



Une expertise incontournable

*Mémoire de
l'Association des archivistes du Québec*

**sur le rapport quinquennal 2016 de la
Commission d'accès à l'information, « Rétablir l'équilibre »**

Juin 2017

RÉSUMÉ

Créée en 1967, l'Association des archivistes du Québec (AAQ) regroupe quelque 600 professionnels et techniciens de partout au Canada œuvrant à la gestion des archives tout au long de leur cycle de vie dans les organismes publics et privés. Leur travail est essentiel : veiller à l'intégrité des documents et promouvoir la transparence des organismes publics et privés par une saine gestion des documents et de l'information qu'ils contiennent. Ces spécialistes ont un rôle privilégié à jouer dans la mise en place des mesures pouvant garantir à la fois l'accès aux documents dans les organismes gouvernementaux et la protection des renseignements personnels dans les organismes publics et privés.

Dans son rapport quinquennal, la Commission d'accès à l'information (CAI) s'inquiète à bon escient de l'érosion possible des droits conférés par le législateur dans la Loi sur l'accès et de la Loi sur le privé par la multiplication d'exceptions à l'accès ou à la protection des renseignements personnels dans une foule d'autres lois. La réponse à ce problème nous apparaît assez évidente : la Loi sur l'accès et celle sur le privé ont besoin d'être revues en profondeur afin de leur rendre leur cohérence. Ces lois ne sont plus en phase avec les possibilités quasi infinies qu'offrent les données et les documents numériques. L'AAQ souscrit au principe de réévaluer les dispositions législatives dérogatoires à la Loi sur l'accès et à la Loi sur le privé afin de déterminer celles qui doivent être abrogées, maintenues ou modifiées, et elle recommande que la Loi sur l'accès et la Loi sur le privé soient revues en profondeur afin qu'apparaissent aussi dans ces lois les dispositions législatives dérogatoires devant être maintenues ou modifiées. Enfin, elle recommande que la Commission d'accès à l'information prenne l'initiative et le leadership dans ce processus.

L'AAQ trouve qu'en général, le principe du gouvernement ouvert est largement bafoué par la pratique actuelle en accès à l'information. S'il n'y a pas danger (pour une personne ou pour une organisation) de divulguer l'information, l'information devrait pouvoir être communiquée. La Commission préconise que l'ensemble des organismes publics soit visé par un règlement sur la diffusion; l'AAQ trouve l'objectif louable, mais recommande que les obligations en matière de diffusion doivent être déterminées en fonction de la taille ou des ressources de l'organisme. Aussi, l'AAQ est d'accord avec le principe d'étendre la couverture de la Loi, mais fait remarquer que certains organismes sont basés sur le bénévolat et que l'assujettissement à la Loi alourdirait leurs tâches. À cet effet, l'AAQ recommande que la CAI détermine des critères qui serviraient à établir la liste des organismes publics qui devraient être assujettis à la Loi et qui tiendraient

compte d'autres facteurs que le financement public de l'organisme. L'AAQ est entièrement favorable à la recommandation 4 de la Commission de revoir les restrictions à l'accès à l'intérieur de la Loi. Elle recommande qu'au terme d'une consultation auprès des organismes publics, la CAI modifie les restrictions à l'accès et édicte des normes sur lesquelles les organismes devront baser leur analyse des préjudices que pourrait causer l'accès à leurs documents. L'AAQ est d'accord avec la recommandation 6 de la CAI visant l'inclusion dans la loi d'une disposition générale obligeant les organismes publics à créer des documents dans le but d'étayer leur processus décisionnel. Dans d'autres cas, l'absence de documents découle d'une gestion documentaire déficiente ou inexistante. À cet effet, la Loi sur l'accès devrait faire le lien avec la Loi sur les archives dont la *Politique administrative concernant la gestion des documents actifs du gouvernement du Québec* oblige les organismes publics à gérer efficacement leurs documents et à y consacrer les ressources nécessaires pour ce faire. L'AAQ souligne qu'à cette fin, les organismes publics devraient engager des spécialistes en archivistique. Enfin, l'AAQ croit qu'il faudrait favoriser un retour à des documents qui existent pour témoigner et non pour cacher. Depuis l'adoption de la Loi sur l'accès, l'AAQ constate que des documents critiques comme des procès-verbaux et des rapports annuels ne fournissent plus certains types de renseignements dans le but de ne pas les rendre accessibles. Il ne s'agit pas, dans ce cas, de créer des documents pour documenter, mais de remettre dans des documents qui existent des renseignements qui témoignent, mais qui y ont été éliminés.

L'AAQ partage entièrement l'idée de la modernisation de la Loi sur l'accès et, plus particulièrement, de la Loi sur le privé, en ce qui a trait aux renseignements personnels. Elle souligne encore l'importance des spécialistes de la gestion de l'information dans la mise en application de ces lois. Dans la mesure où l'enregistrement des renseignements personnels devrait se faire dans un système d'information, et en suivant la même logique qui a présidé à l'établissement des fichiers de renseignements personnels pour les organismes publics, l'AAQ croit que les entreprises et les agents de renseignements personnels devraient établir leur propre calendrier de conservation. De petits et moyens organismes, tels que les associations, les maisons d'édition, les organismes syndicaux se sont dotés depuis quelques années déjà de tels calendriers en se basant sur des recueils pour les soutenir. Il y aurait lieu de multiplier de tels recueils afin de servir de base à d'autres types d'entreprises. Pour les archivistes, l'application de règles de conservation s'avère un moyen approprié pour bien protéger des renseignements personnels puisque, lorsque la règle prévoit la destruction, les documents sont détruits de façon sécuritaire. L'AAQ considère que la recommandation 41 de la CAI ne va pas assez loin et qu'elle devrait

demander au législateur d'obliger les entreprises à établir des règles de conservation visant les dossiers et les bases de données contenant des renseignements personnels afin de rendre systématique la gestion des renseignements personnels, y compris leur destruction. L'avantage des règles de conservation est qu'elles sont établies en tenant compte des besoins administratifs (la finalité première), légaux (qui s'ajoutent à la finalité première) et historiques. L'AAQ comprend le sens de la recommandation 42, mais elle ne peut l'appuyer telle que formulée, car elle ne tient pas compte de ces valeurs, et qui pourraient justifier une période de conservation plus longue qu'une année après la prise de décision concernant un individu. Nonobstant l'absence répandue de calendriers de conservation dans le secteur privé, l'AAQ ne peut pas appuyer les recommandations 43 et 44 de la CAI. Elle déplore le manque d'action du gouvernement en la matière.

Dans le monde occidental, les données ouvertes sont un processus incontournable qui favorise une plus grande transparence des organisations. L'AAQ recommande que le gouvernement du Québec émette des lignes directrices dans le but de promouvoir la diffusion du plus grand nombre possible de jeux de données et d'obliger chaque ministère et organisme à déterminer les jeux de données prioritaires en fonction de la demande des utilisateurs de données, de l'utilité sociale des jeux de données et des coûts.

L'AAQ recommande que le *Règlement sur les frais exigibles pour la transcription, la reproduction et la transmission de documents et de renseignements personnels* soit modifié afin d'inclure des frais pour la numérisation des documents.

L'AAQ recommande d'introduire dans la Loi sur l'accès, les définitions des termes *document* et *dossier* ainsi que la notion de *document technologique* tels qu'ils apparaissent dans la *Loi concernant le cadre juridique des technologies de l'information*. Elle recommande de modifier le titre de la Loi sur l'accès pour « Loi sur l'accès à l'information des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels » afin d'envoyer un message clair tant aux demandeurs d'accès qu'aux organismes publics que ce qui est visé n'est pas le document, mais l'information qui y est contenue, quel que soit l'endroit où cette information se trouve.

Toute organisation possède et gère de l'information. Toute organisation, publique ou privée, se doit de garder et d'organiser l'information de façon à ce qu'elle soit facilement et rapidement repérable et, s'il y a lieu, diffusable. Toute organisation détenant de l'information privée et personnelle sur des citoyens de notre société devrait gérer ces informations au travers des pratiques et principes bien organisés selon la profession de l'archiviste, comprenant le

gestionnaire de l'information. Au même titre que l'on demande les accréditations professionnelles dans d'autres secteurs administratifs, on devrait l'exiger en matière de gestion de l'information. C'est un gage de service de qualité en organisation et en diffusion de l'information. Toute personne gérant les informations d'une organisation, publique ou privée, devrait être formée et avoir acquis les compétences nécessaires à la profession, soit des études collégiales et universitaires en gestion de l'information. L'AAQ croit que la CAI devrait prendre le leadership afin d'assurer que les bonnes gens avec des bons outils assurent l'application d'une législation modernisée sur l'accès à l'information dans les documents et la protection des renseignements personnels. L'AAQ est prête à appuyer la CAI dans l'assurance de ces éléments essentiels.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
1. LE CARACTÈRE PRÉPONDÉRANT DE LA LOI SUR L'ACCÈS ET DE LA LOI SUR LE PRIVÉ	3
2. POUR UNE PLUS GRANDE TRANSPARENCE DES ORGANISMES PUBLICS	6
3. POUR UN RENFORCEMENT DE LA PROTECTION DES RENSEIGNEMENTS PERSONNELS DANS LES SECTEURS PUBLIC ET PRIVÉ	13
4. LES DONNÉES OUVERTES	31
5. LE RÈGLEMENT SUR LES FRAIS EXIGIBLES POUR LA TRANSCRIPTION, LA REPRODUCTION ET LA TRANSMISSION DE DOCUMENTS ET DE RENSEIGNEMENTS PERSONNELS	33
6. DOCUMENTS, DOSSIERS, INFORMATIONS OU DONNÉES, À QUOI DONNONS-NOUS ACCÈS?	36
CONCLUSION	38

INTRODUCTION

L'Association des archivistes du Québec (l'AAQ) a toujours démontré son intérêt, depuis l'adoption de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels* (Loi sur l'accès), aux questions touchant l'accès à l'information et la protection de la vie privée. L'AAQ a toujours cherché à favoriser l'équilibre entre le droit à l'information et la protection des renseignements personnels dans ses mémoires déposés en 1983, 1992, 1997, 1998, 2000, 2002, 2003, 2005 et 2011.

Créée en 1967, l'AAQ regroupe quelque 600 professionnels et techniciens de partout au Canada œuvrant à la gestion des archives tout au long de leur cycle de vie dans les organismes publics et privés afin d'assurer une saine gestion des documents et des archives. L'AAQ participe aux activités du Conseil canadien des archives et du Conseil international des archives. Elle s'insère donc dans l'infrastructure archivistique nationale et internationale, et elle participe aux actions que celles-ci mettent en œuvre.

Depuis plus de 40 ans, comme indiqué dans son Code de déontologie, l'AAQ s'est dotée d'une mission sociale et professionnelle qui contribue grandement au maintien et au développement de la démocratie en s'assurant que les droits des citoyens et des citoyennes soient protégés. Ses nombreuses interventions en font un protagoniste et une alliée de choix tant par son expertise que par son désir de participer à l'amélioration des modalités entourant les lois. Les buts renouvelés année après année restent toujours essentiels : veiller à l'intégrité des documents et promouvoir la transparence des organismes publics et privés par une saine gestion des documents et de l'information qu'ils contiennent.

Les spécialistes en archivistique, dont les gestionnaires de documents administratifs, ont, à cet égard, un rôle privilégié à jouer dans la mise en place de mesures pouvant garantir à la fois l'accès aux documents dans les organismes gouvernementaux et la protection des renseignements personnels dans les organismes publics et privés.

Le présent mémoire résulte d'une analyse approfondie et rigoureuse du rapport quinquennal 2016 de la Commission d'accès à l'information (CAI). Plusieurs des sujets qui composent le rapport, tel que le principe de consentement libre et éclairé, la diffusion proactive de l'information ainsi que la saine gestion des renseignements personnels, essentiels à la démocratie et la vie citoyenne, rejoignent les valeurs de l'Association et des archivistes exprimées dans des mémoires précédents. À l'occasion les commentaires ci-dessous s'inspirent de recommandations que l'AAQ

avait faites dans le passé. Ainsi, l'AAQ poursuit, par le dépôt de son mémoire, sa lignée d'interventions en ce domaine avec le sentiment que ses commentaires aideront à appuyer les idées avancées par la Commission. Notre mémoire présente aussi certaines préoccupations absentes du rapport quinquennal et propose plusieurs recommandations.

