismes de sécurité, particulièrement à l'égard des renseignements sensibles. Le *Cadre de gestion des risques et des incidents à portée gouvernementale* adopté en 2014 détermine des pratiques qui vont en ce sens tant au niveau gouvernemental qu'à celui des organismes publics. En plus d'être mieux connu, ce cadre devrait être bonifié pour y intégrer la volonté gouvernementale d'une plus grande transparence lors d'incidents liés aux renseignements personnels et, surtout, pour établir un partage clair des responsabilités des différents acteurs concernés, dont le responsable de la protection des renseignements personnels.

En effet, l'AAPI considère essentiel d'éviter le dédoublement de cadres de gestion liés à un même objet; l'AAPI est heureuse de constater que la mise en œuvre de cette orientation se fera avec la CAI et les instances gouvernementales concernées. Il nous apparaît tout aussi important d'y associer des praticiens des différents secteurs pour bien adapter les mesures prises à la diversité des réalités. La collaboration de l'AAPI est d'ailleurs acquise pour faire valoir ces préoccupations « de terrain ».

En regard des modifications législatives envisagées, l'AAPI est d'avis que la Loi sur l'accès devrait notamment définir :

- ce qu'est « un incident de sécurité » en matière de conséquences sur le droit à la vie privée;
- la nature des incidents devant être déclarés à la CAI; comme recommandé par la CAI, les incidents déclarés devraient viser ceux risquant de causer un « préjudice grave d'atteinte aux droits des personnes concernées »;
- cette notion de « préjudice grave d'atteinte aux droits des personnes concernées » et les éléments permettant d'établir ce niveau de risque, par exemple, la sensibilité du renseignement personnel en cause;
- la nature des renseignements transmis à la CAI par l'organisme et ceux que la CAI doit rendre publics par la suite;
- le contenu de l'information transmise par l'organisme aux personnes concernées par tout incident ou uniquement lorsqu'il y a un risque réel de préjudice grave et le délai pour le faire.

Les membres consultés sont donc en accord avec cette orientation tout en étant préoccupés par les risques que ses modalités d'application peuvent entraîner en matière de recours et de plaintes par les personnes concernées et leurs effets sur la charge de travail des responsables de la PRP.

En vue d'assurer une saine cohérence des pratiques, ces membres croient nécessaire d'en soutenir la mise en œuvre par des lignes directrices émises par la CAI et des guides opérationnels élaborés en concertation avec les différentes expertises concernées de tous les secteurs. Par exemple, cette orientation implique que dès qu'un incident de sécurité portant sur des renseignements personnels est constaté par l'organisme, cet incident est communiqué à la CAI, qui l'évaluera en vue de déterminer les

actions à prendre par l'organisme; cet incident pourra notamment faire l'objet d'un avis aux personnes concernées.

Une évaluation et un suivi régulier des normes et des pratiques en vigueur s'avèrent essentiels dans un contexte où les priorités et les valeurs liées à la vie privée évoluent rapidement dans un environnement technologique tout aussi évolutif en ce qui a trait aux enjeux et aux risques. Pour ce faire, un heureux dosage entre législation, réglementation et lignes directrices doit être recherché pour assurer une adaptation facile, rapide et souple relativement à cette évolution.

Enfin, en raison de l'importance des renseignements personnels traités par le secteur privé, il y aurait lieu par la suite d'établir les normes et les pratiques qui devraient s'appliquer à ce secteur pour, éventuellement, modifier la Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé afin d'y intégrer une gestion transparente des incidents portant sur des renseignements personnels.

De plus, l'AAPI propose :

- que la mise en œuvre de cette orientation se fasse en arrimage avec le *Cadre de gestion des risques et des incidents à portée gouvernementale* adopté en 2014;
- que des praticiens des différents secteurs soient associés à la mise en œuvre de cette orientation afin de bien adapter les mesures prises à la diversité des réalités de l'ensemble des organismes publics; la collaboration de l'AAPI est d'ailleurs acquise pour faire valoir ces préoccupations « de terrain »;
- que l'obligation de déclaration au CAIPRPQ de tous les incidents de sécurité concernant les renseignements personnels et d'information des personnes concernées soit incluse à la Loi sur l'accès;
- que, par ailleurs, les obligations visant à prendre les mesures pour corriger la situation et pour éviter d'autres incidents se fassent par lignes directrices sur les directives de la CAI.

Orientation n° 18

3.8 Assurer la plus grande protection des renseignements personnels lors des transferts de données personnelles hors du Québec

L'application de l'article 70.1 de la Loi sur l'accès a toujours présenté un défi d'application pour les responsables de l'AIPRP. Dans ce contexte, l'orientation envisagée est très pertinente, car elle détermine des critères pour une protection équivalente tout comme la liste des pays accordant une protection équivalente.

Concernant l'obligation par les organismes publics d'évaluer les impacts et les risques relatifs au respect de la vie privée et à la protection des renseignements personnels, une harmonisation avec la Loi sur la gouvernance et la gestion des ressources informationnelles est nécessaire. Cette orientation devra aider les organisations à mieux comprendre les aspects de la protection de la vie privée liés à l'utilisation de l'infonuagique.

L'AAPI salue les recherches et les analyses faites pour trouver des solutions adoptées par différents organismes internationaux dédiés à la protection des renseignements personnels.

Étant en accord avec cette orientation, l'AAPI propose d'être associée à l'élaboration des changements juridiques ou des lignes directrices adoptées afin d'adapter ses contenus de formation et outils qui soutiennent les responsables en AIPRP.

4. LE REHAUSSEMENT DES PÉNALITÉS LORS DU NON-RESPECT DES OBLIGATIONS DE LA LOI SUR L'ACCÈS

Orientation n° 19

4.1 Revoir les dispositions pénales en cas de non-respect des obligations prévues par la Loi sur l'accès.

Définir des dispositions pénales sans qu'elles soient appliquées avec rigueur et transparence a un effet pervers sur le degré de confiance des citoyennes et des citoyens sur les conséquences réelles du non-respect de leurs droits en AIPRP. Avant toute modification à ces pénalités, il est nécessaire d'établir les causes systémiques et les responsabilités en cause quant à l'absence de volonté dans leur application.

Tout en facilitant l'élaboration de la preuve, nous croyons que le simple fait d'enlever le mot « sciemment » doit être accompagné par des obligations de résultats et d'une reddition de comptes à l'égard des personnes lésées et du public en général.

Il serait aussi souhaitable que la CAI ait le pouvoir de rendre publique l'information collectée dans l'exercice de ses pouvoirs de surveillance si elle estime que cette information est d'intérêt public. Nous croyons que la communication par la CAI des situations non conformes observées avec rigueur et récurrence dans certains organismes aurait plus de poids que des pénalités d'ordre pécuniaire assumées par l'ensemble des citoyens québécois.

En effet, l'arrimage avec la Loi sur le secteur privé ne nous apparaît pas souhaitable, car ce sera l'ensemble des citoyennes et des citoyens québécois qui en assumera les frais. C'est par des moyens de recours facilement accessibles et sans frais que les citoyennes et citoyens doivent obtenir justice quant au non-respect de leurs droits, et non par des pénalités peu susceptibles de modifier les pratiques non conformes.

L'AAPI propose :

- que les pénalités financières actuellement prévues ne soient pas modifiées; l'AAPI suggère même qu'elles soient abolies, étant donné que c'est l'ensemble des citoyennes et des citoyens du Québec qui en assume les frais;
- que la CAI ait comme pouvoir et responsabilité de dénoncer et de rendre public les situations de non-respect systématique du droit à la vie privée parce que l'AAPI croit qu'une telle pratique aura plus de poids dissuasif auprès des organismes publics;
- que la CAI ait la responsabilité de définir les mesures correctrices pertinentes aux situations constatées et de vérifier leur mise en application.

5. LA RÉVISION DU RÈGLEMENT SUR LA DIFFUSION DE L'INFORMATION ET SUR LA PROTECTION DES RENSEIGNEMENTS PERSONNELS

Commentaires spécifiques

Orientation n° 20

5.1 Modifier le Règlement sur la diffusion de l'information et sur la protection des renseignements personnels, pour renforcer la gouvernance.

L'objectif de cette orientation est de renforcer la gouvernance de la diffusion de l'information et de la protection des renseignements personnels par les ministères et organismes gouvernementaux. L'AAPI comprend que ce renforcement serait favorisé par la mise en œuvre des orientations n^{os} 21 et 22. À son avis, il faudrait définir ce que l'on attend en matière de principes de bonne gouvernance de l'AIPRP, car ce qui est proposé par les deux prochaines orientations lui apparaît de l'ordre des moyens.

En annexe du mémoire, l'AAPI informe les membres de la Commission qu'elle promeut entre autres, à l'intention des praticiens, un guide de bonnes pratiques en gouvernance de l'accès à l'information dans le cadre de son *Programme de formation professionnelle en AIPRP*. Ce guide peut certes être bonifié; les pratiques qu'il contient devraient être intégrées dans une bonne gouvernance et faire l'objet d'une ligne directrice émise par le gouvernement.

L'AAPI propose :

- que le législateur précise ce qu'il entend par « les principes d'une bonne gouvernance en AIPRP »;
- que les guides pratiques en AIPRP conçus par l'AAPI soient reconnus par le gouvernement comme des outils pour élaborer un cadre de bonne gouvernance.

Orientation n° 21

5.2 Obliger le sous-ministre et le dirigeant de l'organisme à présider le comité sur l'accès à l'information et sur la protection des renseignements personnels.

L'objectif du plan d'action du gouvernement est notamment de responsabiliser la haute direction dans la mise en œuvre de bonnes pratiques et de la rendre imputable en ce qui a trait aux résultats. L'AAPI estime que cette orientation ne s'inscrit aucunement dans une perspective de responsabilisation et d'imputabilité sur les résultats atteints.

Le sous-ministre ou le dirigeant de l'organisme a la responsabilité de créer un comité qui relève de lui et de définir les résultats attendus de ce comité, ainsi que les responsabilités et les attentes de chacun de ses membres relativement aux résultats attendus, d'en évaluer les résultats et d'en rendre compte.

La présente orientation crée une « obligation de présence » en assumant la présidence de ce comité. L'AAPI croit que, *de facto*, le sous-ministre ou le dirigeant de l'organisme préside ce comité dont il est imputable et qu'il n'y a pas lieu de signifier une obligation voulant qu'il soit présent lors de ces travaux.

S'il y a une modification réglementaire à faire pour atteindre l'objectif visé par cette orientation, l'AAPI suggère que le comité soit identifié en tant que **Comité de gouvernance en accès à l'information et**

en protection de la vie privée. Une telle appellation a comme effet de confirmer le statut stratégique de ce comité et le fait que le sous-ministre ou le dirigeant de l'organisme en est imputable.

Par conséquent, l'AAPI propose de ne pas donner suite à cette orientation, mais de renommer et de confirmer le statut stratégique du Comité de gouvernance en accès à l'information et en protection de la vie privée et de réaffirmer l'imputabilité du sous-ministre ou du dirigeant de l'organisme sur les résultats à atteindre.

Orientation n° 22

5.3 et 5.4 Élargir le mandat et la composition du comité ministériel sur l'accès à l'information et sur la protection des renseignements personnels.

L'AAPI croit opportun de rappeler à nouveau l'objectif que poursuit le gouvernement par son plan d'action : responsabiliser la haute direction dans la mise en œuvre de bonnes pratiques et la rendre imputable des résultats. L'AAPI estime à nouveau que cette orientation ne s'inscrit aucunement dans une perspective de responsabilisation et d'imputabilité en ce qui a trait aux résultats atteints.