Suivant la structure du rapport, notre mémoire abordera tout d'abord les questions relatives au caractère prépondérant de la Loi sur l'accès avant de se concentrer ensuite sur l'accès aux documents, sur la protection des renseignements personnels et sur les données ouvertes. Nous terminerons par quelques réflexions sur le *Règlement sur les frais exigibles pour la transcription, la reproduction et la transmission de documents et de renseignements personnels*, sur l'objet d'accès – c'est-à-dire, l'information ou le document – et sur le rôle de la Commission.

1. LE CARACTÈRE PRÉPONDÉRANT DE LA LOI SUR L'ACCÈS ET DE LA LOI SUR LE PRIVÉ

Dans son rapport quinquennal, la CAI s'inquiète à bon escient de l'érosion possible des droits conférés par le législateur lors de l'adoption en 1983 et 1993 de la Loi sur l'accès et de la Loi sur le privé par la multiplication d'exceptions à l'accès ou à la protection des renseignements personnels dans une foule d'autres lois. La prolifération de ces dispositions met en péril le caractère prépondérant accordé à ces lois lors de leur adoption. La prépondérance de ces lois sur le reste de l'appareil législatif, lance un message fort aux citoyens ainsi qu'aux organismes qui y sont assujettis et montre le sérieux du législateur en regard des principes sur lesquels elles s'appuient.

Ce n'est donc sûrement pas à la légère qu'au fil des ans, le législateur en est venu à amoindrir ce caractère prépondérant. Ainsi l'érosion s'est poursuivie et le nombre de lois comportant des mesures dérogatoires atteint le nombre impressionnant de 150 dérogations à la Loi sur l'accès.¹ Comment, et surtout, pourquoi en sommes-nous arrivés là ?

La réponse nous apparaît assez évidente, la Loi sur l'accès de même que celle sur le privé ont besoin d'être revues en profondeur afin de leur rendre leur cohérence et assurer que les citoyens qui y ont recours de même que les organismes qui y sont assujettis puissent le faire en toute connaissance de cause. Même si l'adage veut que « nul ne puisse ignorer la loi » il devient pratiquement impossible à un citoyen de connaître ses droits dans un tel dédale législatif. De même, les organismes qui répondent aux demandes d'accès et ont à cœur de protéger les renseignements personnels de ceux qui les leur confient peinent à s'y retrouver. Si les grands organismes peuvent compter sur des conseillers juridiques aguerris, il n'en est pas nécessairement de même pour les petits organismes publics et nombre d'entreprises.

Adoptées au siècle dernier, et dans le cas de la Loi sur l'accès, il y a presque 35 ans, ces lois ne sont plus en phase avec les possibilités quasi infinies qu'offrent les données et les documents numériques. Les dispositions législatives, adoptées au moment où l'outil technologique de pointe dans les officines gouvernementales consistait souvent en une machine à écrire disposant de

¹ COMMISSION D'ACCÈS À L'INFORMATION, *Rétablir l'équilibre, Rapport sur l'application de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels et de la Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé*, Québec, Commission d'accès à l'information du Québec, 2016.

quelques octets de mémoire pour l'une et d'un poste dédié au courriel pour l'autre, ne suffisent plus, d'où la prolifération d'exceptions inscrites dans des lois particulières.

Chacune de ces dispositions a été créée pour répondre à un besoin spécifique légitime ou qui, à tout le moins, a été jugé tel. Du côté de la protection des renseignements personnels, citons, pour exemple, la dérogation à la *Loi sur les archives* qui permet la consultation de documents inactifs contenant des renseignements personnels et leur publication 100 ans après la date du document ou 30 ans après le décès de la personne concernée. Cette modification a fait l'objet de discussions en commission parlementaire lors du dépôt des projets de loi 451 et 22 sur lesquels l'AAQ s'était prononcée². Du côté de l'accès, pensons à la non-accessibilité aux renseignements permettant d'identifier une personne comme étant membre d'un comité de sélection constitué en vertu de la *Loi sur les contrats des organismes publics*, R.L.R.Q. chapitre C-65.1. Cette restriction visait à soustraire ces membres à des pressions indues et découlait d'un climat social bien particulier.

Il faut donc évaluer chaque dérogation à l'aulne des objectifs poursuivis et des inconvénients qu'elle cause aux droits fondamentaux accordés aux citoyens par les lois sur l'accès et sur le privé. Pour ce faire, l'idée, avancée dans le rapport quinquennal, de tenir une commission parlementaire afin d'étudier le mérite de chacune de ces dérogations, n'est pas mauvaise en soi, mais ne réglera pas le problème de fond qui est la désuétude de la Loi sur l'accès et de la Loi sur le privé. La refonte des lois sur l'accès et sur le privé aurait pour avantage d'y intégrer les dispositions dérogatoires qui méritent d'être maintenues et d'abroger les autres, rendant plus cohérent l'appareil législatif. L'AAQ croit qu'il incombe à la CAI de prendre le leadership dans cette révision de la législation.

² Association des archivistes du Québec, *L'accès à l'information et la protection des renseignements personnels : à la recherche d'un équilibre*, mémoire déposé en vue de la révision de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels* et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé*, septembre 1997.

Association des archivistes du Québec, *L'accès à l'information et la protection des renseignements personnels : au seuil de l'équilibre*, mémoire déposé en vue de la révision du projet de loi 451, Loi modifiant la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé* et d'autres dispositions législatives, août 1998.

Association des archivistes du Québec, *L'accès à l'information et la protection des renseignements personnels : un pas vers l'équilibre*, mémoire déposé en vue de la révision du projet de loi 122, Loi modifiant la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé*, le *Code des professions* et d'autres dispositions législatives, août 2000.

Recommandation 1 : L'Association des archivistes souscrit au principe de réévaluer les dispositions législatives dérogatoires à la Loi sur l'accès et à la Loi sur le privé afin de déterminer celles qui doivent être abrogées, maintenues ou modifiées. L'Association des archivistes du Québec recommande que la Loi sur l'accès et la Loi sur le privé soient revues en profondeur afin qu'apparaissent aussi dans ces lois les dispositions législatives dérogatoires devant être maintenues ou modifiées et que la Commission d'accès à l'information prenne l'initiative et le leadership dans ce processus.

2. POUR UNE PLUS GRANDE TRANSPARENCE DES ORGANISMES PUBLICS

L'AAQ trouve qu'en général, le principe du gouvernement ouvert est largement bafoué par la pratique actuelle en accès à l'information. Le principe de protection de l'information est beaucoup trop sévère au Québec; s'il n'y a pas danger (pour une personne ou pour une organisation) de divulguer l'information, l'information devrait pouvoir être communiquée.

2.1 Vers une diffusion automatique accrue

À la p.10 de son rapport, la CAI invite le gouvernement à doter le Québec de moyens qui permettront de mettre à la disposition des citoyens la plus grande quantité possible d'informations. L'AAQ est d'accord avec cette invitation. Aussi, l'AAQ croit que la Loi sur l'accès doit être modifiée pour « accroître le rôle du ministre responsable afin qu'il exerce un plus grand leadership en vue d'un renforcement de la culture de la transparence ». L'AAQ invite aussi la CAI à prendre le leadership en établissant les outils et les ressources qui favoriseront ce principe.

Aussi, l'AAQ est d'accord avec le souhait de la CAI d'obliger les responsables de l'accès de motiver davantage les décisions de refus d'accès. Aussi, l'AAQ croit que le dialogue entre les citoyens qui demandent l'accès à l'information et les responsables de l'accès devrait être encouragé; le véritable gouvernement ouvert favorise le dialogue avec les citoyens.

La CAI prône la diffusion proactive. Le *Règlement sur la diffusion de l'information et sur la protection des renseignements personnels* prévoit que les organismes publics se conforment à cette pratique. Les organismes municipaux, les organismes scolaires et les établissements de santé ou de services sociaux ne sont pas assujettis à ce règlement. La Commission préconise que l'ensemble des organismes publics soit visé par un règlement sur la diffusion. Bien que l'objectif soit louable et les arguments de la CAI convaincants, il faut être prudent avant de mettre en place une telle mesure. Les obligations en matière de diffusion devront être en fonction de la taille ou des ressources de l'organisme. Pour certaines petites municipalités, des offices municipaux d'habitation et des établissements scolaires indépendants, l'assujettissement au *Règlement* tel qu'il s'applique aux ministères et aux organismes gouvernementaux pourrait entraîner des contraintes financières et fonctionnelles majeures. La diffusion proactive, dans ces cas, peut être problématique, bien que l'existence de modèles ou de recueils de documents à diffuser puisse

faciliter la mise en pratique du principe. Si de tels modèles ou critères n'existent pas, la CAI devrait prendre l'initiative d'en créer.

Le Ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire, le Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur, le Ministère de la Santé et des Services sociaux ainsi que les regroupements d'organismes de ces secteurs doivent être consultés pour établir les balises de la diffusion proactive obligatoire.

Recommandation 2 : L'Association des archivistes du Québec recommande que la Commission d'accès à l'information prenne l'initiative d'élaborer des modèles ou des recueils de documents qui devraient être diffusés de manière proactive pour les organismes publics de petite taille.

Recommandation 3 : L'Association des archivistes du Québec recommande de consulter le ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire, le ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur ainsi que le Ministère de la Santé et des Services sociaux ainsi que les organismes de représentation des établissements ou organismes en découlant avant d'étendre l'assujettissement du *Règlement sur la diffusion de l'information et la protection des renseignements personnels*, aux organismes municipaux ainsi qu'aux établissements du secteur de l'éducation et à ceux du domaine de la santé et des services sociaux quant aux moyens de faciliter la diffusion proactive pour les petits organismes.

2.2 L'accès aux documents : une réforme majeure s'impose

2.2.1 L'assujettissement des organismes gouvernementaux

Dans sa troisième recommandation, la Commission recommande qu'un plus grand nombre d'organismes soient assujettis à la Loi sur l'accès en se basant sur le critère retenu par d'autres juridictions, soit le financement public des organismes. L'AAQ est d'accord avec le principe d'étendre la couverture de la Loi, mais fait remarquer que certains organismes recevant des sommes substantielles de l'état, surtout en culture et en sport, sont basés sur le bénévolat et que l'assujettissement à la Loi alourdirait leurs tâches. À cet effet, l'AAQ recommande que la CAI détermine des critères qui servirait à établir la liste des organismes publics qui devraient être assujettis à la Loi qui tiendraient compte d'autres facteurs que le financement public de l'organisme.

Recommandation 4 : L'Association des archivistes du Québec recommande que la Commission d'accès à l'information détermine des critères qui serviraient à établir la liste des organismes publics qui devraient être assujettis à la Loi qui tiendraient compte d'autres facteurs que le financement public de l'organisme

2.2.2 Une nouvelle approche des restrictions au droit d'accès

L'AAQ est entièrement favorable à la recommandation 4 de la Commission de revoir les restrictions à l'accès à l'intérieur de la Loi. Elle croit en effet qu'il faut prioriser l'intérêt public. Elle est particulièrement d'accord que les restrictions « fondées sur des critères purement objectifs, comme la nature du renseignement ou sa provenance », et qui ne tiennent pas compte d'un véritable risque à rendre accessible l'information demandée devraient être révisées. L'AAQ croit que la CAI doit exercer un leadership dans l'élaboration de normes basées sur les principes identifiés à la p. 22 du rapport et qui seront utilisés par les organisations.

Ces normes devraient faire partie des outils que la Commission devrait élaborer afin de favoriser l'accessibilité des documents des organismes publics, qui, sans elles, peuvent toujours avoir tendance à se réfugier derrière des restrictions basées sur des critères objectifs plutôt que d'analyser les préjudices que la divulgation causerait véritablement à l'organisme. Chaque nouvelle modification aux restrictions d'accès devrait cependant faire l'objet d'une consultation des organismes publics afin d'en évaluer l'impact.