L'AAPI réitère que le sous-ministre ou le dirigeant de l'organisme a la responsabilité de créer un comité qui relève de lui et d'établir la liste des personnes et des expertises nécessaires à l'atteinte des résultats qu'il a déterminés, de définir les responsabilités et les attentes de chacun de ses membres relativement aux résultats attendus, d'en évaluer les résultats et d'en rendre compte.

La version actuelle du Règlement apparaît suffisante pour indiquer au sous-ministre ou au dirigeant des critères de choix quant aux membres de ce comité. Dans ce contexte, l'AAPI estime inapproprié d'en faire une obligation réglementaire.

L'AAPI souhaite attirer l'attention des membres de la Commission parlementaire sur le fait que, compte tenu de la diversité des organismes et de leur taille, c'est souvent la même personne qui détient l'ensemble des responsabilités. Par exemple, dans un organisme de petite taille, une même personne cumule les fonctions de responsable de l'accès à l'information, répondant en éthique, juriste et répondant de la mise en place du gouvernement ouvert. De plus, l'AAPI précise que ce cumul de fonctions est souvent en surplus des tâches habituelles et principales du responsable de l'AIPRP.

L'ajout de nouvelles responsabilités prévues dans le présent document sur les orientations telles que (1) l'élaboration d'un plan de diffusion triennal des documents et des jeux de données, (2) l'adoption d'un cadre de gouvernance et de gestion du respect de la vie privée, et (3) l'élaboration et la diffusion d'un plan triennal de la mise en œuvre du plan de diffusion et du cadre de gouvernance, est voué à l'échec.

À moins d'exiger que la personne exerce ces fonctions à temps plein, il est impensable que le responsable puisse accomplir toutes ces nouvelles responsabilités avec efficacité et qualité.

Quant à la durée du plan de diffusion des documents et des jeux de données, l'AAPI croit opportun que sa durée soit de cinq ans plutôt que trois, compte tenu des mécanismes à mettre en place, des changements de pratiques nécessaires et d'une période plus significative pour en mesurer les résultats.

Par conséquent, l'AAPI propose :

- de laisser au sous-ministre et au dirigeant de l'organisme toute la latitude pour déterminer la présence des personnes utiles à l'atteinte des résultats que doit livrer le comité et que la réglementation demeure telle quelle sur cet aspect;
- de laisser au sous-ministre et au dirigeant de l'organisme toute la latitude pour déterminer le mandat du comité et l'élargir au besoin en vue de satisfaire les objectifs fixés au comité en cohérence avec les orientations gouvernementales pour un gouvernement plus transparent, dans le respect du droit à la vie privée et des renseignements personnels;
- si le législateur maintient les modifications proposées au mandat du comité, d'évaluer les préalables essentiels à l'élargissement du mandat du comité, notamment en ce qui a trait aux ressources nécessaires;
- que la durée du plan de diffusion soit de cinq ans plutôt que trois.

Orientation n° 23

5.5 Rendre obligatoire la diffusion des études et des rapports de recherches ou de statistiques accessibles.

L'AAPI adhère à cette orientation, qui s'inscrit effectivement dans la transparence et le respect du droit à la vie privée.

Orientation n° 24

5.5 Diffuser de façon proactive et sur une base régulière plus de documents de type rapport de recherches et de renseignements, produits et détenus par les organismes publics.

L'AAPI adhère à cette orientation, qui s'inscrit dans l'objectif de la transparence relative à la performance des organismes publics.

Orientation n° 25

5.5 Mettre en place et diffuser un registre des demandes d'accès traitées.

L'AAPI croit opportun de distinguer un bilan de gestion en matière d'accès à l'information et un registre des demandes d'accès visant à informer le public du traitement des demandes en tout ou partiellement. Le Règlement sur la diffusion prévoit la compilation par les organismes assujettis de données qui s'inscrivent dans une perspective de bilan annuel sur les activités réalisées aux fins du traitement des demandes d'accès.

Depuis le 1^{er} avril 2015, chaque ministère et organisme gouvernemental rend accessible un registre de traitement des demandes d'accès aux documents qui, pour la plupart, comprennent le numéro de la demande, un sommaire de l'objet, la date de décision rendue, la date de mise en ligne des documents, la décision rendue avec les documents rendus accessibles.

Dans cette orientation, il est prévu d'ajouter au registre des demandes d'accès des renseignements portant sur une mesure d'accompagnement pour une personne handicapée, sur le fait que la demande a fait l'objet, en tout ou partie, d'un renvoi à un autre organisme public, le fait que la demande a fait l'objet d'un recours en révision à la CAI. Tout en reconnaissant que ces renseignements ont une valeur en matière de bilan de gestion, l'AAPI croit qu'ils ne sont pas essentiels à l'information du public.

De plus, les obligations des ministères et organismes gouvernementaux en vigueur depuis le 1^{er} avril 2015 devraient faire l'objet d'un bilan afin de mesurer la pertinence, la cohérence et la qualité de l'information transmise avant d'ajouter d'autres renseignements. Il est donc important de concentrer les efforts sur la qualité de l'information déjà transmise depuis le 1^{er} avril 2015 plutôt que sur la quantité de l'information rendue disponible.

En bref, l'AAPI croit qu'il est préférable, compte tenu des ressources disponibles et du contexte budgétaire, d'investir sur la qualité plutôt que sur la quantité. S'il y a des efforts à réaliser pour améliorer l'accès au registre diffusé par les organismes assujettis, l'AAPI recommande que l'accès à ce registre soit inséré à la page d'accueil des sites Internet. Il est constaté des efforts réels et structurants par les organismes assujettis en ce qui a trait à une meilleure accessibilité de l'information diffusée. En terminant, l'AAPI croit opportun de souligner l'importance pour les organismes assujettis de prendre toutes les mesures appropriées pour assurer l'intégrité des documents rendus accessibles dans Internet.

L'AAPI propose :

- que des efforts soient mis pour optimiser la qualité de l'information transmise aux citoyens sur les demandes traitées depuis l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions du Règlement sur la diffusion, le 1^{er} avril 2015;
- que toutes les mesures de sécurité appropriées soient prises pour assurer l'intégrité des documents rendus accessibles dans Internet.

Orientation n° 26

5.6 Faciliter le droit d'accès à l'information gouvernementale aux citoyens et citoyennes par des mesures de repérage efficaces.

L'analyse réalisée dans le document des orientations gouvernementales confirme des lacunes sérieuses dans l'élaboration d'une liste de classement ou d'un plan de classification de l'information détenue par les organismes publics. Tant pour le citoyen que pour le responsable de l'AIPRP, ces outils ne leur permettent pas de connaître de façon proactive l'information détenue par ces organismes.

C'est pourquoi l'AAPI considère les modifications réglementaires proposées comme étant des options par rapport aux lacunes relevées sans apporter des mesures correctrices et efficaces de repérage de l'information pour le responsable, et par voie de conséquence, pour le citoyen. Par exemple, des organismes publics ont mis en place une gestion intégrée de l'information numérique, laquelle poursuivait entre autres les objectifs suivants : (1) créer un environnement de travail cohérent; (2) faciliter le stockage, l'organisation et la localisation des documents papier et numériques; (3) augmenter l'efficacité de la recherche d'un document; (4) partager des documents dans un environnement contrôlé (éviter les copies inutiles); (5) faciliter le processus des demandes d'accès à l'information; (6) faciliter la réutilisation des documents.

L'AAPI croit important de sensibiliser les membres de la Commission sur l'importance d'investir dans une gestion intégrée de l'information; il s'agit là d'un préalable pour permettre un repérage de l'information accessible aux citoyens. Dans la même perspective que les propositions déjà formulées

par la CAI et l'Association des archivistes, l'AAPI croit que les modifications réglementaires proposées aux fins de concrétiser cette orientation n'apparaissent pas à la hauteur du défi d'une bonne gestion intégrée de l'information par les organismes publics pour respecter leurs obligations en matière de diffusion proactive de l'information.

L'AAPI salue la proposition de dresser et de tenir à jour une liste des documents diffusés. Par ailleurs, la constitution et la mise à jour de cette liste demandent des investissements en temps et en ressources pour s'assurer de sa cohérence avec le plan de conservation et de destruction.

L'AAPI propose :

- qu'étant un préalable dans une bonne gouvernance de l'information, la gestion intégrée de l'information, quel que soit le support, soit au cœur des priorités des ministères et organismes gouvernementaux;
- qu'en vue d'une qualité optimale de l'information, les ressources humaines et technologiques nécessaires soient rendues disponibles afin de mettre en place une gestion intégrée de l'information qui tiendra compte des délais de conservation et de destruction.

Orientation n°27

5.7 – Obliger le sous-ministre et le dirigeant de l'organisme public à dresser et à rendre publics le bilan triennal de la mise en œuvre du plan de diffusion triennal des documents et des jeux de données ainsi que le bilan triennal du cadre de gouvernance et de gestion sur le respect de la vie privée et la protection des renseignements personnels.

En cohérence avec les commentaires émis concernant la mise en œuvre de l'orientation n° 22, l'AAPI réitère l'importance de bien évaluer les préalables nécessaires à l'élaboration de bilans triennaux sur le plan de diffusion de documents et des jeux de données, ainsi que le cadre de gouvernance et de gestion sur le respect de la vie privée et la protection des renseignements personnels. Elle réitère le fait que le plan de diffusion a avantage à être étalé sur cinq années au lieu de trois afin d'assurer une évaluation plus probante sur le caractère durable des changements apportés à la gestion et à la diffusion de l'information.

S'il advenait que l'orientation n° 22 soit adoptée telle quelle, il va de soi que le sous-ministre et le dirigeant de l'organisme devraient rendre compte des activités prévues à ces plans triennaux.

Toutefois, l'AAPI croit important que les paramètres évalués par ces bilans puissent être prédéfinis pour assurer une cohérence de l'évaluation et être adaptés aux différents réseaux et à leurs composantes. De plus, il y serait avantageux de dresser la liste des documents dont la diffusion est requise aux fins de transparence et de les diffuser dans Internet, de sorte qu'un tel plan et une telle reddition devraient demeurer des mesures administratives de bonne gouvernance, et non des mesures réglementaires.

L'AAPI propose :

- que les paramètres évalués par ces bilans soient prédéfinis et communiqués aux organismes assujettis au règlement;
- que le plan de diffusion et la reddition de compte soient des mesures administratives de bonne gouvernance, et non des mesures réglementaires;

- que ces bilans soient quinquennaux, et ce, dans la même logique que l'orientation n° 28 et qu'ils permettent ainsi un arrimage avec le bilan quinquennal de l'application du Règlement sur la diffusion par le sous-ministre œuvrant pour le ministre responsable.

Orientation n° 28

5.7 Obliger le sous-ministre œuvrant pour le ministre responsable de l'application de la Loi sur l'accès à dresser et à rendre public un bilan quinquennal de l'application du Règlement sur la diffusion.

Cette orientation s'inscrit dans une démarche intégrée de reddition de comptes de l'application du Règlement sur la diffusion. Il s'avère alors nécessaire qu'il y ait une harmonisation des paramètres utilisés pour les bilans réalisés par les sous-ministres et les dirigeants des organismes assujettis et celui élaboré par le sous-ministre œuvrant pour le ministre responsable.

L'AAPI propose donc qu'il y ait une harmonisation des paramètres utilisés pour réaliser les bilans attendus par les sous-ministres et les dirigeants des organismes assujettis et celui du sous-ministre œuvrant pour le ministre responsable.