Recommandation 5 : L'Association des archivistes du Québec recommande qu'au terme d'une consultation auprès des organismes publics, la CAI modifie les restrictions à l'accès et édicte des normes sur lesquelles les organismes devront baser leur analyse des préjudices que pourrait causer l'accès à leurs documents.

2.2.3 Les autres éléments susceptibles de favoriser l'accès aux documents

2.2.3.1 L'accès aux documents confectionnés à partir d'un document informatisé

L'AAQ est d'accord avec la recommandation 5 de la Commission visant à préciser les obligations d'un organisme public concernant l'accès à des renseignements contenus dans un document informatisé, plus précisément dans une base de données. En effet, avec l'implantation de grands systèmes centraux dans les organismes publics, la plupart des informations demandées par les citoyens se trouvent maintenant dans des bases de données. Il faudrait cependant évaluer les

efforts qu'un organisme doit consentir pour en extraire les données. Les critères prévus pour déclarer une demande abusive pourraient être retenus pour cette analyse.

Par ailleurs, il faudrait aussi que lors de l'élaboration des systèmes et au moment de la mise à jour ou de la refonte des systèmes, l'extraction possible des données les plus susceptibles de faire l'objet de demandes d'accès soit prise en compte au moment de la création des bases de données. Cette analyse devrait se faire en se basant sur l'étude des statistiques et sur les demandes d'accès antérieures. Lorsqu'applicable, l'organisme public devrait donner accès à des données ouvertes.

Le Règlement sur la diffusion de l'information et sur la protection des renseignements personnels prévoit déjà que les nouveaux systèmes informatiques soient soumis à l'analyse d'un comité sur l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels qui doit veiller à ce que les systèmes informatiques qui recueillent, utilisent, conservent, communiquent ou détruisent des renseignements personnels prévoient des mesures propres à en assurer la confidentialité. Ce comité devrait aussi veiller à ce que, dans la mesure du possible, les nouveaux systèmes informatiques permettent facilement l'extraction de données faisant fréquemment l'objet de demandes d'accès en vertu de la Loi. Le même souci devrait prévaloir lors de la mise à jour ou la refonte des systèmes. La détermination des rapports à produire devrait se faire sur la base de statistiques des demandes d'accès antérieures.

Le même souci devrait prévaloir lors de la mise à jour ou la refonte des systèmes. La détermination des rapports à produire devrait se faire sur la base de statistiques des demandes d'accès antérieures.

Recommandation 6 : L'Association des archivistes du Québec recommande que le *Règlement sur la diffusion de l'information et sur la protection des renseignements personnels* étende la responsabilité du comité sur l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels, prévu à l'article 2, afin que ce dernier s'assure que, dans la mesure du possible, les systèmes d'information prévoient que les données faisant fréquemment l'objet de demandes d'accès soient converties en données ouvertes à la source ou que leur extraction puisse être faite.

2.2.3.2 La gestion documentaire et l'obligation de documenter

L'AAQ croit que les préoccupations de la CAI exprimées par la recommandation 6 visant l'inclusion dans la loi d'une disposition générale obligeant les organismes publics à créer des

documents dans le but d'étayer leur processus décisionnel assorti de sanctions appropriées en cas de non-conformités sont légitimes.

Selon le rapport de la CAI, plusieurs raisons peuvent être à la base de l'absence de documents. Il peut s'agir par exemple, d'échanges avec les technologies mobiles, comme les textos, souvent faits à partir d'appareils personnels qui ne génèrent pas de documents.

Bien que d'accord avec le fait que la loi sur l'accès devrait intégrer une obligation pour les organismes publics de documenter leurs processus décisionnels, l'AAQ considère que cette responsabilité en est une de gouvernance et devrait avant tout être incluse dans les lois sectorielles telles la *Loi sur les cités et villes*, la *Loi sur l'Instruction publique*, etc. Le double régime législatif viendrait cependant renforcer cette obligation et les ministères concernés seraient plus compétents pour rédiger des articles précis et évaluer les impacts de cette obligation en plus d'être plus à même d'exercer une reddition de compte en cette matière.

Dans d'autres cas, l'absence de documents découle d'une gestion documentaire déficiente ou inexistante. À cet effet, la Loi sur l'accès devrait faire le lien avec la Loi sur les archives dont la *Politique administrative concernant la gestion des documents actifs du gouvernement du Québec*³ oblige les organismes publics à gérer efficacement leurs documents et à y consacrer les ressources nécessaires pour ce faire. L'AAQ souligne qu'à cette fin, les organismes publics devraient engager des spécialistes en archivistique.

Enfin, l'AAQ croit qu'il faudrait revenir à l'intention même de l'accès à l'information, c'est-à-dire de rendre les organismes publics transparents et responsables, en favorisant un retour à des documents qui existent pour témoigner et non pour cacher. Depuis l'adoption de la Loi sur l'accès, l'AAQ constate que des documents critiques comme des procès-verbaux et des rapports annuels ne fournissent plus des renseignements qu'ils contenaient auparavant, justement dans le but de ne pas les rendre accessibles. Les procès-verbaux, par exemple, ne rendent plus souvent compte du contenu des discussions et encore moins des positions des participants. Il ne s'agit pas, dans ce cas, de créer des documents pour documenter, mais de remettre dans des documents qui existent des renseignements qui documentent, mais qui y ont été éliminés.

Recommandation 7 : L'Association des archivistes du Québec recommande qu'en plus d'une obligation générale pour les organismes publics de documenter des processus

³ Québec, *Politique administrative sur la gestion des documents actifs du gouvernement du Québec*, Éditeur officiel du Québec, 1985.

décisionnels dans la Loi sur l'accès, une obligation similaire soit incluse dans les différentes lois sectorielles.

Recommandation 8 : L'Association des archivistes du Québec recommande que la Loi sur l'accès réfère directement aux obligations créées par la Loi sur les archives, de gérer efficacement leurs documents.

2.2.3.3 Assouplir des règles d'application de l'article 137.1 de la Loi sur l'accès

L'AAQ est entièrement d'accord avec la recommandation 7 du rapport quinquennal.

2.2.3.4 L'accès aux dossiers d'enquête des ordres professionnels

L'AAQ est d'accord avec les recommandations 8 et 9 du rapport quinquennal.

2.2.3.5 Honoraires d'avocats et secrets professionnels

L'AAQ est entièrement d'accord avec les recommandations 10 et 11 du rapport quinquennal, mais croit qu'il y aurait un examen à faire sur le secret professionnel, et notamment sur les types de documents qui seraient visés, comme les avis juridiques, le dossier d'enquête, etc.

2.2.3.6. L'accès au montant total des comptes d'honoraires des avocats

L'AAQ est entièrement d'accord avec la recommandation 12 du rapport quinquennal.

2.3 L'accès aux documents et la protection des renseignements personnels

2.3.1 L'accès aux renseignements personnels : une protection à moduler en fonction de l'atteinte à la vie privée

L'AAQ est entièrement d'accord avec les recommandations 13 à 16 du rapport quinquennal pour les raisons qu'elle invoque. Cependant, en ce qui concerne la recommandation 17, l'AAQ croit que la Commission devrait soutenir les organismes en établissant des critères souples pour déterminer l'accessibilité des documents demandés. En cas de désaccord, le demandeur pourrait toujours aller en révision devant la CAI.

2.3.2 La vérification des antécédents judiciaires et l'accès par la personne concernée

L'AAQ est d'accord avec la recommandation 18 du rapport quinquennal.

2.3.3 L'accès aux rapports d'enquête confectionnés dans le cadre de plaintes pour harcèlement en milieu de travail.

L'AAQ est d'accord qu'il faut clarifier et uniformiser les régimes d'accessibilités aux rapports d'enquête de harcèlement en milieu de travail y compris en ce qui concerne la compétence de la Commission de rendre des décisions à ce sujet.

3. POUR UN RENFORCEMENT DE LA PROTECTION DES RENSEIGNEMENTS PERSONNELS DANS LES SECTEURS PUBLIC ET PRIVÉ

L'AAQ partage entièrement l'idée de la modernisation de la Loi sur l'accès et, plus particulièrement, de la Loi sur le privé, en ce qui a trait aux renseignements personnels. Elle souligne encore l'importance des spécialistes de la gestion de l'information dans la mise en application de ces lois et la nécessité d'assurer leur formation et leur perfectionnement.

3.1 La responsabilité : un principe essentiel absent de la Loi sur le privé

Dans son mémoire en 2011, l'AAQ souscrivait au principe d'inclure la nomination d'un responsable de l'accès à l'information dans la Loi sur le privé. Elle est donc entièrement d'accord avec les recommandations 20 et 21 de la Commission à l'effet de désigner un responsable de l'accès et de la protection des renseignements personnels dans le secteur privé et de la diffusion publique de son nom et de ses coordonnées, qui en reprennent l'idée. L'AAQ insiste particulièrement sur la responsabilisation de ces personnes qui accroît fortement l'importance de leur rôle et met l'accès sur le caractère essentiel que les entreprises privées doivent accorder à la notion de protection des renseignements personnels. L'AAQ croit également que la désignation des responsables doit se faire selon des règles permettant de nommer une personne susceptible d'accomplir cette tâche par sa connaissance des enjeux qui sont liés à la protection des renseignements personnels. Selon la taille de l'organisme, cette tâche devrait pouvoir être confiée à une personne ayant un degré d'autonomie assez large pour prendre des décisions dans l'intérêt avant tout des clients.

3.1.1 Le cas particulier des agents de renseignements personnels

Les agents de renseignements personnels ont un rôle important à jouer dans la constitution de dossiers de renseignements personnels. Il est donc important que le public sache à qui s'adresser pour consulter les dossiers qui les concernent. Plus particulièrement, il faut que cette information qui les concerne ainsi que l'information relative à ce qu'ils conservent soit toujours à jour. Voilà pourquoi l'AAQ souscrit aux recommandations 22 et 23 de la Commission.

Toutefois, l'AAQ ne croit pas que cette diffusion doive se faire uniquement sur Internet. Elle ne croit pas que les personnes qui s'intéressent à ces agents fassent systématiquement des recherches sur eux à l'aide des moteurs de recherche. Bien que cette source soit très utilisée, elle ne permet

pas de rejoindre toutes les clientèles visées par ce que font les agents de renseignements personnels. L'AAQ est d'avis que la diffusion au moins dans les grands journaux nationaux et régionaux devrait se poursuivre puisque cela permettrait potentiellement de rejoindre encore plus de personnes. Cette recommandation peut paraître paradoxale, sachant que les grands journaux ont des plateformes WEB, mais ils sont toujours aussi lus. Y faire paraître des avis multiplie les possibilités d'atteindre le but de la loi par rapport aux agents de renseignements personnels.

Recommandation 9 : L'Association des archivistes du Québec recommande que la diffusion des informations sur les agents de renseignements personnels se fasse par Internet et dans les grands journaux nationaux ou régionaux.

3.2 Protection des renseignements personnels : une actualisation des concepts

Un dossier peut être numérique ou virtuel. De plus en plus les organismes constituent des bases de données dans lesquelles se retrouvent des renseignements personnels sans qu'il y ait eu la constitution d'un dossier tel que spécifié dans la Loi sur le privé. Pourtant la *Loi concernant le cadre juridique des technologies de l'information* assimile une base de données à un document et affirme que plusieurs documents peuvent constituer un dossier. Or, ces définitions ne couvrent pas l'entière du spectre des situations rendues possibles par les avancées technologiques. Que faire, entre autres, avec les métadonnées et les mégadonnées et autres changements des modèles d'affaires qui, de plus en plus, s'appuient sur des bases de données pour être plus performants?

Pour répondre à ces préoccupations, la CAI met l'accent, dans ses recommandations 24 et 25, sur la finalité de la collecte des informations plutôt que sur la constitution d'un dossier. L'AAQ reconnaît la justesse de ce principe, mais elle rappelle qu'elle soit virtuelle ou physique l'information sera consignée sur un support et sera enregistrée, ne fut-ce que sur un serveur interne ou externalisé. De plus, pour s'assurer que ces informations soient éliminées une fois qu'elles n'auront plus d'utilité, les entreprises privées devront s'appuyer sur des règles de conservation. Celles-ci sont essentielles pour assurer l'application d'un cycle de vie aux renseignements personnels contenus dans les dossiers ou dans les bases de données, cycle de vie qui se conclut souvent par une destruction qui doit se faire de manière sécuritaire.

En reprenant le tableau proposé par la CAI pour modifier certains articles de la Loi sur le privé dans le but de faire disparaître la notion de dossier, l'AAQ se pose les questions ou fait les constats suivants :

1. La CAI laisse tomber l'enregistrement de la finalité en laissant « tomber » le dossier. Il faudrait maintenir cette obligation pour que les personnes puissent connaître en tout temps pourquoi l'organisme a recueilli et conservé des renseignements personnels, donc leur finalité. L'AAQ croit qu'à défaut de la notion de « dossier » virtuel, il faut ajouter la notion d'enregistrement de la finalité des renseignements collectés. Elle suggère donc de compléter ce qui est proposé par la CAI par la partie suivante : « et les enregistrer dans une base de données ou un système d'information ».
2. L'AAQ est d'accord avec la modification de l'article 5 sous réserve de l'acceptation de ce qu'elle propose à l'article 4.
3. L'AAQ s'interroge sur la modification de l'article 7. En l'absence d'enregistrement des renseignements personnels, où seront inscrites les précisions demandées? Il est aussi surprenant de maintenir l'obligation de la tenue d'un dossier spécifiquement pour les dossiers d'enquête. Qu'est-ce qui justifie un tel régime d'exception?
4. L'AAQ trouve imprécis le 3^e alinéa de la modification de l'article 8. À quoi réfère la CAI lorsqu'elle demande que la personne auprès de qui le renseignement est collecté soit informée de « l'endroit » où seront détenus ces renseignements ? Est-ce à dire qu'un organisme pourrait identifier comme endroit son seul nom? Dans le cas particulier des données numériques, la personne concernée devrait savoir si ses renseignements seront stockés sur des serveurs internes ou externes et dans ce cas internes ou externes et si ceux-ci sont localisés au Québec, au Canada, aux États-Unis ou ailleurs dans le monde.
5. L'AAQ est d'accord avec la modification de l'article 11 sous réserve de l'acceptation de l'ajout préposé à l'article 4.
6. En regard de la nouvelle formulation de l'article 12, l'AAQ est d'avis que de ne plus utiliser la notion de dossier, même virtuel, rendra difficile l'application de délais de conservation sur des renseignements personnels qui, dans la réalité, se retrouvent dans des documents précis. Il en sera de même des données enregistrées dans des bases de données, dans la mesure où elles sont assimilées à des documents.

Le fait de prévoir l'adoption de calendrier de conservation par règlement dans la Loi sur le privé avait réjoui l'AAQ. Mais force est de constater que rien n'a été fait à ce niveau, si bien que la situation ne s'est pas améliorée en matière de saine gestion du cycle de vie des renseignements personnels dans le secteur privé.

Dans la mesure où l'enregistrement des renseignements personnels devrait se faire dans un système d'information, et en suivant la même logique qui a présidé à l'établissement des fichiers de renseignements personnels pour les organismes publics, notion qui devrait aussi être élargie pour englober les renseignements personnels dans le privé, l'AAQ croit que les entreprises et les agents de renseignements personnels devraient établir leur propre calendrier de conservation. De petits et moyens organismes, tels que les associations, les maisons d'édition, les organismes syndicaux se sont dotés depuis quelques années déjà de tels calendriers en se basant sur des recueils pour les soutenir. Il y aurait sans doute lieu de multiplier de tels recueils afin de servir de base à d'autres types d'entreprises.

7. L'AAQ est d'accord avec la modification proposée de l'article 13 sous réserve de l'acceptation de l'ajout préposé à l'article 4.
8. L'AAQ est d'accord avec la modification de l'article 27 sous réserve de l'acceptation de l'ajout préposé à l'article 4.

Recommandation 10 : L'Association des archivistes du Québec recommande la modification de la nouvelle formulation de l'article 4 de la Loi sur le privé, par l'ajout, à la fin du paragraphe de la phrase suivante : « et d'enregistrer cette finalité dans un système d'information sous quelque forme ou support que ce soit, par une métadonnée ou par une note au système de gestion des documents ».

Recommandation 11 : L'Association des archivistes du Québec est d'accord avec la nouvelle formulation des articles 11, 13 et 27, de la Loi sur le privé sous réserve de l'acceptation de l'ajout proposé à l'article 4.

3.2.1.2 Obligation d'information et collecte à l'insu de la personne concernée

L'AAQ croit que le principe de l'obligation d'informer les personnes concernées d'une collecte d'information à leur sujet tel que préconisé par la recommandation 25 du rapport quinquennal est bon, mais s'interroge sur son application. Quelles sanctions sont prévues aux organismes délinquants? Il faudrait qu'à cette obligation d'information soit incluse la communication de la durée de conservation des renseignements personnels conservés.

La CAI propose à nouveau une modification de l'article 8 qui diffère quelque peu de sa proposition de modification de la page 81. L'AAQ se demande qu'elle est la différence entre les finalités poursuivies (en 1) et l'utilisation qui sera faite des renseignements (en 3)?

Contrairement à ce qui se fait pour les organismes publics dans les fichiers de renseignements personnels, l'AAQ constate que l'organisme privé n'a pas l'obligation d'identifier les catégories de personnes ou les tiers qui peuvent avoir accès aux renseignements personnels.

Par ailleurs, l'AAQ recommande d'ajouter un 5^e élément aux informations, à transmettre à la personne concernée, soit la durée pendant laquelle ces renseignements seront conservés ainsi que le mode d'élimination – recyclage, déchiquetage avec certificat de confidentialité, qui permettrait la destruction sécuritaire des documents à l'exception de ceux ayant une valeur historique.

L'AAQ est d'accord que l'information transmise doit être claire et compréhensible, mais s'interroge sur ce qu'elle entend par « accessible, quel que soit le support utilisé pour recueillir les renseignements personnels » (notre soulignement). Que veut exactement la Commission ? Est-ce les renseignements collectés qui doivent être accessibles ou l'information concernant ce qui est collecté ?

Recommandation 12 : L'Association des archivistes du Québec a de sérieuses réserves par rapport aux recommandations 24 et 25 et suggère de prévoir des sanctions aux contrevenants, d'obliger les entreprises privées à identifier quelles catégories de personnels auront accès aux renseignements personnels collectés, d'identifier la durée de conservation et le mode de disposition de ces renseignements.

3.2.2 Renseignements personnels

L'AAQ est d'accord avec le constat de la CAI que la définition de la notion de renseignements personnels est suffisamment englobante pour qu'elle s'applique aux nouveaux renseignements personnels issus de nouvelles techniques d'identification et des nouvelles technologies ou des processus d'affaires.

3.2.2.1 Pour une reconnaissance du caractère public des renseignements personnels liés à l'exercice des fonctions

L'AAQ est en partie d'accord avec la recommandation 26 de la CAI à l'effet de modifier la Loi sur le privé afin de reconnaître le caractère public des renseignements liés à l'exercice de fonction

dans l'entreprise privée. Bien qu'elle convienne que des renseignements concernant une personne en lien avec son travail devraient être publics, elle émet des réserves par rapport au numéro de téléphone lorsque celui-ci sert à la fois pour les activités de bureau de la personne et pour ses activités personnelles. Ainsi la notion de « renseignements liés à l'exercice de fonction dans l'entreprise » aurait avantage à être traduite par une liste d'éléments qui la définissent.

Recommandation 13 : L'Association des archivistes du Québec recommande que la CAI identifie les éléments d'information qui constituent les renseignements liés à l'exercice des fonctions dans le secteur privé.

Par ailleurs, l'article 57, paragraphe 1 et paragraphe 2, de la Loi sur l'accès aurait quant à lui besoin d'être modifié. Initialement rédigée en 1982 et malgré quelques modifications, apportées en 1985, en 1990, en 1999 et en 2006, la liste des renseignements personnels à caractère public n'inclut toujours pas l'adresse électronique des employés, laissant planer un flou sur le caractère public ou privé de cette information. Cela est d'autant plus curieux que plusieurs organismes publics publient sur leur site Internet un répertoire des adresses courriel de leurs employés, et dans le cas des universités, de leurs étudiants.

Recommandation 14 : L'Association des archivistes du Québec recommande que soit ajoutée, à la liste des renseignements personnels à caractère public, l'adresse électronique des employés et des étudiants le cas échéant.

3.2.2.2 Pour un meilleur encadrement des renseignements sensibles

L'AAQ est d'accord sur le principe énoncé dans la recommandation 27 concernant le consentement explicite de la personne concernée ou l'autorisation de la loi pour la communication de renseignements ou leur utilisation à d'autres fins qu'à celles pour lesquelles ils ont été collectés, mais elle trouve particulier que cette recommandation ne concerne que les renseignements sensibles et non pas tous les renseignements personnels. Cette recommandation laisse supposer qu'une communication ou une utilisation à d'autres fins qu'à celle de leur collecte est possible sans le consentement de la personne pour des renseignements personnels non identifiés comme sensibles. L'AAQ suggère de viser les renseignements sensibles en les intégrant plus globalement dans l'ensemble des renseignements personnels.

Par rapport à la deuxième partie de la recommandation 27 qui vise spécifiquement les jeunes, l'AAQ proposait en 2011, trois recommandations, dont une sur le profilage des jeunes qui se lisait ainsi :

« D'assurer une veille contre le profilage des jeunes sur le WEB et de resserrer, le cas échéant, la législation en la matière ».

L'AAQ estime que la partie de la recommandation 27 qui concerne les renseignements personnels des jeunes demeure vague et souhaite que le législateur prenne des mesures concrètes qui pourraient servir à réaliser cet objectif. Lorsque la CAI propose d'encadrer davantage la collecte et l'utilisation, elle se demande si cet encadrement se fait déjà. L'AAQ souhaite que le législateur prenne des mesures concrètes qui pourraient servir à réaliser cet objectif.

Recommandation 15 : L'Association des archivistes du Québec recommande que soient étendues à tous les renseignements personnels, les obligations visant, dans la première partie de la recommandation 27, les seuls renseignements sensibles.

Recommandation 16 : L'Association des archivistes du Québec réitère les recommandations qu'elle a faites dans le mémoire déposé en 2011 à l'effet d'assurer une veille contre le profilage des jeunes sur le WEB et de resserrer, le cas échéant, la législation en la matière.

3.2.3 Consentement

L'AAQ s'est déjà exprimée sur l'obligation qui doit être imposée aux organismes d'obtenir un consentement manifeste, libre et éclairé pour permettre la collecte et la communication de renseignements personnels. Elle ajouterait qu'il doit être obtenu de façon claire et précise faisant ainsi obligation supplémentaire aux organismes d'être transparents par rapport aux finalités de la collecte et de la communication des renseignements personnels qu'ils veulent obtenir. Elle exprime malgré tout sa crainte que certains organismes tant publics que privés continueront à être tentés de noyer les finalités réelles sous des déclarations pas toujours compréhensibles faisant en sorte que les personnes n'ont d'autre choix que de donner leurs renseignements personnels. Cela irait à l'encontre du principe de consentement libre, c'est-à-dire fait sans contrainte. La loi devrait être claire en imposant la qualification des renseignements personnels en ciblant ceux obligatoires et ceux facultatifs que l'organisme, public ou privé, devrait identifier avec la personne avant d'obtenir son consentement.

L'AAQ est d'accord que les lois spécifient qu'un consentement peut être retiré en tout temps et que ce n'est pas parce qu'il y a consentement que l'organisme peut collecter ces renseignements personnels s'il n'est pas justifié de le faire selon l'analyse des finalités qu'il invoque.

Ainsi, l'AAQ est d'accord avec les recommandations 28, 29, 30 et 31 de la CAI dans la mesure où les personnes concernées sont suffisamment sensibilisées au fait qu'elles n'ont pas à transmettre des renseignements personnels si l'organisme demeure trop général ou vague sur les finalités de la collecte. L'AAQ est d'accord avec la recommandation 32, mais elle y ajouterait que lorsque le consentement est retiré, l'organisme a l'obligation de détruire les documents ou les données associées à ce consentement sous réserve de restrictions prévues à la loi.