6. L'ADOPTION D'UN RÈGLEMENT SUR LA DIFFUSION DE L'INFORMATION DANS LE SECTEUR MUNICIPAL, LE RÉSEAU DE L'ÉDUCATION ET DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR, LE RÉSEAU DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX ET LES ORDRES PROFESSIONNELS

Orientation n° 29

Établir une réglementation de diffusion dans le secteur municipal, dans le réseau de l'éducation et de l'enseignement supérieur, dans le réseau de la santé et des services sociaux et dans les ordres professionnels et, à cette fin, travailler en collaboration pour élaborer un règlement sur la diffusion de l'information sectorielle.

L'AAPI est en accord avec l'objectif et les principes à la base de cet objectif à l'effet d'élaborer un règlement sur la diffusion de l'information sectorielle. L'AAPI note toutefois que l'analyse présentée dans le document sur les orientations n'intègre pas la protection de la vie privée, malgré le fait que les réseaux visés sont les plus concernés en raison des services directs qu'ils offrent à la population et de l'importance des renseignements personnels, souvent sensibles, qui leur sont nécessaires pour réaliser leur mission.

En plus de constituer un rappel clair de la finalité de la Loi, cette orientation est pertinente si elle permet de répondre aux besoins de la société actuelle en matière d'accès rapide et facile à l'information détenue par les organismes publics. Un changement de culture est nécessaire, car le droit d'accès est souvent perçu comme fastidieux et inutile. La mise en œuvre de cette orientation devra donc tenir compte de certaines réticences.

Avant qu'une telle réglementation soit adoptée, son caractère opportun devra faire l'objet d'un consensus entre les parties prenantes; sinon, la démarche est vouée à l'échec. Le temps nécessaire pour sa mise en œuvre et son déploiement dans un grand nombre d'organismes de ces réseaux sera important, car cela demandera des efforts et des investissements. Le déploiement étant une première

étape, la mise à jour de l'information diffusée par la suite constitue également un énorme défi en matière de gestion de l'information.

La mise en œuvre de cette orientation devrait aussi tenir compte des législations qui régissent les secteurs visés, lesquelles offrent des régimes d'accès plus généreux que la Loi sur l'accès tout comme des dispositions relatives à la protection des renseignements personnels.

Dans le contexte budgétaire actuel et la rareté des ressources humaines et informationnelles, les exigences de cette orientation ainsi que les impacts financiers devraient faire l'objet d'une étude préalable afin que le gouvernement puisse prévoir des mesures permettant leur financement ou encore des sources de revenus adéquats. Dans ce contexte, il faut tenir compte des capacités des organismes ou leur fournir les moyens requis pour ce faire.

Nos membres de ces réseaux se questionnent non pas sur la pertinence de la démarche, mais davantage sur le choix de priorités que cette orientation pose. En effet, étant donné que ces réseaux sont en service direct avec la population, est-ce une priorité d'affecter des ressources humaines et financières supplémentaires dédiées à l'AIPRP, et ce, dans un contexte de compressions budgétaires et où les redditions de comptes au gouvernement sont nombreuses? Est-ce un investissement utile et propre à leur mission fondamentale de rendre des services de santé, d'éducation, de sécurité publique, etc.? De l'avis de l'AAPI, ce questionnement légitime d'investir davantage en AIPRP confirme l'importance de connaître la valeur ajoutée pour le citoyen.

Depuis l'entrée en vigueur du Règlement sur la diffusion en 2008, l'AAPI a été en mesure de constater, dans le cadre de ses activités de formation et de réseautage, que plusieurs organisations sont déjà en mouvement et ont adopté des pratiques de diffusion proactive en utilisant leur site Internet pour informer les citoyens et pour démontrer une transparence de gestion et de prise de décision envers les citoyens.

Aussi, l'AAPI constate que les gestionnaires de ces réseaux communiquent des renseignements au ministre sectoriel sur leur gestion et les résultats atteints en fonction de leur responsabilité. En regard de leur reddition de comptes, un règlement sur la diffusion de l'information qui s'appliquerait à ces réseaux devrait tenir compte de ces mécanismes de reddition sur la gestion administrative des services à la population sous leur responsabilité et favoriser l'accessibilité de l'information produite.

L'AAPI propose :

- que la protection de la vie privée soit intégrée dans l'objectif de cette orientation de même que dans ses principes;
- que la démarche gouvernementale associe les parties prenantes à l'analyse d'une telle réglementation et de ses conditions préalables de mise en œuvre, dont les impacts financiers et les mesures permettant leur financement, ou encore qu'elle prévoie des sources de revenus;

7. DES STRUCTURES ADAPTÉES ET EFFICACES

Commentaires généraux

Dans le contexte de ressources limitées, les enjeux actuels en AIPRP nécessitent que les efforts et les investissements soient dédiés principalement à consolider et à améliorer la performance du partage actuel des responsabilités et des structures. De plus, les intérêts du citoyen et le respect de ses droits à l'accès à l'information et à la protection des renseignements personnels peuvent être défendus sans qu'il soit nécessaire de revoir les structures.

Sans perdre de vue ces intérêts et ces droits fondamentaux, il est absolument nécessaire d'avoir un esprit très critique avant d'investir dans de nouvelles structures et façons de faire dont les bénéfices ne sont pas démontrés de façon probante.

Commentaires spécifiques

Orientation n° 30

7.1 et 7.2 Transformer la CAI en un organisme non juridictionnel. En conséquence, confier la section juridictionnelle à une instance existante, soit le Tribunal administratif du Québec.

7.3 Structure et mandat du CAIPRPQ

Selon le document sur les orientations gouvernementales, la réforme législative de la CAI poursuit deux objectifs principaux : premièrement, déjudiciariser l'accès aux documents et la protection des renseignements personnels en offrant un mécanisme de médiation plus efficient et, deuxièmement, faciliter, pour la population, l'exercice de ses droits¹⁹.

L'AAPI estime plus que souhaitable la réalisation de ces deux objectifs, qui auraient aussi des résultats sur l'efficacité de l'accès à la justice par les citoyennes et les citoyens et, par le fait même, sur l'exercice de leurs droits.

Par ailleurs, la structure proposée transforme la CAI en un organisme non juridictionnel et confie la section juridictionnelle au Tribunal administratif du Québec (TAQ). Ce choix de structure proposé mérite une analyse beaucoup plus poussée afin d'en déterminer les bénéfices réels et probants par rapport aux objectifs et, surtout, sur le plan pratique. *A priori*, cette structure ne respecte pas l'objectif de déjudiciariser le droit de recours qui serait exercé par les citoyens devant le TAQ. La structure proposée alourdit et allonge le processus de recours du citoyen, et de ce fait, ses fonctions juridictionnelles ne devraient pas être transférées à une autre instance.

La structure actuelle constitue la force du modèle québécois; le citoyen bénéficie d'un guichet unique pour formuler une plainte, pour exercer un droit de recours d'une décision rendue en vue de la réviser et pour bénéficier d'un mécanisme de médiation en cas de litige. De plus, le pouvoir de la CAI de rendre des ordonnances exécutoires apparaît nécessaire pour garantir le respect des droits des citoyens en AIPRP.

¹⁹ Document sur les orientations gouvernementales, p.139

De plus, l'AAPI croit que la recommandation que formulait la commission Paré demeure tout à fait pertinente dans les années actuelles et futures pour le grand bien du citoyen qui, dans un même lieu, peut voir ses droits respectés, qu'il formule une plainte ou exerce un droit de recours, ou qu'il bénéficie d'un autre mode de règlement par l'intermédiaire d'un service de médiation.

De l'avis des membres consultés, les lacunes observées sur le modèle actuel de structure découlent pour une bonne part des choix de priorités dans les actions et des ressources qui y ont été affectées au cours des dernières années.

Enfin, le document sur les orientations est silencieux sur l'obligation du CAIPRPQ de déposer un rapport quinquennal sur l'application des lois des secteurs public et privé. Compte tenu du maintien de ses activités de surveillance et de traitement des plaintes, l'AAPI croit que cette responsabilité de reddition de comptes vis-à-vis de l'Assemblée nationale doit être maintenue. Par ailleurs, l'AAPI note que le ministre responsable de l'application de la Loi aura à déposer un bilan quinquennal de l'administration de la Loi et des règlements afférents devant la commission compétente de l'Assemblée nationale. Il serait approprié que le bilan quinquennal préparé par le ministre fasse l'objet d'une analyse par la CAI et d'y voir intégrés les résultats de cette analyse dans son rapport quinquennal.

En conclusion, et considérant que le droit à l'information et le droit à la vie privée constituent des droits constitutionnels, l'AAPI est convaincue que la structure actuelle de la CAI valorise cette réalité en dédiant un organisme à la sauvegarde de ces droits fondamentaux et spécialisé en ces matières.

Considérant que les bénéfices réels associés à une nouvelle structure obligeant le citoyen à exercer son droit de recours devant le TAQ ne sont pas probants, tout comme l'atteinte de l'objectif de déjudiciarisation, l'AAPI propose :

- que la structure actuelle de la CAI soit maintenue;
- que soient renforcés les pouvoirs et les responsabilités de la CAI en vue d'une meilleure performance et d'établir un niveau de ressources proportionnelles aux objectifs gouvernementaux et aux fonctions et pouvoirs qui lui sont dévolus par la Loi sur l'accès;
- que, comme proposé dans le document sur les orientations, les budgets du CAI soient octroyés par l'Assemblée nationale;
- que le bilan quinquennal de l'administration de la Loi et des règlements afférents préparé par le ministre responsable de la Loi sur l'accès fasse l'objet d'une analyse par la CAI et que soient intégrés les résultats de cette analyse dans son rapport quinquennal.

Commentaires spécifiques

Orientation n° 31

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

La mise en place d'un site centralisé gouvernemental vise deux objectifs : d'une part, moderniser l'administration de la Loi sur l'accès par un moyen simple, pratique et écologique de formuler une

demande d'accès et, d'autre part, de réduire les délais par l'envoi direct des demandes à la personne responsable de l'accès concerné. L'AAPI est en accord avec ces objectifs, en comprenant que le site centralisé constituera un guichet unique pour les citoyens leur permettant de s'adresser à tous les organismes publics pour formuler leur demande d'accès en ligne. Ces demandes viseront l'accès à des documents administratifs et à des renseignements personnels par la personne concernée.

À la lecture du document d'orientations gouvernementales, l'AAPI comprend que la réponse à une demande d'accès formulée par l'intermédiaire du site centralisé gouvernemental ne transitera pas par ce site; le traitement de la demande sera alors sous l'entière responsabilité de l'organisme concerné. Conformément à ses obligations prévues par le Règlement sur la diffusion, l'organisme rendra accessibles dans son site Internet la réponse transmise et les documents afférents.

L'AAPI comprend également que ce guichet unique de formulation de demandes d'accès en ligne est susceptible de colliger des données de gestion permettant entre autres de connaître le volume des demandes formulées, la nature des renseignements ou des documents visés par les demandeurs, etc. L'AAPI souhaite que cet objectif soit clairement énoncé dès le départ afin de s'assurer que cette collecte d'information est complémentaire aux mécanismes de reddition de comptes prévus notamment par l'orientation n° 27.

À l'orientation n° 29, l'AAPI suggère que la démarche gouvernementale associe les réseaux avant d'établir une réglementation de diffusion les concernant. En regard de la présente orientation, l'AAPI formule la même suggestion, soit d'associer les réseaux à l'analyse du caractère opportun d'un site centralisé de formulation des demandes d'accès à l'information, et ce, par secteur d'activité. En effet, les particularités de chacun des réseaux, tant à ce qui a trait à leurs usagers qu'en ce qui concerne les renseignements détenus, requièrent sans doute des adaptations qui devront tenir compte de cette diversité.

Enfin, dans le contexte de rigueur budgétaire, l'AAPI se permet d'exprimer l'importance d'une évaluation des coûts d'élaboration, de mise en œuvre et de fonctionnement d'un tel site centralisé par rapport aux bénéfices, tant pour les citoyens que pour les organismes publics. Le système actuel est effectivement perfectible, en ce sens que les recherches effectuées par l'AAPI sur plusieurs sites gouvernementaux ne permettent pas un accès « rapide » et « efficace », d'une part, pour formuler une demande d'accès et, d'autre part, pour avoir accès au registre des demandes traitées.

L'AAPI propose :

- que les bénéfices de la mise en œuvre du site centralisé soient davantage axés sur la création d'un guichet unique pour les citoyens leur permettant de s'adresser à tous les organismes publics pour formuler leur demande d'accès en ligne;
- que, malgré la mise en place du site centralisé, soit réaffirmée l'obligation des ministères et organismes gouvernementaux de rendre accessibles dans leur site Internet, la réponse transmise et les documents afférents;
- que soit clairement énoncé le fait que le site centralisé collige des données de gestion complémentaires aux mécanismes de reddition de comptes prévus notamment par l'orientation n° 27;
- avant d'implanter un site centralisé à l'ensemble des réseaux, d'associer les réseaux à l'analyse du caractère opportun d'un site centralisé de formulation des demandes d'accès à l'information, et

ce, par secteur d'activité ;

- dans le contexte budgétaire actuel, d'évaluer les coûts d'élaboration, de mise en œuvre et de fonctionnement d'un tel site centralisé par rapport aux bénéfices, tant pour les citoyens que pour les organismes publics;
 - en vue d'améliorer les données sur les demandes traitées et les documents afférents, de fixer des standards à l'intention des ministères et organismes gouvernementaux stipulant que leur site Internet facilite davantage l'accès rapide et efficace, d'une part, pour formuler une demande d'accès et, d'autre part, pour avoir accès au registre des demandes traitées et des documents rendus accessibles.
-

CONCLUSION

Les sujets abordés par le document sur les orientations gouvernementales préparé par le ministre responsable de l'application de la Loi sur l'accès sont pertinents et porteurs d'un changement de culture des organisations tant en accès à l'information qu'en protection des renseignements personnels.

Le changement de culture doit cependant venir aussi de la société. Tout comme les membres de l'AAPI, la Commission d'accès à l'information doit poursuivre la promotion de la transparence, de la participation citoyenne et de la protection de la vie privée. L'AAPI souhaite même qu'elle puisse en faire davantage à ces chapitres. Les membres de l'AAPI qui ont participé à l'analyse du document sur les orientations gouvernementales auraient, d'ailleurs, apprécié pouvoir bénéficier d'une analyse approfondie de la part du ministre responsable de l'application de la Loi sur l'accès sur le concept de vie privée dans l'univers virtuel, particulièrement sur le plan des habitudes de vie et de communication des jeunes et futurs citoyens.

L'Association continuera pour sa part de promouvoir, auprès de ses membres, le développement et l'application de pratiques exemplaires en accès à l'information et en protection de la vie privée. Elle continuera de participer, dans la mesure de ses moyens, à la sensibilisation du public aux « saines habitudes » de navigation dans Internet et d'utilisation des technologies de l'information pour assurer la protection de leur vie privée.

La progression de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels au Québec ne se dément pas d'année en année au point d'être devenue un élément-clé du contrat social entre l'État et les citoyens. C'est à cela que travaillent les responsables de l'AIPRP et l'AAPI salue leurs actions, car ce sont les citoyens qui y gagnent tous, que ce soit en efficacité, en transparence ou en imputabilité.

Ce qui doit guider les hauts fonctionnaires est la préoccupation constante d'être à la hauteur des attentes des citoyens, d'assurer une gestion rigoureuse des fonds publics et de réunir des équipes compétentes pour veiller à la concrétisation des orientations gouvernementales.

En ce sens, le rôle exercé par les responsables de l'AIPRP fait partie des clés du succès dans une organisation.

TABLE DES PROPOSITIONS DE L'AAPI EN REGARD DES ORIENTATIONS GOUVERNEMENTALES

UNE GOUVERNANCE EFFICACE ET MOBILISATRICE

N° 1	Introduire dans le texte de la Loi sur l'accès ses principes et ses objets.
	Considérant que l'AAPI endosse l'adoption d'une clause introductive dans le texte de la Loi sur l'accès; l'AAPI propose : ▪ que l'objet et les principes de la Loi soient bien communiqués au public et surtout valorisés auprès des gestionnaires et du personnel des organismes publics, et ce, de façon planifiée et régulière; ▪ que l'application de ses principes soit intégrée aux attentes de gestion et de résultats fixées aux sous-ministres et aux dirigeants d'organismes ainsi qu'aux mécanismes de reddition de comptes; cette intégration devrait se faire aussi sur le plan des descriptions de tâches de chaque employé d'un organisme public. Dans son rôle de soutien auprès de ses membres, l'AAPI s'assurera que la formation des responsables intègre l'application de ces principes par la reconnaissance des bonnes pratiques permettant d'en assurer la concrétisation dans l'exécution de leurs fonctions et les activités courantes de leur organisme.
N° 2	Introduire un chapitre distinct dans la Loi sur l'accès concernant la diffusion proactive.
	Dans le contexte budgétaire actuel et pour que le chapitre qui serait intégré à la Loi sur l'accès ne reste pas lettre morte, l'AAPI propose que ce chapitre : ▪ exprime la vision gouvernementale de ce que doit être la diffusion proactive d'information d'intérêt public et de qualité dans la gouvernance et les pratiques des organismes publics; ▪ définisse les buts et les cibles à atteindre de même que les principaux indicateurs de résultats adaptés à la diversité des réseaux de services publics; ▪ responsabilise les organismes publics quant à leur choix des stratégies et des moyens de réalisation tout en exigeant de leur part l'établissement d'un calendrier de mise en œuvre tenant compte de leurs ressources, de l'état de leurs actifs informationnels ainsi que des besoins de leurs usagers et du public en général.
N° 3	Revoir le rôle du ou de la ministre responsable de l'application de la Loi sur l'accès.
	L'AAPI propose : ▪ que les responsabilités énoncées par l'article 174 soient reconduites, dont celles de conclure des ententes avec toute personne, association, société ou tout organisme; ▪ que le bilan quinquennal de l'administration de la Loi sur l'accès porte en plus sur la gestion des ressources informationnelles, laquelle est essentielle à une gestion proactive de l'information et nécessaire à sa reddition de comptes; ▪ que le bilan quinquennal sur l'administration de la Loi sur l'accès préparé par le ministre responsable de l'application de la Loi sur l'accès fasse l'objet d'une évaluation par la CAI et que celle-ci soit intégrée dans son Rapport quinquennal sur l'application de la Loi sur l'accès en vertu de l'article 179 de la Loi sur l'accès. ▪ qu'en raison de ses connaissances en AIPRP de tous les secteurs, l'AAPI, en collaboration avec ses membres en sécurité de l'information, soit invitée à faire une proposition sur l'outil de collecte de données qui permettra au ministre de réaliser un bilan de l'administration de la Loi sur l'accès; ▪ que la mise en œuvre des orientations gouvernementales implique les ministres sectoriels des réseaux de l'éducation et de l'enseignement supérieur, des ordres professionnels, des secteurs de la santé et des services sociaux ainsi que des milieux municipal et policier, et que ce faisant, leur responsable de l'AIPRP soit mobilisé par leur ligne hiérarchique dans l'implantation des changements et de la reddition de comptes, ce qui facilitera l'établissement des priorités des ressources humaines et financières et l'intégration des changements souhaités par le ministre responsable de l'application de la Loi sur l'accès; ▪ considérant que l'AAPI offre une indépendance, une expertise pratique développée par des praticiens pour des praticiens et une agilité organisationnelle qui lui confèrent de la crédibilité aux yeux de la communauté des responsables de tous les secteurs, que le ministre soutienne les responsables de l'accès à

l'information des différents secteurs d'activité en utilisant les services de l'AAPI pour les former et les outiller, comme préconisé dans le *Guide de référence – Règlement sur la diffusion de l'information et sur la protection des renseignements personnels*.

N° 4

Revoir les fonctions du responsable de l'accès aux documents.

L'autonomie professionnelle du responsable en AIPRP se manifeste ainsi :

- Une connaissance approfondie de l'organisation et de son secteur d'activité ainsi que des habiletés nécessaires à la faire évoluer
- Un leadership d'influence, qui s'appuie sur une grande capacité de communication et de négociation
- La reconnaissance par son milieu, principalement par les gestionnaires, des responsabilités qui lui sont confiées et de la nature stratégique de ses fonctions.

Considérant les conditions essentielles à l'exercice des fonctions du responsable en AIPRP et ce, avec la plus grande autonomie dans la réalisation de ses responsabilités déléguées, l'AAPI propose :

Concernant l'exercice de ses rôles et responsabilités :

- que le rôle, les responsabilités du responsable de l'accès à l'information ainsi que la nature stratégique de ses fonctions soient expliqués de façon plus détaillée par des communications dans les politiques de son organisme et dans l'information sur la procédure d'accès offerte au grand public;
- que les rôles et responsabilités du responsable soient expliqués aux sous-ministres et aux dirigeants des organismes, aux gestionnaires de programme et aux autres employés par rapport aux obligations fixées par la Loi;
- que le responsable de l'accès ait un accès direct à la personne lui ayant délégué ses responsabilités, laquelle demeure imputable.

Concernant l'accès à l'expertise et aux conseils :

- pour le réseau gouvernemental, que le gouvernement augmente sa capacité de développer l'expertise des responsables sur les questions relatives à la mise en œuvre de la Loi, et qu'il appuie activement les organismes publics, notamment en leur fournissant plus de conseils sur des questions de mise en œuvre, ainsi qu'en collectant et en diffusant les pratiques exemplaires; à cette fin, qu'il utilise les ressources et expertises déjà en place telles que celles développées par l'AAPI;
- pour les réseaux des organismes publics, que le gouvernement favorise le développement de l'expertise des responsables sur les questions relatives à la mise en œuvre de la Loi et, à cette fin, qu'il appuie activement ces organismes publics, notamment en faisant appel à l'AAPI en raison de sa connaissance de ces réseaux ainsi que de son expertise en formation et en soutien professionnels.

Concernant la formation du personnel responsable de l'AIPRP :

- que le gouvernement assume un leadership dans le soutien au développement de programmes de formation et d'occasions d'apprentissage à l'intention des responsables de l'accès, notamment en favorisant l'accès aux formations et à l'expertise offertes par des partenaires, dont l'AAPI;
- que les responsables de l'accès et tout intervenant en AIPRP soient tenus de suivre le *Programme de formation professionnelle en AIPRP* élaboré par l'AAPI et accrédité par la Faculté de l'éducation permanente de l'Université de Montréal, une formation appropriée à leur niveau de responsabilités et de compétences requises en regard des fonctions déléguées. Par exemple, un responsable de l'accès œuvrant au sein d'une municipalité ayant peu de demandes d'accès devrait avoir comme perspective de développement qu'il aura à faire évoluer la direction de la municipalité vers une culture de diffusion plus proactive de l'information; le développement de la compétence ne doit plus être planifié en fonction du nombre de demandes d'accès à traiter, mais bien vers une philosophie et des principes de gestion proactive de l'information à la mesure de l'organisation et des besoins des citoyens;
- que les responsables de l'accès se voient offrir des occasions régulières d'échanger, avec leurs collègues des autres institutions, des renseignements et des pratiques exemplaires; l'AAPI devrait être un partenaire dans l'organisation et la tenue de telles activités.