Recommandation 17 : L'Association des archivistes du Québec recommande d'ajouter à la recommandation 32 de la CAI que lorsque le consentement est retiré, l'organisme a l'obligation de détruire les documents ou les données associées à ce consentement sous réserve de restrictions prévues à la loi.

3.3 Les problématiques inhérentes à la protection des renseignements personnels

3.3.1 Les renseignements génétiques

L'AAQ partage les constats faits par la CAI en ce qui a trait à l'utilisation des tests génétiques à des fins d'emploi et d'assurabilité. Elle appuie la recommandation 33 sur l'interdiction plus large de la collecte, de l'utilisation et de la communication des renseignements génétiques à d'autres fins que médicales, scientifiques ou judiciaires. Sans prétendre que cela soit systématique, les directions des ressources humaines traitent les données personnelles des employés avec leur lorgnette d'employeur, sans que cela soit nécessairement au bénéfice des personnes concernées. Ces données pourraient même être employées à des fins pour lesquelles les individus n'ont pu consentir, faute de les leur avoir précisées au moment de leur collecte. On comprend également que dans le secteur des assurances le risque peut être grand que ces données soient utilisées pour produire des études qui augmenteraient les risques d'assurabilité de groupes de personnes au détriment de celles-ci.

Toutefois, l'AAQ ajoute que les données provenant de tests génétiques conservées dans les bases de données doivent être gérées dans le cadre d'un excellent système de gestion documentaire afin d'assurer leur conservation le temps nécessaire à leur utilisation et ensuite d'assurer leur destruction sécuritaire, ou, s'il y a lieu, leur conservation pour leur valeur historique. L'AAQ

croit malheureusement que dans certains milieux la qualité de la gestion documentaire ne soit pas toujours acceptable.

Recommandation 18 : L'Association des archivistes du Québec recommande que les renseignements génétiques soient conservés dans les services où ils doivent être collectés, utilisés et communiqués, et bénéficient d'un cadre de gestion documentaire professionnel, et ce, peu importe qu'ils soient conservés, physiquement ou virtuellement.

3.3.2 La biométrie

L'AAQ est d'accord avec les principes énoncés par la CAI par rapport à la constitution de banques de données de caractéristiques ou de mesures biométriques. L'AAQ appuie donc la recommandation 34.

Par ailleurs, l'AAQ s'étonne que la CAI ne signale pas que ces bases de données dans le secteur public doivent normalement être inscrites aux fichiers de renseignements personnels de l'organisme. Malheureusement, l'obligation de déclarer des fichiers de renseignements personnels n'existe pas dans la Loi sur le privé. Elle permettrait pourtant de faire ressortir l'ensemble des bases de données et des dossiers conservés par un organisme privé ou un agent de renseignements personnels.

L'AAQ appuie également la recommandation 35 du rapport quinquennal. Cela permettrait à la Commission d'intervenir avant que des ratés soient constatés. Il s'agit de données extrêmement sensibles qui ne devraient être collectées, utilisées et surtout communiquées n'importe comment et par des personnes ou des organismes qui n'y auraient pas droit.

L'AAQ appuie la recommandation 36 puisqu'elle oblige les organismes à produire une évaluation. Elle souhaite toutefois qu'il soit précisé que la dimension éthique de cette évaluation devra privilégier les avantages pour la personne concernée avant ceux qu'en retirerait l'entreprise privée ou l'organisme public.

Recommandation 19 : L'Association des archivistes du Québec recommande qu'il soit précisé que la dimension éthique de cette évaluation devra privilégier les avantages pour la personne concernée avant ceux qu'en retirerait l'entreprise privée ou l'organisme public.

L'AAQ salue avec grand intérêt la recommandation 37 sur l'établissement des mesures d'entreposage et de conservation des caractéristiques ou des mesures biométriques. L'un des

objectifs du travail de l'archiviste est d'aider les organismes à se doter d'un plan de classification et d'un calendrier de conservation, deux outils obligatoires par la Loi sur l'accès et la Loi sur les archives. Il est normal donc qu'elle favorise l'élaboration de règles de conservation pour les dossiers et les bases de données contenant des données biométriques.

L'AAQ souligne toutefois le risque que représente la conservation de renseignements personnels sur des supports externes, individuels ou portables ainsi que sur des applications locales. Elle constate que lorsque des données sont perdues ou volées, c'est parce qu'elles n'étaient pas entreposées sur un réseau sécurisé et fiable. Un portable, une clé USB, une valise de dossiers comportent davantage de risques, dans la mesure où les données n'y sont pas chiffrées.

Recommandation 20: L'Association des archivistes du Québec recommande que la CAI encadre le stockage et la conservation des caractéristiques ou mesures biométriques de manière à en assurer la protection. Cet encadrement pourrait aller jusqu'à l'interdiction de les stocker sur les supports externes ainsi que sur les applications locales.

3.3.3 Les incidents de sécurité

L'AAQ avait proposé une série de recommandations en 2011 sur ce sujet en fonction des propres recommandations de la CAI. Comme l'obligation de déclarer des incidents de sécurité n'a pas été introduite dans les lois, l'AAQ appuie la recommandation 38. Elle réitère que les fournisseurs et les sous-traitants auxquels font appel les organismes publics et privés doivent également être tenus à déclarer des failles de sécurité. L'AAQ considère qu'il doit y avoir obligation à informer les victimes de telles failles dans des délais courts, précis et réglementés; elle appuie donc aussi la recommandation 39. Enfin, L'AAQ se préoccupe également des circonstances entourant les failles; la CAI ne devrait-elle pas avoir le pouvoir de vérifier les processus et les mesures de sécurité qui existent dans les organismes publics et les entreprises privées lors de la déclaration d'un incident de sécurité ? Dans la mesure où la CAI peut identifier les principales caractéristiques des failles qui sont survenues depuis 2012, elle pourrait jouer un rôle de censeur sur les processus de sécurité en lien avec la protection des renseignements personnels, comme par exemple établir des normes en ce domaine. À titre d'exemple : doit-on se servir de dispositifs portatifs lorsqu'on utilise des renseignements personnels?

L'AAQ reconnaît la demande de la CAI, formulée dans sa recommandation 40, sur le pouvoir d'émettre des ordonnances. Elle souligne cependant la faible utilité de l'ordonnance de remise ou de destruction des documents ou des renseignements personnels aux personnes qui sont en

possession de ceux-ci sans droit lorsque cette possession est le fait d'un acte criminel et que les données restent introuvables, ce qui est le cas en cas de cyberattaque.

L'AAQ avait recommandé que la Commission mette à la disposition de tous les organismes publics et privés des modèles de procédures en cas de failles de sécurité. Elle constate que la CAI l'a fait pour les organismes publics, mais pas pour les entreprises. L'AAQ recommande que la CAI soit plus proactive en ce domaine.

Recommandation 21 : L'Association des archivistes du Québec recommande que la CAI ait un pouvoir d'enquête sur les processus des systèmes de sécurité en lien avec la protection des renseignements personnels dans les entreprises et les organismes ayant fait l'objet d'un incident de sécurité.

Recommandation 22 : L'Association des archivistes du Québec recommande que la CAI joue un rôle proactif en ce domaine et édicte des normes, des modèles et des procédures en matière de sécurité des renseignements personnels et se basant sur l'analyse des incidents de sécurité qui lui ont été rapportés depuis 2012.

3.3.4 La conservation des renseignements personnels dans le secteur privé

L'AAQ regroupe des archivistes spécialisés entre autres à établir et maintenir à jour des calendriers de conservation. Ces calendriers sont obligatoires pour les organismes publics en vertu de la Loi sur les archives. L'AAQ s'était réjouie de voir retenue dans la loi sur le secteur privé l'idée de calendrier de conservation devant être adopté par règlement, mais elle est toujours demeurée sceptique quant à leur adoption. Elle avait raison puisqu'aucun calendrier de conservation n'a été établi par voie réglementaire par le gouvernement, ne contraignant ainsi aucun organisme privé à détruire les renseignements personnels lorsque ceux-ci ne sont plus nécessaires.

Le principe qui soutient l'établissement d'un calendrier de conservation est l'évaluation des valeurs administratives, légales, financières et historiques des séries de dossiers que possède un organisme et de déterminer leur sort final, soit la destruction ou leur conservation partielle ou en totalité pour de fins historiques. Pour les archivistes, l'application de règles de conservation s'avère un moyen approprié pour bien protéger des renseignements personnels puisque, lorsque la règle prévoit la destruction, les documents sont détruits de façon sécuritaire. De plus, le *Règlement sur le calendrier de conservation, le versement, le dépôt et l'élimination des archives*

publiques prescrit leur destruction de façon sécuritaire. Cette destruction assure, en corollaire, qu'ils ne seront plus utilisés ni communiqués.

L'AAQ considère que la recommandation 41 de la CAI ne va pas assez loin et qu'elle devrait demander au législateur d'obliger les entreprises à établir des règles de conservation visant les dossiers et les bases de données contenant des renseignements personnels afin de rendre systématique la gestion des renseignements personnels, y compris leur destruction, car ces renseignements sont contenus dans des systèmes d'information. Autrement, la destruction des renseignements personnels risque d'être aléatoire, dépendant du fonctionnement quotidien. Le calendrier de conservation obligatoire gère la disposition des renseignements personnels dans les organismes publics.

L'avantage des règles de conservation est qu'elles sont établies en tenant compte des besoins administratifs (la finalité première), légaux (qui s'ajoutent à la finalité première) et historiques. L'AAQ comprend le sens de la recommandation 42, mais elle ne peut l'appuyer telle que formulée, car elle ne tient pas compte des valeurs administratives, légales ou historiques que peuvent comporter les renseignements personnels qui pourraient justifier une période de conservation plus longue qu'une année après la prise de décision concernant un individu. Cette recommandation devrait préciser que la période d'un an après la prise de décision constitue la durée minimale de conservation, laissant la possibilité à l'entreprise de fixer une durée plus longue afin de tenir compte d'une possible valeur administrative, légale ou historique des renseignements.

Nonobstant l'absence répandue de calendriers de conservation dans le secteur privé, l'AAQ ne peut pas appuyer les recommandations 43 et 44 de la CAI. Elle déplore le manque d'action du gouvernement en la matière. Comme elle l'indique ci-dessus, l'AAQ considère que la Commission devrait promouvoir vigoureusement l'introduction de règles de conservation des renseignements personnels, approuvés par la Commission, dans les entreprises du Québec, sans quoi leur gestion sera toujours assujettie aux pressions des affaires quotidiennes. De telles règles serviraient à rassurer les personnes qu'il y ait une gestion rationnelle des renseignements personnels qu'ils peuvent fournir. Dans la mesure où des agents de renseignements personnels se sont régulés jusqu'ici, c'est moins par souci de la protection des renseignements personnels que par des impératifs de coûts de conservation de masses d'information importantes. D'ailleurs, les durées de conservation mentionnées dans le rapport de la CAI (page 110) portent à la critique, car la conservation maximale de 6 ou 7 ans peut ne pas être appropriée selon la nature des

renseignements et les valeurs qu'on leur trouve. Dans ce sens, l'AAQ appuierait la recommandation 45 dans la mesure où les « délais » de conservation – terme et mécanisme qui tend à être remplacé dans le milieu archivistique par « règles » de conservation (qui incluent à la fois des prescriptions de délais et de modes de disposition) – sont établis en vertu des critères archivistiques et non par motifs qui vont à l'encontre de la protection maximale des renseignements personnels ou qui laissent planer un flou volontaire quant à leur disposition.

Recommandation 23 : L'Association des archivistes du Québec recommande de demander au législateur d'obliger les entreprises à établir des règles de conservation visant les dossiers et les bases de données contenant des renseignements personnels afin de rendre systématique la gestion des renseignements personnels, y compris leur destruction.

Recommandation 24 : L'Association des archivistes du Québec recommande que la durée de conservation des renseignements personnels se fasse en fonction de la détermination des valeurs administratives, légales ou historiques que peuvent comporter les renseignements personnels et ne soutient pas la détermination d'une durée générale d'une année suivant la prise de décision.