En conséquence, afin de soutenir l'instauration des pratiques énoncées précédemment, l'AAPI propose que l'article 8 de la Loi sur l'accès soit modifié ainsi :

8. Responsable de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels. La personne ayant la plus haute autorité au sein d'un organisme public exerce les fonctions que la présente Loi confère à la personne responsable de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels, **dont le traitement des demandes d'accès.**

Délégation. Toutefois, cette personne seule peut désigner comme responsable un membre de l'organisme public ou de son conseil d'administration, selon le cas, ou un membre de son personnel de direction et lui déléguer tout ou partie de ses fonctions. **La personne ayant la plus haute autorité s'assure que le délégataire a les compétences et l'autonomie nécessaires à l'exercice des fonctions déléguées.**

Avis. Cette délégation doit être faite par écrit. Celui qui la fait doit en transmettre un avis à la Commission d'accès à l'information.

LA RÉVISION DE LA LOI SUR L'ACCÈS – VOLET L'ACCÈS À L'INFORMATION

N° 5	Introduire des règles d'interprétation claire dans la Loi sur l'accès.
	Considérant que l'introduction de règles d'interprétation est une avenue intéressante dans la mesure où ces règles sont émises par voie réglementaire ou par ligne directrice du ministre responsable de l'application de la Loi sur l'accès; L'AAPI propose : ▪ que le gouvernement adopte des règles d'interprétation par voie réglementaire et selon la portée des règles émises, par l'émission de lignes directrices; ▪ que les règles générales d'interprétation balisant l'application d'une restriction facultative soient les suivantes : • les restrictions doivent être appliquées strictement, de façon à faciliter autant que possible l'accès à l'information, • un lien doit exister entre l'information à protéger et la restriction prévue par la Loi, • la restriction doit avoir un but légitime et être nécessaire pour atteindre le but recherché; ▪ que des règles d'interprétation soient aussi adoptées pour orienter, baliser et soutenir l'application des articles 9, 37, 38 et 88 de la Loi sur l'accès; ▪ que des consultations régulières des responsables soient structurées pour connaître les priorités en définition de règles d'interprétation à la lumière de la jurisprudence et des besoins opérationnels et de collaborer à l'élaboration de leur contenu; ▪ que l'émission de toute règle d'interprétation soit soutenue par une information et, le cas échéant, par une formation appropriée sur les nouvelles pratiques opérationnelles qu'elle requiert d'instaurer; ▪ qu'un corpus des règles d'interprétation soit constitué en tenant compte des outils de référence déjà existants, dont le <i>Guide du praticien en AIPRP</i> de l'AAPI; ▪ que l'AAPI soit reconnue comme interlocutrice à consulter dans l'élaboration et dans la diffusion des règles d'interprétation.
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.
	L'AAPI propose : ▪ que le gouvernement donne suite à l'orientation visant des modifications législatives afin : • de retirer l'expression « peut refuser de communiquer » et de la remplacer par « doit communiquer, sauf... » en affirmant le principe que l'accès est la règle générale, • d'uniformiser le vocabulaire et les expressions de type « risquerait de révéler », « serait susceptible de » ou encore « serait susceptible de révéler » afin de privilégier l'expression « porterait vraisemblablement préjudice »; ▪ que cette notion de préjudice soit définie par une règle d'interprétation adoptée par règlement et énonçant les bonnes pratiques en ce qui a trait à la motivation des décisions prises lors d'un refus d'accès; ▪ étant donné que l'application des restrictions est un élément majeur de la sensibilisation et la formation des responsables, que la haute direction des organismes publics investisse dans la formation des responsables de l'accès afin qu'ils soient sensibilisés et formés à un exercice éclairé du pouvoir discrétionnaire et outillés pour respecter la règle d'interprétation adoptée; ▪ qu'à cette fin, soit obligatoire leur participation à une formation sur l'application des restrictions aux documents administratifs et aux renseignements personnels comportant un volet « comment assurer la transparence des décisions prises et leur motivation »; ▪ que, dans l'éventualité où le gouvernement maintiendrait l'orientation n° 6 telle quelle, les articles 47 et 98 de la Loi sur l'accès soient modifiés afin que la computation du délai de traitement des demandes d'accès se fasse en jours ouvrables tout en maintenant un délai de service acceptable par le citoyen.

N° 7	Modifier l'article 34 de la Loi sur l'accès, afin d'accroître l'accessibilité aux documents détenus par le ou la ministre, ou encore par le cabinet ou le bureau d'un membre d'un organisme municipal ou scolaire.
	Considérant que la clause d'exception prévue au deuxième alinéa de l'article 34 aura comme effet d'atténuer sérieusement l'effet recherché pour un plus large accès aux documents des instances politiques; l'AAPI propose : ▪ que la clause d'exception prévue au deuxième alinéa de l'article 34 ne soit pas retenue; ▪ que le personnel des cabinets ministériels soit formé sur le régime d'accès aux documents qui leur est propre en vue d'assurer autant de transparence que possible, notamment sur leur administration.
N° 8	Revoir les conditions d'application des restrictions applicables aux documents ou renseignements fournis par les tiers.
	Considérant l'importance que les tiers soient informés et en mesure de justifier une restriction au droit d'accès; l'AAPI propose : ▪ que les tiers faisant affaire avec les organismes publics soient informés, dès le départ (par exemple, lors du processus d'appels d'offres), des dispositions de la Loi sur l'accès s'appliquant aux tiers et du fait que des renseignements qu'ils fournissent à l'organisme public pourraient être divulgués en réponse à une demande d'accès qui lui est adressée; ▪ à la lumière de la jurisprudence sur les conditions d'application de l'article 23 et le fardeau de la preuve qui incombe au tiers, d'émettre des lignes directrices pour aider les responsables à appliquer ce processus de consultation des tiers et les soutenir dans l'élaboration de leur preuve.
N° 9	Faciliter l'accès aux informations de nature environnementale.
	Considérant l'importance des enjeux environnementaux actuels et les préoccupations légitimes qu'ils génèrent chez les citoyens; l'AAPI propose : ▪ qu'un chapitre spécifique comprenant des dispositions prépondérantes à celles de la Loi sur l'accès soit intégré à la Loi sur la qualité de l'environnement afin d'établir des dispositions appropriées à une diffusion proactive de l'information de nature environnementale; ▪ qu'une réflexion soit réalisée en matière de tarification afin de mesurer si le droit d'accès à l'information environnementale est bien servi lorsque des firmes privées l'exercent en vue d'obtenir gracieusement des rapports environnementaux dont les coûts ont été payés par un organisme public, qu'elles vendent par la suite à leur clientèle.
N° 10	Réduire les délais maximums d'inaccessibilité aux documents.
	Considérant l'importance de bien mesurer les impacts d'une réduction des délais maximums d'inaccessibilité aux documents; l'AAPI propose que le principe de réduction des délais maximums d'inaccessibilité aux documents soit mis en œuvre à la suite d'une analyse qui approfondira les impacts potentiels sur les processus décisionnels de l'administration publique.
N° 11	Augmenter le nombre d'organisations assujetties à la Loi sur l'accès.
	Considérant l'importance de l'objectif visé à l'effet d'augmenter le nombre d'organisations assujetties dans une perspective de reddition de comptes sur la gestion de fonds publics; l'AAPI propose que la Loi sur l'accès soit modifiée pour assujettir plus d'organismes, en établissant toutefois un ou des critères ayant comme effet d'en assujettir un plus grand nombre.

LA RÉVISION DE LA LOI SUR L'ACCÈS – VOLET DU RESPECT DE LA VIE PRIVÉE ET DE LA PROTECTION DES RENSEIGNEMENTS PERSONNELS

INTRO	Introduction - Commentaires généraux.
	L'AAPI, en regard de ses commentaires généraux, propose : ▪ qu'à l'instar des orientations en matière d'accès proactif à l'information, la protection de la vie privée fasse l'objet d'une clause introductive en vue de faire connaître ses principes fondamentaux et les obligations générales des organismes publics; ▪ que les cadres de gestion en matière de protection des renseignements personnels assurent une intégration des expertises pour une gouvernance intégrée et efficiente.
N° 12	Introduire des critères de validité du consentement des personnes concernées dans la Loi sur l'accès, et prévoir que les cadres de gestion des organismes publics en matière de renseignements personnels incluent des modalités pour une meilleure information du public sur l'utilisation, la détention et les mesures de gestion des renseignements personnels au sein de l'organisme.
	Considérant la pertinence qu'il y ait des critères de validité du consentement tenant compte de la diversité des situations; L'AAPI propose : ▪ que des critères de validité du consentement soient élaborés et fassent l'objet d'un règlement ou de lignes directrices qui seront plus facilement adaptables à l'évolution de la jurisprudence et des valeurs et enjeux en protection des renseignements personnels; ▪ que l'application des critères proposés puisse être modulée selon la nature du consentement nécessaire aux différentes circonstances lors desquelles un consentement est requis.
N° 13	Poursuivre les travaux du groupe de travail sur l'analyse des risques d'atteinte à la vie privée et à la protection des renseignements personnels, découlant de la diffusion de données anonymes et de renseignements personnels à caractère public dans un format qui en permet la réutilisation, et confier la poursuite de ce mandat au nouvel organisme qui serait mis en place pour assumer les responsabilités autres que celles de la section juridictionnelle de la CAI.
	Considérant les risques réels d'atteinte à la vie privée et à la protection des renseignements personnels découlant de la diffusion de données anonymes; L'AAPI propose : ▪ que les travaux du groupe de travail se poursuivent en impliquant toutefois des praticiens, dont des membres de l'AAPI, en vue de tenir compte des enjeux opérationnels de tous les secteurs d'activité et d'y apporter l'expertise acquise dans la reconnaissance des risques d'atteinte à la vie privée; ▪ que le groupe de travail analyse les orientations du Conseil canadien de la magistrature sur la diffusion des données judiciaires et des renseignements personnels à caractère public; ▪ que les activités de veille de la CAI sur les conséquences sociales et politiques découlant de l'utilisation des technologies et ayant des impacts sur les droits de la population intègrent également les dimensions de gestion de la diffusion de données anonymes et de renseignements personnels à caractère public.
N° 14	Obliger les organismes publics à adopter un cadre de gouvernance et de gestion favorisant une plus grande transparence, une plus grande responsabilisation et une meilleure imputabilité à l'égard de la protection de la vie privée et des renseignements personnels, à le diffuser et à en rendre compte.
	Considérant la pertinence des mesures proposées, il est toutefois nécessaire qu'en raison de la diversité des organismes publics, particulièrement au niveau municipal, il y ait une souplesse dans l'élaboration d'un cadre de gouvernance et de gestion adapté à la réalité des organismes, aux enjeux en matière de protection de renseignements personnels et à leurs actifs informationnels; L'AAPI propose : ▪ que l'obligation d'élaborer un cadre de gouvernance et de gestion soit arrimée avec les obligations définies <i>notamment</i> par les dispositions de la Loi sur l'accès, de la Loi sur la gouvernance et la gestion des ressources informationnelles et la Loi sur les services de santé et des services sociaux; ▪ que l'obligation d'élaborer un cadre de gouvernance et de gestion soit déterminée par règlement ou, préférablement, par des lignes directrices qui assureraient la souplesse nécessaire en respect des réalités et des enjeux organisationnels de l'ensemble des réseaux.