3.3.5 Les communications avec ou sans le consentement de la personne concernée

Les archivistes traitent des fonds d'archives dans un but, entre autres, de sauvegarder des témoignages des activités des organismes et des individus ainsi que de leur rôle dans un ensemble plus grand qu'est la société dans laquelle ils évoluent. Mais les archives doivent pouvoir être diffusées pour servir leur rôle de témoins. Grâce à leur formation, les archivistes sont qualifiés à servir de médiateurs entre l'offre et la demande d'archives, et d'agents de leur diffusion et de leur communication auprès du public chercheur. Connaissant bien l'importance de la conservation des documents possédant une valeur de recherche, ils font de cette valeur un critère d'évaluation de la disposition des documents.

L'AAQ considère la recommandation 46 intéressante puisqu'elle introduit une notion d'imputabilité à l'organisme qui devrait prendre une décision par rapport à toute demande de recherche dans laquelle des renseignements personnels pourraient en être l'objet directement ou indirectement. Elle considère que les critères énoncés, et plus particulièrement le recours à une entente pour contrôler leur utilisation, permettent d'éviter des délais inappropriés. L'AAQ considère qu'une entente entre l'organisme et le chercheur, comme prévu dans la recommandation, est plus appropriée que ne le serait une simple lettre d'autorisation. L'AAQ

propose que le critère d'intérêt public évoqué dans cette recommandation spécifie qu'il comprend « à des fins humanitaires ».

L'AAQ se demande par ailleurs pourquoi la recommandation 46 mentionne particulièrement de l'utilisation de renseignements personnels à des fins de recherche, sans aussi mentionner spécifiquement à des fins d'étude ou de statistiques comme les articles des lois auxquelles la recommandation réfère. Y a-t-il lieu de simplifier les articles des lois pour ne retenir que des fins de recherches ou de mentionner spécifiquement dans cette recommandation des fins d'étude ou de statistiques? Afin d'éviter toute ambiguïté, cependant, l'AAQ propose de mentionner spécifiquement dans la recommandation les fins d'étude ou de statistiques au même titre que des fins de recherche et de les assujettir aux mêmes conditions d'acceptation que les demandes à des fins de recherche.

L'AAQ s'interroge par rapport à l'obligation d'inscription des communications de renseignements personnels sans le consentement de la personne concernée au registre des communications pour un organisme public ou de leur diffusion sur Internet pour une entreprise. Quelles seraient les informations à diffuser? Parfois, il s'agit de recherches très confidentielles que des tiers ne doivent pas connaître afin d'éviter des conflits entre chercheurs. Puisqu'il est impossible dans certains cas d'obtenir le consentement parce que le nombre de personnes est trop grand, la diffusion pourrait conduire à un effet pervers : plusieurs personnes pourraient par la lecture des informations dans le registre ou ailleurs sous une autre forme s'interroger si elles sont dans le groupe cible du chercheur et demander leur retrait – ce qui est leur droit, nous en sommes conscients – et ainsi compromettre la poursuite de la recherche. Il faudrait à tout le moins, pour éviter ce genre de situation, qu'il soit précisé dans le registre que le chercheur s'était engagé à ne pas communiquer, publier ou autrement diffuser les renseignements personnels sous une forme permettant d'identifier les personnes concernées et que ces renseignements seront protégés et détruits une fois la recherche terminée.

En ce qui a trait aux recommandations 47 et 48, l'AAQ ne peut qu'y être favorable. Il est essentiel que les organisations pour lesquelles travaillent les chercheurs soient responsables et imputables. Elles ont à contribuer pour assurer que les conditions de sécurité soient maximales. Ces organisations doivent également assurer un contrôle sur la recherche qui, la plupart du temps, les bénéficie. D'ailleurs, de plus en plus dans certains milieux, des comités d'éthique agissent en ce sens, et davantage lorsqu'il s'agit d'utiliser des renseignements personnels qui varient selon leur degré de sensibilité.

3.3.5.1.3 Les biobanques

L'AAQ réitère l'importance d'obliger les organisations qui constituent et maintiennent des biobanques d'établir des règles de conservation afin d'en faire l'évaluation et de déterminer les durées de conservation et le sort final des données. Elle insiste pour que ces règles de conservation visent l'ensemble des données, mais également les intrants et les extrants des banques. L'établissement de ces règles de conservation constitue le meilleur moyen d'assurer, au moment approprié, la destruction confidentielle et sécuritaire des renseignements personnels parmi les données.

Il est probable que les organisations qui possèdent des biobanques, qu'elles soient publiques ou privées, ne considèrent pas comme nécessaire la gestion de ces ensembles par des règles, et ils risquent de ne pas engager le personnel archivistique qualifié pour effectuer le travail. Il est à noter, par exemple, que ce genre de responsabilité ne fait pas partie des tâches des archivistes médicaux. L'AAQ propose donc que la recommandation 49 établisse plus formellement l'obligation d'établir des règles de conservation complètes et précises et d'en assurer la diffusion, suivant le même principe qui régit la diffusion des fichiers de renseignements personnels.

Recommandation 25 : L'Association des archivistes du Québec recommande de préciser la recommandation 49 du rapport quinquennal en obligeant les entreprises privées qui possèderaient des biobanques de se doter de règles de conservation pour encadrer leur gestion et de prévoir le mode d'élimination des données qui y sont contenues.

3.3.5.2. La communication de renseignements personnels sans le consentement des personnes concernées

Comme pour les critères utilisés pour évaluer les demandes de recherches, les critères prévus à la recommandation 52 de la Commission deviennent pour l'AAQ tout aussi importants tout comme le sont les éléments que devrait inclure toute demande d'avis, énumérés dans la recommandation 53. Pour l'AAQ, il s'agit de critères visant à assurer les personnes que les communications sans leur consentement ne sont pas traitées à la légère et qu'une véritable analyse éthique permet cette communication puisque le CAI aura en main les éléments suffisants pour produire leur avis favorable ou défavorable.

L'AAQ considère justifié que la CAI recommande en 54 que seuls les avis défavorables doivent être motivés. En cela, la CAI aura plus de temps d'émettre un avis éclairé laissant peu de place à interprétation.

3.3.5.3 Les communications à l'extérieur du Québec

L'AAQ appuie la recommandation 56 de la CAI. Toutefois, elle met en garde la CAI et le législateur au fait que cette analyse doit obligatoirement être faite par des personnes qui ont une vue d'ensemble des impacts et risques inhérents, et ne saurait être laissée qu'à des spécialistes en sécurité informatique qui relèvent, la plupart du temps, de directions informatiques ou de technologie de l'information, si ce n'est de celles qui revendiquent le nom de direction des ressources informationnelles. Cette analyse doit également viser les impacts et les risques du stockage – qui n'est pas à proprement parlé une communication, mais plutôt un dépôt - à l'extérieur du Québec. Sans être contre une analyse spécifique faite par tout organisme ou entreprise qui s'apprête à stocker des données, souvent en infonuagique, à l'extérieur du Québec, l'AAQ souhaiterait que la CAI joue en cette matière un rôle-conseil, particulièrement auprès des organismes de petite taille qui ne peuvent compter sur des spécialistes à l'interne.

L'AAQ ne s'interroge pas tant sur la notion de contrat dans la recommandation 57– elle aurait préféré « entente » - mais plutôt sur l'objectif des mesures d'atténuation des impacts et risques que le contrat devrait inclure. Il semble que le terme « atténué » n'aide pas à rendre acceptable le fait qu'une organisation puisse communiquer ou confier des renseignements personnels parfois très sensibles à l'extérieur du Québec. Il serait plus justifié de parler de mesures coercitives et limitatives pour réduire les impacts et risques identifiés.

L'AAQ considère qu'il est effectivement requis que l'harmonisation souhaitée à la recommandation 58 soit faite. L'AAQ tient toutefois à préciser que le recours à plusieurs articles de lois différents, mais portant parfois sur la même finalité complexifie à la fois leur compréhension, leur cohésion et leur application.

Par rapport à la recommandation 59, l'AAQ considère qu'il s'agit d'une obligation pour les gouvernements de s'assurer de cette négociation ou de veiller à suivre tout traité, toute entente ou toute convention d'autres gouvernements ou organisations qui auraient des conséquences sur les lois québécoises en matière de protection des renseignements personnels. En ce sens, les gouvernements devraient confier aux instances qualifiées l'exercice de cette fonction d'expertise, de surveillance et de conseils stratégiques. L'AAQ en fait donc une recommandation.

Recommandation 26 : L'Association des archivistes du Québec recommande que la CAI joue un rôle-conseil auprès des organismes pour l'évaluation des risques liés à la

communication et au stockage de données comportant des renseignements personnels à l'extérieur du Québec.

3.3.6 La généalogie

L'AAQ considère vague la recommandation 60 de la Commission, néanmoins l'accepte dans les circonstances actuelles. L'AAQ s'est exprimée plusieurs fois sur les enjeux que pose l'équilibre entre la protection légitime des renseignements personnels et leur utilisation à des fins généalogiques. Elle s'est d'ailleurs réjouie en 2002 lorsqu'elle a vu ses recommandations être retenues lors de la modification du Code civil qui a entraîné l'ajout dans la Loi sur le privé de délais concernant l'accès à des documents contenant des renseignements personnels ou la possibilité pour une entreprise de déposer de tels documents auprès d'un service d'archives. Ces délais étaient les mêmes que ceux de la Loi sur les archives. Toutefois, il semble que ces délais ne sont pas appliqués dans le secteur privé de la même façon que dans le secteur public. La Loi sur les archives fixe des délais d'accès à des documents inactifs (donc versés à BANQ en vertu de leur valeur historique, leur valeur administrative ou légale ayant diminuée ou disparue) contenant des renseignements personnels tout en préservant leur confidentialité pendant un certain temps. Les délais français auxquels la CAI réfère en note sont à interpréter dans le même sens. Toutefois, les délais de la Loi sur le privé n'obéissent pas tout à fait à la même logique puisqu'une entreprise peut les communiquer après les délais sans tenir compte que ces documents soient devenus inactifs au sens défini dans la Loi sur les archives. Il faudrait clarifier cette situation.

De plus, il y a ambiguïté par rapport à la collecte de renseignements à des fins généalogiques par des tiers, par exemple une organisation en généalogie, qui croit souvent que tout document archivé est accessible immédiatement. Certains prétendent même que des documents devraient être accessibles dès leur création s'ils sont utilisés pour des fins d'information légitime du public, ce qui n'est pas nécessairement le cas. L'AAQ a invoqué une utilisation éthique des renseignements personnels en recommandant des délais d'accessibilité suffisamment longs pour éviter des divulgations non souhaitées par les personnes concernées. Par exemple : l'AAQ est intervenue pour recommander que les recensements canadiens soient rendus publics et déposés à BAC après 92 ans. Cette position ne plaît pas à certains généalogistes et encore moins à des entreprises qui font commerce de données de recensement. Dans de tels cas, on peut se demander si une finalité légitime du public les motive. En outre, la recherche dans les sites web consacrés aux sources généalogiques n'est pas toujours gratuite lorsqu'on veut creuser dans les banques de données qui y sont hébergées.

Les généalogistes veulent avoir accès à une foule de renseignements personnels qui n'ont pas été créés à des fins généalogiques, tout en ayant le droit de publier les résultats et même diffuser les documents sources comme tels pour en faire profiter d'autres. Malheureusement, dans le monde virtuel où se retrouvent souvent ces documents sources, il n'y a pas que des généalogistes. Une telle diffusion pourrait permettre des utilisations non éthiques de renseignements personnels.

L'AAQ recommande au gouvernement de mettre sur pied un groupe d'experts provenant de milieux disciplinaires en lien avec cette problématique afin de rechercher des balises nécessaires permettant une modification du cadre juridique actuel.

Recommandation 27 : L'Association des archivistes du Québec recommande au gouvernement de mettre sur pied un groupe d'experts provenant de milieux disciplinaires en lien avec cette problématique afin qu'une analyse en profondeur puisse permettre l'identification de balises nécessaires à une modification du cadre juridique actuel.