N° 15	Obliger les organismes publics à mettre en place un processus d'évaluation préalable des risques et impacts sur le respect de la vie privée et la protection des renseignements personnels pour les technologies touchant les renseignements personnels ainsi que lors de la communication de renseignements personnels hors Québec.
	Considérant que l'AAPI peut jouer un rôle important de soutien et de standardisation relativement à la mise en œuvre de cette orientation, en tenant compte de la diversité et de la réalité opérationnelle des différents réseaux, l'AAPI propose de mettre en œuvre des activités permettant aux organismes publics : ▪ de former les responsables de l'AIPRP et les autres intervenants concernés des organismes publics, tout en s'assurant de tenir compte de la diversité et de la réalité opérationnelle des différents réseaux; ▪ selon leur secteur d'activité, d'établir un processus d'évaluation préalable des risques et des impacts sur le respect de la vie privée et la protection des renseignements personnels pour les technologies touchant des renseignements personnels ainsi que lors de la communication de renseignements personnels hors Québec. Par ailleurs, l'AAPI tient à souligner que la Loi sur la gouvernance et la gestion des ressources informationnelles des organismes publics et des entreprises du gouvernement prévoit déjà des dispositions relatives à l'obligation visée par cette orientation.
N° 16	Introduire, dans la Loi sur l'accès, de nouvelles dispositions pour assurer le respect de la vie privée et de la protection des renseignements personnels en ligne.
	L'AAPI est en accord avec le principe de cette orientation; toutefois, l'AAPI propose : ▪ que l'obligation qui vise à mieux informer les personnes concernées du traitement qui sera fait de leurs renseignements personnels et pour leur permettre de faire des choix éclairés lorsqu'elles font usage des services Internet des ministères et des organismes publics soit déterminée par règlement ou, préférablement, par des lignes directrices qui assureraient la souplesse nécessaire en respect des réalités et des enjeux organisationnels de l'ensemble des réseaux; ▪ que cette obligation soit intégrée à tout protocole de système d'information ou de prestation électronique de services en ligne.
N° 17	Obliger les organismes publics à gérer de façon transparente les incidents de sécurité portant sur des renseignements personnels.
	En regard des modifications législatives envisagées, l'AAPI est d'avis que la Loi sur l'accès devrait notamment définir : ▪ ce qu'est « un incident de sécurité » en matière de conséquences sur le droit à la vie privée; ▪ la nature des incidents devant être déclarés à la CAI; comme recommandé par la CAI, les incidents déclarés devraient viser ceux risquant de causer un « préjudice grave d'atteinte aux droits des personnes concernées »; ▪ cette notion de « préjudice grave d'atteinte aux droits des personnes concernées » et les éléments permettant d'établir ce niveau de risque, par exemple, la sensibilité du renseignement personnel en cause; ▪ la nature des renseignements transmis à la CAI par l'organisme et ceux que la CAI doit rendre publics par la suite; ▪ le contenu de l'information transmise par l'organisme aux personnes concernées par <u>tout incident ou uniquement lorsqu'il y a un risque réel de préjudice grave</u> et le délai pour le faire. De plus, l'AAPI propose : ▪ que la mise en œuvre de cette orientation se fasse en arrimage avec le <i>Cadre de gestion des risques et des incidents à portée gouvernementale</i> adopté en 2014; ▪ que des praticiens des différents secteurs soient associés à la mise en œuvre de cette orientation afin de bien adapter les mesures prises à la diversité des réalités de l'ensemble des organismes publics; la collaboration de l'AAPI est d'ailleurs acquise pour faire valoir ces préoccupations « de terrain »; ▪ que l'obligation de déclaration à la CAI de tous les incidents de sécurité concernant les renseignements personnels et d'information des personnes concernées soit incluse à la Loi sur l'accès; ▪ que, par ailleurs, les obligations visant à prendre les mesures pour corriger la situation et pour éviter d'autres incidents se fassent par lignes directrices sur les directives de la CAI.

N° 18	Assurer la plus grande protection des renseignements personnels lors des transferts de données personnelles hors du Québec.
	Étant en accord avec cette orientation, l'AAPI propose d'être associée à l'élaboration des changements juridiques ou des lignes directrices adoptées afin d'adapter ses contenus de formation et outils qui soutiennent les responsables en AIPRP.

LE REHAUSSEMENT DES PÉNALITÉS LORS DU NON-RESPECT DES OBLIGATIONS DE LA LOI SUR L'ACCÈS

N° 19	Revoir les dispositions pénales en cas de non-respect des obligations prévues par la Loi sur l'accès.
	Considérant que l'arrimage avec la Loi sur le secteur privé n'est pas souhaitable; Considérant qu'au niveau des organismes publics, les pénalités financières sont, dans les faits, assumées par l'ensemble des citoyens; Considérant que dans le secteur privé, les pénalités financières sont dissuasives, compte tenu de leurs intérêts économiques; Considérant que c'est par des moyens de recours facilement accessibles et sans frais que les citoyennes et citoyens doivent obtenir justice quant au non-respect de leurs droits, et non par des pénalités peu susceptibles de modifier les pratiques non conformes; l'AAPI propose : ▪ que les pénalités financières actuellement prévues ne soient pas modifiées; l'AAPI propose même qu'elles soient abolies, étant donné que c'est l'ensemble des citoyennes et de citoyens du Québec qui en assume les frais; ▪ que la CAI ait comme pouvoir et responsabilité de dénoncer et de rendre public les situations de non-respect systématique du droit à la vie privée parce que l'AAPI croit qu'une telle pratique aura plus de poids dissuasif auprès des organismes publics; ▪ que la CAI ait la responsabilité de définir les mesures correctrices pertinentes aux situations constatées et de vérifier leur mise en application.

LA RÉVISION DU RÈGLEMENT SUR LA DIFFUSION DE L'INFORMATION ET SUR LA PROTECTION DES RENSEIGNEMENTS PERSONNELS

N° 20	Modifier le Règlement sur la diffusion de l'information et sur la protection des renseignements personnels, pour renforcer la gouvernance.
	L'AAPI propose : ▪ que le législateur précise ce qu'il entend par « les principes d'une bonne gouvernance en AIPRP »; ▪ que les guides pratiques en AIPRP conçus par l'AAPI soient reconnus par le gouvernement comme des outils pour élaborer un cadre de bonne gouvernance.
N° 21	Obliger le sous-ministre et le dirigeant de l'organisme public à présider le comité sur l'accès à l'information et sur la protection des renseignements personnels.
	Considérant que la présente orientation crée une « obligation de présence » pour le sous-ministre ou le dirigeant de l'organisme qui préside ce comité dont il est imputable; Considérant que cette orientation est de l'ordre des moyens et intervient dans la responsabilité de gestion du sous-ministre ou dirigeant de l'organisme; Considérant que s'il y a une modification réglementaire à faire pour atteindre l'objectif visé par cette orientation, l'AAPI propose que le comité soit identifié en tant que Comité de gouvernance en accès à l'information et en protection de la vie privée, appellation qui confirme le statut stratégique de ce comité; Par conséquent, l'AAPI propose de ne pas donner suite à cette orientation, mais de renommer et de confirmer le statut stratégique du Comité de gouvernance en accès à l'information et en protection de la vie privée et de réaffirmer l'imputabilité du sous-ministre ou du dirigeant de l'organisme sur les résultats à atteindre.

N° 22	Élargir le mandat et la composition du comité ministériel sur l'accès à l'information et sur la protection des renseignements personnels.
	Considérant que la version actuelle du Règlement apparaît suffisante pour indiquer au sous-ministre ou au dirigeant des critères de choix quant aux membres de ce comité; Considérant que compte tenu de la diversité des organismes et de leur taille, une même personne cumule les fonctions de responsable de l'accès à l'information, répondant en éthique, juriste et répondant de la mise en place du gouvernement ouvert; Considérant que l'ajout de nouvelles responsabilités prévues par la présente orientation, telles que (1) l'élaboration d'un plan de diffusion triennal des documents et des jeux de données, (2) l'adoption d'un cadre de gouvernance et de gestion du respect de la vie privée, et (3) l'élaboration et la diffusion d'un plan triennal de la mise en œuvre du plan de diffusion et du cadre de gouvernance, est voué à l'échec; Considérant que la durée du plan de diffusion des documents et des jeux de données devrait être de cinq ans plutôt que trois compte tenu des mécanismes à mettre en place, des changements de pratiques nécessaires et d'une période plus significative pour en mesurer les résultats; par conséquent, l'AAPI propose : ▪ de laisser au sous-ministre et au dirigeant de l'organisme toute la latitude pour déterminer la présence des personnes utiles à l'atteinte des résultats que doit livrer le comité et que la réglementation demeure telle quelle sur cet aspect; ▪ de laisser au sous-ministre et au dirigeant de l'organisme toute la latitude pour déterminer le mandat du comité et l'élargir au besoin en vue de satisfaire les objectifs fixés au comité en cohérence avec les orientations gouvernementales pour un gouvernement plus transparent, dans le respect du droit à la vie privée et des renseignements personnels; ▪ si le législateur maintient les modifications proposées au mandat du comité, d'évaluer les préalables essentiels à l'élargissement du mandat du comité, notamment en ce qui a trait aux ressources nécessaires; ▪ que la durée du plan de diffusion soit de cinq ans plutôt que trois.
N° 23	Rendre obligatoire la diffusion des études et des rapports de recherches ou de statistiques accessibles.
	Considérant que cette orientation s'inscrit effectivement dans la transparence, dans le respect du droit à la vie privée; l'AAPI adhère à cette orientation.
N° 24	Diffuser de façon proactive et sur une base régulière plus de documents de type rapport de recherches et de renseignements, produits et détenus par les organismes publics.
	Considérant que cette orientation s'inscrit effectivement dans la transparence, dans le respect du droit à la vie privée; l'AAPI adhère à cette orientation.
N° 25	Mettre en place et diffuser un registre des demandes d'accès traitées.
	Considérant que l'AAPI croit préférable, compte tenu des ressources disponibles et du contexte budgétaire, d'investir sur la qualité plutôt que sur la quantité en exigeant des organismes gouvernementaux d'ajouter trois types d'information supplémentaires; Considérant qu'il y a avantage à mesurer la pertinence, la cohérence et la qualité de l'information transmise depuis le 1^{er} avril 2015 avant d'ajouter d'autres renseignements; Considérant qu'il y a encore des efforts à réaliser pour améliorer l'accès au registre diffusé dans Internet; l'AAPI propose : ▪ que des efforts soient mis pour optimiser la qualité de l'information transmise aux citoyens sur les demandes traitées depuis l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions du Règlement sur la diffusion, le 1^{er} avril 2015; ▪ que toutes les mesures de sécurité appropriées soient prises pour assurer l'intégrité des documents rendus accessibles dans Internet.