4. LES DONNÉES OUVERTES

Dans le monde occidental, les données ouvertes sont un processus incontournable qui favorise une plus grande transparence des organisations. L'AAQ souscrit aux principes des données ouvertes. L'AAQ croit que le gouvernement devrait établir une direction claire et un plan d'action en matière de données ouvertes. Mais, si le principe de l'ouverture des données par défaut est louable, il doit être appliqué avec prudence, comme le note la Commission. Il faut créer des processus et des outils qui aideront à bien appliquer les principes fondamentaux. Le gouvernement du Québec se doit de se munir d'un plan d'action et créer les directives à cet effet.

Tout comme pour la diffusion proactive, il faut tenir compte des contraintes financières des petits organismes. Il faut envisager l'obligation pour les fournisseurs de logiciels de prévoir la production des données ouvertes selon un format défini par l'organisme responsable du portail « Données Québec ». Les coûts seraient ainsi partagés par l'ensemble de leurs clients. Cette obligation serait nécessairement progressive.

Le gouvernement du Québec devrait émettre des lignes directrices dans le but de promouvoir la diffusion du plus grand nombre possible de jeux de données et d'obliger chaque ministère et organisme à déterminer les jeux de données prioritaires en fonction de la demande des utilisateurs de données, de l'utilité sociale des jeux de données et, évidemment, des coûts.

L'obligation pour les organismes publics de verser les données dans un format préétabli sur le portail Données Québec permettrait de baliser les renseignements personnels d'ordre historiques et de prévenir les autres.

Il est urgent d'établir les normes pour rendre anonymes les renseignements personnels, afin, par exemple, de prévenir le couplage de données permettant de recréer des fichiers sur des personnes. Il s'agit d'un exercice délicat pour protéger des renseignements personnels et produire des données néanmoins significatives.

La disponibilité de données ouvertes ne doit pas soustraire les organismes publics à leurs obligations de rendre les documents en format plus accessible.

Recommandation 28 : L'Association des archivistes du Québec recommande que le gouvernement du Québec émette des lignes directrices dans le but de promouvoir la diffusion du plus grand nombre possible de jeux de données et d'obliger chaque ministère et

organisme à déterminer les jeux de données prioritaires en fonction de la demande des utilisateurs de données, de l'utilité sociale des jeux de données et, évidemment, des coûts.

5. LE RÈGLEMENT SUR LES FRAIS EXIGIBLES POUR LA TRANSCRIPTION, LA REPRODUCTION ET LA TRANSMISSION DE DOCUMENTS ET DE RENSEIGNEMENTS PERSONNELS

Tout comme la Loi sur l'accès, le *Règlement sur les frais exigibles pour la transcription, la reproduction et la transmission de documents et de renseignements personnels* a été adopté avant l'introduction massive des documents numériques dans les organismes. Le Règlement est donc muet sur les frais pouvant découler de la numérisation de documents. Or, plusieurs demandeurs préfèrent avoir accès aux documents dans un format numérique. Cependant, comme aucuns frais ne peuvent être exigés pour la numérisation des documents fournis en format papier, les organismes publics sont peu enclins à répondre favorablement à de telles demandes. Cette situation peut être source de conflit, comme semble être le cas récemment alors que la demanderesse exigeait de la Ville de Sainte-Brigitte-de-Laval copie en format électronique de près de 2 500 pages de documents demandés afin d'éviter des frais de copie, ce que la Ville a vraisemblablement voulu éviter en refusant de fournir les documents.⁴ La décision de la Commission d'endosser ce refus pour la raison que la copie électronique des documents ne rentrait pas sur une seule clé USB a été très mal perçue par le public, qui ne comprenait pas pourquoi la capacité d'une seule clé USB pouvait déterminer l'accessibilité des documents demandés.⁵

De plus, l'article 5.1 du Règlement indique que le « paiement complet des frais ne peut être exigé avant de procéder à la reproduction ou à la transmission du document que si les frais sont fixes », dans les autres cas, le paiement se fait « sur livraison ». Or, cette expression est floue. Le paiement ne peut se faire au moment de la livraison, sauf si celui-ci se fait en personne, ce qui est rare; le paiement se fait donc avant l'envoi des documents ou après que le demandeur ait reçu les documents demandés. Cette imprécision dans le moment requis du paiement pose des insatisfactions de part et d'autre et mériterait d'être corrigée. Si les documents sont envoyés et que le demandeur ne s'acquitte pas des frais découlant de leur reproduction ou de leur transcription, peu d'organismes entreprendront des démarches pour recouvrer des montants peu

⁴ Voir la décision de la Commission :

<https://www.canlii.org/fr/qc/qccai/doc/2017/2017qccai87/2017qccai87.html>

⁵ Voir, par exemple, les réactions de Pierre Trudel, dans *Le Devoir* du 9 mai 2017

(<http://www.ledevoir.com/societe/justice/498270/accès-a-l-information-le-mystère-de-la-clé-usb>), ainsi que le commentaire de Laurent Lasalle (<http://branchez-vous.com/2017/05/09/quebec-rejette-demande-d'accès-l-information-faute-despace-sur-clé-usb/>) ainsi que les réactions à ces écrits.

élevés pris individuellement, mais qui pourront se révéler importants, si plusieurs demandeurs négligent de payer les frais demandés.

Finalement, l'article 11 de la Loi sur l'accès indique que : « L'organisme public qui entend exiger des frais en vertu du présent article doit informer le requérant du montant approximatif qui lui sera chargé [sic] avant de procéder à la transcription, la reproduction ou la transmission du document. Dans un cas d'accès à plus d'un document, l'information doit distinguer les frais de transcription ou de reproduction pour chacun des documents identifiés. »

Cet article est difficilement applicable dans les cas, fréquents, où le demandeur désire avoir accès à un dossier complet, sur lui-même ou sur un objet en particulier, et que ce dossier est composé de plusieurs dizaines, ou même de centaines, de documents d'une ou de quelques pages. Le total des documents à reproduire peut atteindre plusieurs centaines de pages, composés de copie de courriel portant sensiblement le même titre, souvent la même date, mais échangés à des heures différentes. Il est illusoire de penser que les organismes publics vont constituer une telle liste de documents, dont le titre ne permettrait de toute façon pas au demandeur de discriminer ceux qui lui seraient utiles des autres. De plus, le Règlement exempte le paiement des frais de moins de 7,65 \$, ce qui correspond environ à vingt pages. Dans ce contexte, cette exigence devrait être modifiée afin qu'elle ne s'applique pas aux documents de moins de vingt pages.

Recommandation 29 : L'Association des archivistes du Québec recommande que le *Règlement sur les frais exigibles pour la transcription, la reproduction et la transmission de documents et de renseignements personnels* soit modifié afin d'inclure des frais pour la numérisation des documents.

Recommandation 30 : L'Association des archivistes du Québec recommande que le *Règlement sur les frais exigibles pour la transcription, la reproduction et la transmission de documents et de renseignements personnels* soit modifié afin de préciser le moment où le paiement total des frais exigés pour la transcription, la reproduction et la transmission de documents et de renseignements personnels doit être effectué.

Recommandation 31 : L'Association des archivistes du Québec recommande que le *Règlement sur les frais exigibles pour la transcription, la reproduction et la transmission de documents et de renseignements personnels* soit modifié afin de préciser que si l'organisme public entend exiger des frais en vertu du présent article, il doit informer le requérant du montant approximatif qui lui sera facturé avant de procéder à la transcription, la

reproduction ou la transmission du document, en justifiant de manière détaillée ce montant, mais sans devoir, dans un cas d'accès à plus d'un document, distinguer les frais de transcription ou de reproduction pour chacun des documents identifiés.

Recommandation 32 : L'Association des archivistes du Québec recommande que le *Règlement sur les frais exigibles pour la transcription, la reproduction et la transmission de documents et de renseignements personnels* soit modifié afin que l'exigence faite aux organismes publics de distinguer les frais de transcription ou de reproduction pour chacun des documents identifiés ne s'applique pas aux documents de moins de vingt pages.

6. DOCUMENTS, DOSSIERS, INFORMATIONS OU DONNÉES, À QUOI DONNONS-NOUS ACCÈS?

Le rapport quinquennal de la CAI souligne avec raison que plusieurs demandes d'accès portent sur des documents qui n'existent que sous une forme de données intégrées à des bases de données. Cette situation est soulevée au point 2.2.3.1 du rapport en ces termes : « Certaines dispositions de la loi actuelle, conçues à une époque où l'information se trouvait généralement sur papier et où les systèmes informatiques étaient peu sophistiqués, permettent que [les demandes portant sur des documents qui n'existent pas sous cette forme à la date de la demande,] soient refusées.⁶ »

Face à ce problème, la Commission recommande de « préciser les obligations d'un organisme public concernant l'accès à des renseignements contenus dans un document informatisé, plus précisément dans une base de données.⁷ »

Cette recommandation qui est manifestement un pas dans la bonne direction ne nous semble pas répondre adéquatement à tous les enjeux soulevés par l'arrivée massive des documents technologiques dans les organismes publics et les entreprises privées.

Pour circonscrire correctement l'objet de la Loi sur l'accès, l'Association des archivistes du Québec réitère une recommandation qu'elle a déjà formulée dans le mémoire qu'elle a déposé en 2005, lors de l'étude du projet de loi 86, Loi modifiant la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels et d'autres dispositions législatives⁸ d'introduire la définition des termes « document » et « dossier » ainsi que la notion de document technologique tels qu'ils apparaissent dans la *Loi concernant le cadre juridique des technologies de l'information* (LCCJTI):

⁶ Commission d'accès à l'information, *Rétablir l'équilibre*, Québec, Commission d'accès à l'information du Québec, Septembre 2016, p. 29.

⁷ *Idem*, p. 31.

⁸ Association des archivistes du Québec, Une réforme de l'accès à l'information : la gestion documentaire au service de la transparence, mémoire présenté en vue de la Commission parlementaire sur la culture sur l'étude du rapport de la Commission d'accès à l'information sur la mise en œuvre de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé*, novembre 2002.

« **Article 3.** Un document est constitué d'information portée par un support. L'information y est délimitée et structurée, de façon tangible ou logique selon le support qui la porte, et elle est intelligible sous forme de mots, de sons ou d'images. L'information peut être rendue au moyen de tout mode d'écriture, y compris d'un système de symboles transcritibles sous l'une de ces formes ou en un autre système de symboles.

Pour l'application de la présente loi, est assimilée au document toute banque de données dont les éléments structurants permettent la création de documents par la délimitation et la structuration de l'information qui y est inscrite.

Un dossier peut être composé d'un ou de plusieurs documents.

Les documents sur des supports faisant appel aux technologies de l'information [...] sont qualifiés dans la présente loi de documents technologiques.

Article 4. Un document technologique, dont l'information est fragmentée et répartie sur un ou plusieurs supports situés en un ou plusieurs emplacements, doit être considéré comme formant un tout, lorsque des éléments logiques structurants permettent d'en relier les fragments, directement ou par référence, et que ces éléments assurent à la fois l'intégrité de chacun des fragments d'information et l'intégrité de la reconstitution du document antérieur à la fragmentation et à la répartition. Inversement, plusieurs documents technologiques, même réunis en un seul à des fins de transmission ou de conservation, ne perdent pas leur caractère distinct, lorsque des éléments logiques structurants permettent d'assurer à la fois l'intégrité du document qui les réunit et celle de la reconstitution de chacun des documents qui ont été ainsi réunis.⁹ »

La Loi sur les archives a déjà fait sienne la définition du terme « document » que l'on retrouve dans la LCCJTI et l'adoption de cette définition dans la Loi sur l'accès rendrait les lois plus cohérentes.

De plus, le législateur devrait étudier la possibilité de modifier le nom de la loi pour Loi sur l'accès à l'information des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels. Cette nouvelle dénomination enverrait un message clair tant au demandeur qu'aux organismes soumis à la Loi, indiquant que ce qui est visé n'est pas tant l'objet « document », mais l'information qui y est contenue, quel que soit l'endroit où cette information se trouve.

Recommandation 33 : L'Association des archivistes du Québec recommande d'introduire dans la Loi sur l'accès, les définitions des termes *document* et *dossier* ainsi que la notion de *document technologique* tels qu'ils apparaissent dans la *Loi concernant le cadre juridique des technologies de l'information*.