N° 26	Faciliter le droit d'accès à l'information gouvernementale aux citoyens et citoyennes par des mesures de repérage efficaces.
	Considérant que la diffusion proactive des documents exige une bonne gestion de l'information, quel que soit le support; Considérant que des processus administratifs devraient être mis en place pour offrir à la population de l'information de qualité, facilement repérable et à jour; L'AAPI propose : ▪ qu'étant un préalable de bonne gouvernance de l'information, la gestion intégrée de l'information, quel que soit le support, soit au cœur des priorités des ministères et organismes gouvernementaux; ▪ qu'en vue d'une qualité optimale de l'information, les ressources humaines et technologiques nécessaires soient rendues disponibles afin de mettre en place une gestion intégrée de l'information qui tiendra compte des délais de conservation et de destruction.
N° 27	Obliger le sous-ministre et le dirigeant de l'organisme public à dresser et à rendre publics le bilan triennal de la mise en œuvre du plan de diffusion triennal des documents et des jeux de données ainsi que le bilan triennal du cadre de gouvernance et de gestion sur le respect de la vie privée et la protection des renseignements personnels.
	Considérant que l'AAPI croit essentiel que les paramètres évalués par ces bilans puissent être prédéfinis pour assurer une cohérence de l'évaluation et être adaptés aux ministères et organismes gouvernementaux et à leurs composantes; L'AAPI propose : ▪ que les paramètres évalués par ces bilans soient prédéfinis et communiqués aux organismes assujettis au règlement; ▪ que le plan de diffusion et la reddition de comptes soient des mesures administratives de bonne gouvernance, et non des mesures réglementaires; ▪ que ces bilans soient quinquennaux, et ce, dans la même logique que l'orientation 28, et qu'ils permettent un arrimage avec le bilan quinquennal de l'application du Règlement sur la diffusion par le sous-ministre œuvrant pour le ministre responsable.
N° 28	Obliger le sous-ministre œuvrant pour le ministre responsable de l'application de la Loi sur l'accès à dresser et à rendre public un bilan quinquennal de l'application du Règlement sur la diffusion.
	L'AAPI propose qu'il y ait une harmonisation des paramètres utilisés pour réaliser les bilans attendus par les sous-ministres et les dirigeants des organismes assujettis et celui du sous-ministre œuvrant pour le ministre responsable.

L'ADOPTION D'UN RÈGLEMENT SUR LA DIFFUSION DE L'INFORMATION DANS LE SECTEUR MUNICIPAL, LE RÉSEAU DE L'ÉDUCATION ET DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR, LE RÉSEAU DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX ET LES ORDRES PROFESSIONNELS.

N° 29	Établir une réglementation de diffusion dans le secteur municipal, dans le réseau de l'éducation et de l'enseignement supérieur, dans le réseau de la santé et des services sociaux et dans les ordres professionnels et, à cette fin, travailler en collaboration pour élaborer un règlement sur la diffusion de l'information sectorielle.
	Considérant que l'AAPI est en accord avec l'objectif de cette orientation et les principes à la base, où l'analyse présentée n'intègre toutefois pas la protection de la vie privée; Considérant que cette orientation est pertinente, car elle répond aux besoins de la société actuelle en matière d'accès rapide et facile à l'information détenue par les organismes publics; Considérant qu'avant l'adoption d'une telle réglementation, son caractère opportun devrait faire l'objet d'un consensus entre les parties prenantes; Considérant que la mise en œuvre de cette orientation devrait aussi tenir compte des législations qui régissent les secteurs visés; Considérant le contexte budgétaire actuel et la rareté des ressources humaines et informationnelles;

l'AAPI propose :

- que la protection de la vie privée soit intégrée dans l'objectif de cette orientation de même que dans ses principes;
- que la démarche gouvernementale associe les parties prenantes à l'analyse d'une telle réglementation et de ses conditions préalables de mise en œuvre, dont les impacts financiers et les mesures permettant leur financement, ou encore qu'elle prévoie des sources de revenus;

DES STRUCTURES ADAPTÉES ET EFFICACES.

N° 30	Transformer la CAI en un organisme non juridictionnel. En conséquence, confier la section juridictionnelle à une instance existante, soit le Tribunal administratif du Québec.
	Considérant que les bénéfices réels associés à une nouvelle structure obligeant le citoyen à exercer son droit de recours devant le TAQ ne sont pas probants tout comme l'atteinte de l'objectif de déjudiciarisation; l'AAPI propose : ▪ que la structure actuelle de la CAI soit maintenue; ▪ que soient renforcés les pouvoirs et les responsabilités de la CAI en vue d'une meilleure performance et d'établir un niveau de ressources proportionnelles aux objectifs gouvernementaux et aux fonctions et pouvoirs qui lui sont dévolus par la Loi sur l'accès; ▪ que, comme proposé dans le document sur les orientations, les budgets du CAI soient octroyés par l'Assemblée nationale; ▪ que le bilan quinquennal de l'administration de la Loi et des règlements afférents préparé par le ministre responsable de la Loi sur l'accès fasse l'objet d'une analyse par la CAI et que soient intégrés les résultats de cette analyse dans son rapport quinquennal.
N° 31	Mettre en place un site centralisé permettant aux citoyens et citoyennes de s'adresser à tous les organismes publics pour formuler leurs demandes d'accès à l'information en ligne. Ce site devrait comprendre une section sécurisée pour la transmission des demandes d'accès de renseignements personnels ainsi que les documents afférents.
	L'AAPI propose : ▪ que les bénéfices de la mise en œuvre du site centralisé soient davantage axés sur la création d'un guichet unique pour les citoyens leur permettant de s'adresser à tous les organismes publics pour formuler leur demande d'accès en ligne; ▪ que, malgré la mise en place du site centralisé, soit réaffirmée l'obligation des ministères et organismes gouvernementaux de rendre accessible dans leur site Internet la réponse transmise et les documents afférents; ▪ que soit clairement énoncé le fait que le site centralisé collige des données de gestion complémentaires aux mécanismes de reddition de comptes prévus notamment par l'orientation n° 27. ▪ avant d'implanter un site centralisé à l'ensemble des réseaux, d'associer les réseaux à l'analyse du caractère opportun d'un site centralisé de formulation des demandes d'accès à l'information, et ce, par secteur d'activité. ▪ dans le contexte budgétaire actuel, d'évaluer les coûts d'élaboration, de mise en œuvre et de fonctionnement d'un tel site centralisé par rapport aux bénéfices, tant pour les citoyens que pour les organismes publics; ▪ en vue d'améliorer les données sur les demandes traitées et les documents afférents, de fixer des standards à l'intention des ministères et organismes gouvernementaux stipulant que leur site Internet facilite l'accès rapide et efficace, d'une part pour formuler une demande d'accès et, d'autre part, pour avoir accès au registre des demandes traitées et des documents rendus accessibles.

L'annexe C du cours 2 « Organisation et gestion de l'accès à l'information » du *Programme de formation professionnelle en AIPRP – CETTE ANNEXE* présente un guide de bonnes pratiques de gouvernance en accès à l'information.

Guide de bonnes pratiques en accès à l'information aux niveaux stratégique, tactique et opérationnel d'un organisme

Niveau	Bonnes pratiques en accès à l'information
Stratégique (Vision, valeurs, orientations, politiques, imputabilité)	- Sous l'autorité du dirigeant de l'organisme, un comité de gouverne sur l'accès à l'information définit et évalue les orientations et les politiques nécessaires à une diffusion proactive de l'information et, le cas échéant, au respect des dispositions du <i>Règlement sur la diffusion de l'information et sur la protection des renseignements personnels</i>. - Les travaux et priorités du comité de gouverne font l'objet d'échanges avec les autorités politiques ou les conseils d'administration des organismes. - La vision de l'organisme, ses valeurs et ses orientations liées au droit à l'information des citoyens et à la transparence sont intégrées à sa planification stratégique et à son cadre opérationnel. - L'organisme s'est donné une politique ou un cadre de gestion portant sur l'accès à l'information en instaurant des modes de diffusion proactive de l'information; cette politique, ou ce cadre, précise notamment des principes directeurs déterminant les balises à respecter, des orientations de gestion, une définition générale des rôles et des responsabilités de chacun au sein de l'organisme et les mécanismes de suivi et de reddition de comptes pour mesurer l'atteinte des résultats. Cette politique, ou ce cadre de gestion, confirme également les droits de la personne concernée par un renseignement personnel d'être informée de son existence, d'y avoir accès et d'exiger qu'il soit rectifié selon les dispositions de la Loi sur l'accès. - La délégation de pouvoir faite par le dirigeant de l'organisme au responsable de l'accès est pertinente, efficace et transparente en ce sens qu'elle lui assure une autorité fonctionnelle efficace pour prendre des décisions conformes à la Loi sur l'accès et nécessaires à l'exercice des pouvoirs délégués. De plus, en raison de la portée de ces pouvoirs, le responsable a un accès facile et rapide aux autorités. (Référence importante : Guide pratique, partie 1, paragr. 1-805 à 1-995 sur la désignation du responsable de l'accès) - Le responsable de l'accès possède les compétences et les ressources nécessaires pour jouer un rôle-conseil significatif auprès de la haute direction et pour assurer une application diligente, efficace et conforme aux dispositions de la Loi sur l'accès dans le traitement des demandes d'accès aux documents et la mise en place de bonnes pratiques en accès à l'information. - Des attentes sont signifiées aux gestionnaires pour que l'accès à l'information soit intégré dans la conception des orientations, des politiques et des programmes ainsi que dans la prestation des services. Ces attentes visent aussi les personnes chargées du développement et de l'évolution des technologies de l'information et des systèmes administratifs liés à la gestion de l'information et des communications organisationnelles. Dans cette même perspective, les gestionnaires sont aussi responsables de formuler au personnel supervisé des attentes de rendement pouvant être liées de façon cohérente à celles qui leur sont signifiées. - Des mécanismes de reddition de comptes sont mis en place pour surveiller les résultats atteints par rapport aux objectifs fixés en matière d'accès aux documents et à l'information, ainsi que par l'instauration de modes de diffusion proactive de l'information, pour expliquer les écarts, le cas échéant, et en rendre compte régulièrement aux autorités. Par le biais du rapport annuel de gestion ou d'activité, ces objectifs et les résultats atteints sont rendus publics.

Niveau	Bonnes pratiques en accès à l'information
	(Référence importante : Guide pratique , paragr. 1-408 sur des préalables de niveau stratégique à l'instauration d'une culture d'accès)
Tactique (Moyens : programmes, structure de responsabilités, systèmes d'information de gestion, technologies de l'information et des communications)	- Un programme de sensibilisation et de formation continue à l'accès aux documents et à l'information est élaboré à l'intention des équipes de gestion et du personnel sur l'intégration des droits d'accès dans l'exercice de leurs tâches et de leurs responsabilités; la sensibilisation et la formation sont intégrées dans les responsabilités des gestionnaires de chaque unité. Les programmes d'accueil des nouveaux gestionnaires et employés sont utilisés pour les informer sur leurs responsabilités, les pratiques en vigueur et les attentes organisationnelles. - La haute direction et les gestionnaires reconnaissent et appuient la fonction d'accès aux documents et à l'information en lui allouant les ressources adéquates. Il en est ainsi pour l'accès aux renseignements personnels et l'exercice du droit de rectification. Ils adoptent également une approche d'entreprise en veillant à ce que les demandes soient traitées avec diligence, efficacité et conformément à la Loi sur l'accès. De ce fait, cette fonction est intégrée aux tâches de leurs employés et dans les attentes de rendement. - Un cadre de gestion de l'information organisationnelle est défini et mis en place : ce cadre permet une classification ou un classement efficace de l'information et des documents, leur repérage rapide et complet, de même que leur communication aux demandeurs d'accès et au public; ce cadre est soutenu par les technologies de l'information dont le développement et l'évolution doivent être planifiés et réalisés dans cette perspective, en impliquant le responsable de l'accès. - L'information diffusée de façon proactive dans Internet est vraiment accessible : cela signifie qu'elle est facilement repérable et structurée de manière conviviale, donc utilisable par un public non spécialisé. - En partenariat avec les unités responsables des relations publiques et des communications, une approche proactive avec les médias est instaurée dans le cadre du traitement des demandes d'accès aux documents en vue de développer des façons de faire permettant de concilier la liberté de presse et les intérêts de l'organisme. - En vue d'être en processus d'amélioration continue et de demeurer à la fine pointe de l'évolution en ces domaines, un plan d'action annuel est élaboré par le comité de gouverne sur les priorités d'action et les projets de développement de l'organisme; ce plan vise notamment à mobiliser les équipes de gestion et le personnel sur ses priorités et à y consacrer les efforts et ressources nécessaires. - Un processus d'assurance qualité est mis en place sur trois aspects : 1. Le traitement de chaque demande d'accès à un document ou à un renseignement personnel répond-il aux standards de qualité déterminés : diligence, efficacité et conformité? 2. Les processus administratifs mis en place répondent-ils à ces mêmes standards? 3. La diffusion dans le site Internet de l'organisme se fait-elle avec diligence et efficacité pour la meilleure information du public? - Périodiquement, des activités de vérification interne ou d'audit permettent une évaluation du niveau de respect de ces standards, particulièrement en regard de la conformité à la Loi sur l'accès et à sa réglementation visant la diffusion de l'information.
Opérationnel (Processus, suivi et contrôle de la qualité)	- Tous les efforts raisonnables sont déployés pour prêter assistance aux auteurs de demandes d'accès afin qu'ils reçoivent une réponse précise, complète et en temps utile, sur le support demandé. Des procédures écrites et des pratiques sont diffusées dans Internet ou autrement afin d'aider concrètement les auteurs de demandes à assumer leurs droits d'accès de manière responsable en formulant des demandes claires et réalistes. - Une analyse régulière des demandes d'accès traitées est effectuée afin de dégager les sujets d'intérêt ou les préoccupations des citoyens qui pourraient faire l'objet d'une diffusion proactive dans Internet. - En plus de garantir la protection des renseignements personnels, cela protège l'identité des personnes formulant une demande d'accès en vue d'en assurer un traitement objectif et impartial : elle n'est divulguée que si elle est absolument nécessaire au traitement de la demande, dont la recherche des renseignements ou des documents visés, ou à une évaluation et à une gestion objective de risques pouvant découler de leur diffusion. - À chaque étape du traitement d'une demande d'accès (repérage et analyse des documents ou des renseignements personnels visés, décision de communication ou de refus, défense

Niveau	Bonnes pratiques en accès à l'information
	de la décision prise), une interaction efficace et proactive est coordonnée par le responsable de l'accès auprès des gestionnaires et des répondants ou collaborateurs mis à contribution, des autorités administratives et politiques et des tiers concernés. - Pour chaque demande d'accès traitée, une reddition de comptes est réalisée par l'unité détentrice des documents ou du renseignement personnel sur le caractère raisonnable de la recherche effectuée pour repérer les documents ou renseignements demandés. - Un solide réseau interne de partenaires (agents de liaison ou répondants) dans les unités de l'organisme est développé par le responsable de l'accès afin de le soutenir dans l'exercice de ses rôles et responsabilités; en contrepartie, le responsable développe et soutient ce réseau en lui fournissant l'information, la formation et les outils adéquats (consignes, procédures, guides) pour répondre à ses besoins et aux demandes du public. - Des évaluations périodiques sont effectuées sur le rendement des unités de l'organisme, notamment sur l'efficacité et l'efficacités des opérations de repérage des documents et sur la pertinence de leurs observations relatives à la teneur des documents repérés et aux impacts de leur diffusion. Ces évaluations servent de bases pour la réalisation d'un processus d'amélioration continue des pratiques opérationnelles, des outils pour le traitement des demandes d'accès et des contenus de formation et de sensibilisation du personnel de même que des outils mis à leur disposition. - Un processus de traitement pour les demandes qui ont potentiellement un impact organisationnel est établi en vue de permettre une mesure objective des risques et de favoriser la rapidité d'exécution. - Afin d'éviter des délais préjudiciables aux demandeurs ou à l'organisme, une ligne de conduite ferme est établie et diffusée sur les situations où un tiers consulté néglige de répondre en temps requis. L'organisme peut s'en remettre à son propre jugement pour déterminer les documents à communiquer et, le cas échéant, pour appliquer les restrictions aux droits d'accès.

SYLLABUS DE LA FORMATION SPÉCIFIQUE SUR LES RESTRICTIONS À L'ACCÈS AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS

COMMENT VOUS ASSURER D'UNE APPLICATION JUSTE ET MOTIVÉE DES EXCEPTIONS AU DROIT D'ACCÈS AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS

Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels (article 53 sur le caractère confidentiel des renseignements personnels et les articles 83 à 102.1).

Un préalable : En raison des objectifs et du contenu de la formation, avoir une bonne connaissance de l'application en accès à l'information et en protection des renseignements personnels.

Cette formation est reconnue par le Barreau du Québec et la Chambre des notaires : 7 heures

*La RÈGLE GÉNÉRALE est l'accès aux documents administratifs des organismes publics;
l'EXCEPTION est le refus à l'accessibilité.*

Dans le cadre du traitement d'une demande d'accès aux documents administratifs, vous serez en mesure d'utiliser une démarche d'analyse et de prise de décision concrète et applicable pour déterminer l'accessibilité ou la non-accessibilité du document, quel que soit son support.

Par l'étude de cas, vous utiliserez une démarche d'analyse et de prise de décision concrète pour déterminer l'accessibilité ou la non-accessibilité d'un document. Une importance sera accordée à votre devoir de bien justifier la décision de restreindre le droit d'accès.

Par l'acquisition de cette formation, vous contribuerez à « un juste équilibre afin de garantir trois droits : le droit à l'information, le droit à la vie privée et le droit à un bon gouvernement » [1]

CLIENTÈLE CIBLE

Cette formation s'adresse à tous les intervenants en accès aux documents administratifs **expérimentés** qui veulent consolider leurs connaissances et parfaire leurs pratiques dans l'application des restrictions au droit d'accès prévues par la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels* (articles 18 à 41.3).

Elle vise donc les responsables, les conseillers et les répondants de même que les juristes de tous les secteurs : ministères et organismes gouvernementaux, réseau de l'éducation, réseau de la santé et des services sociaux, milieu municipal ainsi que les ordres professionnels.

OBJECTIFS – LES GRANDES LIGNES

La formation vise à :

- permettre un **approfondissement** des connaissances sur ces exceptions au principe général que constitue l'accès aux documents administratifs;
- fournir aux participants **une démarche d'analyse et de prise de décision** qui intègre, article par article, les exigences liées à leurs conditions d'application, à leur durée, aux organismes pouvant ou devant les invoquer, à la discrétion ou non accordée à un organisme public de les soulever;
- assurer une **analyse objective** de l'ensemble des éléments à considérer avant d'appliquer ces exceptions à ce principe général;
- pouvoir **rendre compte** des décisions prises par une démonstration factuelle des conditions respectées.

UNE FORMATION PRATIQUE ADAPTÉE À VOS BESOINS

Ainsi, en cohérence avec la mission et les obligations des organismes publics en diffusion de l'information aux citoyens, les participants auront acquis une démarche d'analyse et de prise de décision et des outils leur permettant d'être encore plus en mesure:

- de favoriser l'exercice du droit d'accès aux documents de leur organisme tout en considérant et en appliquant ces restrictions en conformité avec les dispositions du cadre juridique en tenant compte de la tendance jurisprudentielle;
- d'évaluer les conséquences de leurs décisions et de déterminer les enjeux et impacts sur leur organisme et sur des tiers;
- d'élaborer l'argumentaire justifiant de façon rationnelle et juridique la décision prise;
- de motiver leurs décisions.

[1] Information et liberté, Rapport de la Commission d'étude sur l'accès du citoyen à l'information gouvernementale et sur la protection des renseignements personnels, Gouvernement du Québec, 1981, p.7-8.

ANNEXE 3

SYLLABUS DE LA FORMATION SPÉCIFIQUE PORTANT SUR LES RESTRICTIONS À L'ACCÈS AUX RENSEIGNEMENTS PERSONNELS ET LE DROIT DE RECTIFICATION

COMMENT VOUS ASSURER D'UNE APPLICATION JUSTE ET MOTIVÉE DES EXCEPTIONS AU DROIT D'ACCÈS AUX RENSEIGNEMENTS PERSONNELS

Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels (article 53 sur le caractère confidentiel des renseignements personnels et les articles 83 à 102.1).

Un préalable : En raison des objectifs et du contenu de la formation, avoir une bonne connaissance de l'application en accès à l'information et en protection des renseignements personnels.

Cette formation est reconnue par le Barreau du Québec et la Chambre des notaires : 7 heures

La RÈGLE GÉNÉRALE est que les renseignements personnels ne sont accessibles qu'à la personne concernée; L'EXCEPTION est d'en restreindre l'accès à cette personne.

AUTRE RÈGLE GÉNÉRALE : Une personne a le droit d'exiger une rectification d'un renseignement la concernant : quelles en sont les conditions? les limites?

Comment déterminer, appliquer et justifier les exceptions ces règles générales?

Dans le cadre du traitement d'une demande d'accès aux renseignements personnels ou de rectification, vous serez en mesure d'utiliser une démarche d'analyse et de prise de décision concrète et applicable pour déterminer l'accessibilité ou la non-accessibilité du renseignement, quel que soit son support.

Par l'étude de cas, vous utiliserez une démarche d'analyse et de prise de décision concrète pour déterminer l'accessibilité ou la non-accessibilité d'un renseignement personnel. Une importance sera accordée à votre devoir de bien justifier la décision de restreindre le droit d'accès.

Par l'acquisition de cette formation, vous contribuerez à « un juste équilibre afin de garantir trois droits : le droit à l'information, le droit à la vie privée et le droit à un bon gouvernement » [1]

CLIENTÈLE CIBLE

Cette formation s'adresse à tous les intervenants en accès aux renseignements personnels **expérimentés qui veulent consolider leurs connaissances et parfaire leurs pratiques** dans l'application des restrictions au droit d'accès et du droit de rectification prévus par la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels* (article 53 sur le caractère confidentiel des renseignements personnels et les articles 83 à 102.1).

Elle vise donc les responsables, les conseillers et les répondants de même que les juristes de tous les secteurs : ministères et organismes gouvernementaux, réseau de l'éducation, réseau de la santé et des services sociaux, milieu municipal ainsi que les ordres professionnels.

OBJECTIFS – LES GRANDES LIGNES

La formation vise à :

- permettre un **approfondissement** des connaissances sur les exceptions au droit d'une personne d'être informée de l'existence, dans un fichier de renseignements personnels d'un organisme public, d'un

renseignement personnel la concernant et sur les conditions d'exercice par cette personne de son droit d'exiger que ce fichier soit rectifié;

- fournir aux participants **une démarche d'analyse et de prise de décision** qui intègre, article par article, les exigences liées à leurs conditions d'application et à la portée du droit de rectification;
- assurer une **analyse objective** de l'ensemble des éléments à considérer avant d'appliquer une restriction ou de refuser une demande de rectification;
- pouvoir **rendre compte** des décisions prises par une démonstration factuelle des conditions respectées.

UNE FORMATION PRATIQUE ADAPTÉE À VOS BESOINS

Ainsi, en cohérence avec la mission et les obligations des organismes publics en accès aux renseignements personnels, les participants auront acquis une démarche d'analyse et de prise de décision et des outils leur permettant d'être encore plus en mesure :

- de favoriser l'accès des citoyens aux renseignements personnels qui les concernent détenus par leur organisme tout en considérant et en appliquant les restrictions prévues en conformité avec les dispositions du cadre juridique en tenant compte de la tendance jurisprudentielle;
- d'évaluer les conséquences de leurs décisions et de déterminer les enjeux et impacts sur leur organisme et sur des tiers;
- d'élaborer l'argumentaire justifiant de façon rationnelle et juridique la décision prise;
- de motiver leurs décisions.

[1] Information et liberté, Rapport de la Commission d'étude sur l'accès du citoyen à l'information gouvernementale et sur la protection des renseignements personnels, Gouvernement du Québec, 1981, p.7-8.