Recommandation 34 : L'Association des archivistes du Québec recommande de modifier le titre de la Loi sur l'accès pour « Loi sur l'accès à l'information des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels » afin d'envoyer un message clair tant aux demandeurs d'accès qu'aux organismes publics que ce qui est visé n'est pas le document, mais l'information qui y est contenue, quel que soit l'endroit où cette information se trouve.

⁹ Loi concernant le cadre juridique des technologies de l'information, RLRQ C C-1.1

CONCLUSION

Toute organisation possède et gère de l'information. Toute organisation, publique surtout, mais aussi privée, se doit de garder et d'organiser l'information de façon à ce qu'elle soit facilement et rapidement repérable et, s'il y a lieu, diffusable. Toute organisation détenant de l'information privée et personnelle sur des citoyens de notre société devrait gérer ces informations au travers des pratiques et principes bien organisés selon la profession de l'archiviste, comprenant le gestionnaire de l'information. Au même titre que l'on demande les accréditations professionnelles dans d'autres secteurs administratifs, on devrait l'exiger en matière de gestion de l'information. Le comptable rédige les livres comptables, le spécialiste en gestion de l'information dans les documents gère l'information organisationnelle. C'est un gage de service de qualité en organisation et en diffusion de l'information. Pour organiser l'information, il est requis que cela soit fait par quelqu'un qui sache et ait appris à le faire. Ainsi toute personne gérant les informations d'une organisation, publique ou privée, devrait être formée et avoir acquis les compétences nécessaires à la profession, soit des études collégiales et universitaires en gestion de l'information. Existe-t-il, au Québec, actuellement, une formation et un perfectionnement adéquats de ces spécialistes? En fonction, peuvent-ils compter sur des outils de travail, des normes et des procédures adéquates pour fonctionner de façon efficace? L'AAQ croit que la CAI devrait prendre le leadership afin d'assurer que les bonnes gens avec des bons outils assurent l'application d'une législation modernisée sur l'accès à l'information dans les documents et la protection des renseignements personnels. L'AAQ est prête à appuyer la CAI dans l'assurance de ces éléments essentiels.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

Recommandation 1 : L'Association des archivistes souscrit au principe de réévaluer les dispositions législatives dérogatoires à la Loi sur l'accès et à la Loi sur le privé afin de déterminer celles qui doivent être abrogées, maintenues ou modifiées. L'Association des archivistes du Québec recommande que la Loi sur l'accès et la Loi sur le privé soient revues en profondeur afin d'intégrer les dispositions législatives dérogatoires devant être maintenues ou modifiées et que la Commission d'accès à l'information prenne l'initiative et le leadership dans ce processus.

Recommandation 2 : L'association des archivistes du Québec recommande que la Commission d'accès à l'information prenne l'initiative d'élaborer des modèles ou des recueils de documents qui devraient être diffusés de manière proactive pour les organismes publics de petites taille.

Recommandation 3 : L'Association des archivistes du Québec recommande de consulter le ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire, le ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur, que le ministère de la Santé et des Services sociaux ainsi que les organismes de représentation des établissements ou organismes en découlant avant d'étendre l'assujettissement du *Règlement sur la diffusion de l'information et la protection des renseignements personnels*, aux organismes municipaux ainsi qu'aux établissements du secteur de l'éducation et à ceux du domaine de la santé et des services sociaux.

Recommandation 4 : L'Association des archivistes du Québec recommande que la Commission d'accès à l'information détermine des critères qui servirait à établir la liste des organismes publics qui devraient être assujettis à la Loi qui tiendraient compte d'autres facteurs que le financement public de l'organismes

Recommandation 5 : L'Association des archivistes du Québec recommande qu'au terme d'une consultation auprès des organismes publics, la CAI modifie les restrictions à l'accès et édicte des normes sur lesquelles les organismes devront baser leur analyse des préjudices que pourrait causer l'accès à leurs documents.

Recommandation 6 : L'Association des archivistes du Québec recommande que le *Règlement sur la diffusion de l'information et sur la protection des renseignements personnels* étende la responsabilité du comité sur l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels, prévu à l'article 2, afin que ce dernier s'assure que, dans la mesure du possible, les systèmes d'information prévoient que les données faisant fréquemment l'objet de demandes d'accès soient converties en données ouvertes à la source ou que leur extraction puissent être faite.

Recommandation 7 : L'Association des archivistes du Québec recommande qu'en plus d'une obligation générale pour les organismes publics de documenter des processus décisionnels dans la loi sur l'accès, une obligation similaire soit incluse dans les différentes lois sectorielles.

Recommandation 8 : L'Association des archivistes du Québec recommande que la Loi sur l'accès réfère directement aux obligations créées par la Loi sur les archives, de gérer efficacement leurs documents.

Recommandation 9 : L'Association des archivistes du Québec recommande que la diffusion des informations sur les agents de renseignements personnels se fasse par internet et dans les grands journaux nationaux ou régionaux.

Recommandation 10 : L'Association des archivistes du Québec recommande la modification de la nouvelle formulation de l'article 4 de la Loi sur le privé, par l'ajout, à la fin du paragraphe de la phrase suivante : « et d'enregistrer cette finalité dans un système d'information sous quelque forme ou support que ce soit, par une métadonnée ou par une note au système de gestion des documents ».

Recommandation 11 : L'Association des archivistes du Québec est d'accord avec la nouvelle formulation des articles 11, 13 et 27, de la Loi sur le privé sous réserve de l'acceptation de l'ajout proposé à l'article 4.

Recommandation 12 : L'Association des archivistes du Québec a de sérieuses réserves par rapport aux recommandations 24 et 25 et suggère de prévoir des sanctions aux contrevenants, d'obliger les entreprises privées à identifier quelles catégories de personnels auront accès aux renseignements personnels collectés, d'identifier la durée de conservation et le mode de disposition de ces renseignements.

Recommandation 13 : L'Association des archivistes du Québec recommande que la CAI identifie les éléments d'information qui constituent les renseignements liés à l'exercice des fonctions dans le secteur privé.

Recommandation 14 : L'Association des archivistes du Québec recommande que soit ajoutée, à la liste des renseignements personnels à caractère public, l'adresse électronique des employés et des étudiants le cas échéant.

Recommandation 15 : L'Association des archivistes du Québec recommande que soient étendues à tous les renseignements personnels, les obligations visant, dans la première partie de la recommandation 27, les seuls renseignements sensibles.

Recommandation 16 : L'Association des archivistes du Québec réitère les recommandations qu'elle a faites dans le mémoire déposé en 2011 à l'effet d'assurer une veille contre le profilage des jeunes sur le WEB et de resserrer, le cas échéant, la législation en la matière.

Recommandation 17 : L'Association des archivistes du Québec recommande d'ajouter à la recommandation 32 de la CAI que lorsque le consentement est retiré, l'organisme a l'obligation de détruire les documents ou les données associées à ce consentement sous réserve de restrictions prévues à la loi.

Recommandation 18 : L'Association des archivistes du Québec recommande que les renseignements génétiques soient conservés dans les services où ils doivent être collectés, utilisés et communiqués, et bénéficient d'un cadre de gestion documentaire professionnel, et ce, peu importe qu'ils soient conservés, physiquement ou virtuellement.

Recommandation 19 : L'Association des archivistes du Québec recommande qu'il soit précisé que la dimension éthique de cette évaluation devra privilégier les avantages pour la personne concernée avant ceux qu'en retirerait l'entreprise privée ou l'organisme public.

Recommandation 20 : L'Association des archivistes du Québec recommande que la CAI encadre le stockage et la conservation des caractéristiques ou mesures biométriques de manière à en assurer la protection. Cet encadrement pourrait aller jusqu'à l'interdiction de les stocker sur les supports externes ainsi que sur les applications locales.

Recommandation 21 : L'Association des archivistes du Québec recommande que la CAI ait un pouvoir d'enquête sur les processus et les systèmes de sécurité en lien avec la protection des renseignements personnels dans les entreprises et les organismes ayant fait l'objet d'un incident de sécurité.

Recommandation 22 : L'Association des archivistes du Québec recommande que la CAI joue un rôle proactif en ce domaine et édicte des normes, des modèles et des procédures en matière de sécurité des renseignements personnels et se basant sur l'analyse des incidents de sécurité qui lui ont été rapportés depuis 2012.

Recommandation 23 : L'Association des archivistes du Québec recommande de demander au législateur d'obliger les entreprises à établir des règles de conservation visant les dossiers et les bases de données contenant des renseignements personnels afin de rendre systématique la gestion des renseignements personnels, y compris leur destruction.

Recommandation 24 : L'Association des archivistes du Québec recommande que la durée de conservation des renseignements personnels se fasse en fonction de la détermination des valeurs administratives, légales ou historiques que peuvent comporter les renseignements personnels et ne soutient pas la détermination d'une durée générale d'une année suivant la prise de décision

Recommandation 25 : L'Association des archivistes du Québec recommande de préciser la recommandation 49 du rapport quinquennal en obligeant les entreprises privées qui se doteraient de biobanques de se doter de règles de conservation pour encadrer leur gestion et de prévoir le mode d'élimination des données qui y sont contenues.

Recommandation 26 : L'Association des archivistes du Québec recommande que la CAI joue un rôle-conseil auprès des organismes pour l'évaluation des risques liés à la communication et au stockage de données comportant des renseignements personnels à l'extérieur du Québec.

Recommandation 27 : L'Association des archivistes du Québec recommande au gouvernement de mettre sur pied un groupe d'experts provenant de milieux disciplinaires en lien avec cette problématique afin qu'une analyse en profondeur puisse permettre l'identification de balises nécessaires à une modification du cadre juridique actuel.

Recommandation 28 : L'Association des archivistes du Québec recommande que le gouvernement du Québec émette des lignes directrices dans le but de promouvoir la diffusion du plus grand nombre possible de jeux de données et d'obliger chaque ministère et organisme à

déterminer les jeux de données prioritaires en fonction de la demande des utilisateurs de données, de l'utilité sociale des jeux de données et, évidemment, des coûts.

Recommandation 29 : L'Association des archivistes du Québec recommande que le *Règlement sur les frais exigibles pour la transcription, la reproduction et la transmission de documents et de renseignements personnels* soit modifié afin d'inclure des frais pour la numérisation des documents.

Recommandation 30 : L'Association des archivistes du Québec recommande que le *Règlement sur les frais exigibles pour la transcription, la reproduction et la transmission de documents et de renseignements personnels* soit modifié afin de préciser le moment où le paiement total des frais exigés pour la transcription, la reproduction et la transmission de documents et de renseignements personnels doit être effectué.

Recommandation 31 : L'Association des archivistes du Québec recommande que le *Règlement sur les frais exigibles pour la transcription, la reproduction et la transmission de documents et de renseignements personnels* soit modifié afin de préciser que si l'organisme public entend exiger des frais en vertu du présent article, il doit informer le requérant du montant approximatif qui lui sera facturé avant de procéder à la transcription, la reproduction ou la transmission du document, en justifiant de manière détaillée ce montant, mais sans devoir, dans un cas d'accès à plus d'un document, distinguer les frais de transcription ou de reproduction pour chacun des documents identifiés.

Recommandation 32 : L'Association des archivistes du Québec recommande que le *Règlement sur les frais exigibles pour la transcription, la reproduction et la transmission de documents et de renseignements personnels* soit modifié afin que l'exigence faite aux organismes publics de distinguer les frais de transcription ou de reproduction pour chacun des documents identifiés ne s'applique pas aux documents de moins de vingt pages.

Recommandation 33 : L'Association des archivistes du Québec recommande d'introduire dans la Loi sur l'accès, la définition des termes *document* et *dossier* ainsi que la notion de *document technologique* tels qu'ils apparaissent dans la *Loi concernant le cadre juridique des technologies de l'information* (LCCJTI).

Recommandation 34 : L'Association des archivistes du Québec recommande de modifier le titre de la Loi sur l'accès pour « Loi sur l'accès à l'information des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels » afin d'envoyer un message clair tant aux demandeurs d'accès qu'aux organismes publics que ce qui est visé n'est pas le document, mais l'information qui y est contenue, quel que soit l'endroit où cette information se trouve.