



Commission
d'accès à l'information
du Québec

Le président

Québec
Bureau 2.36
525, boulevard René-Lévesque Est
Québec (Québec) G1R 5S9
Téléphone: 418 528-7741
Télécopieur: 418 529-3102

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

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

PAR COURRIEL

Québec, le 8 mars 2018

Madame Carolyne Paquette, secrétaire
Commission des institutions
ci@assnat.qc.ca
Assemblée nationale
Édifice Pamphile-Le May
1035, rue des Parlementaires
3e étage, Bureau 3.15
Québec (Québec) G1A 1A3

COMMISSION DES INSTITUTIONS

Déposé le : 13 mars 2018

No. : CI-227

Secrétaire : C. Paquette

OBJET : Projet de loi n° 164 - Loi concernant l'accessibilité de certains documents du Conseil exécutif ou qui lui sont destinés

Madame la Secrétaire,

La Commission d'accès à l'information (la Commission) a pris connaissance du projet de Loi concernant l'accessibilité de certains documents du Conseil exécutif ou qui lui sont destinés (le projet de loi).

Après analyse du projet de loi, la Commission émet les observations qui suivent au regard du libellé proposé à l'article 1 concernant la modification de l'article 33 de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*¹. Les commentaires qui suivent valent également pour l'article 2 visant l'article 57.1.13 de la *Charte de la Ville de Montréal, métropole du Québec*². Par ailleurs, la Commission n'entend pas commenter la disposition du projet de loi visant à lui donner effet malgré les décisions qu'elle a rendues, et qui ont été confirmées par les tribunaux supérieurs, compte tenu de son devoir de réserve en de telles circonstances.

Protection du secret des délibérations du Conseil exécutif

D'entrée de jeu, la Commission convient que le secret des délibérations du Conseil exécutif et de ses membres constitue une restriction légitime au droit

¹ RLRQ, c. A-2.1, Loi sur l'accès.

² RLRQ, c. C-11.4.

d'accès à l'information. Ce principe est d'ailleurs reconnu aux niveaux national³ et international⁴. À l'heure actuelle, le secret des délibérations du Conseil exécutif est protégé par l'article 33 de la Loi sur l'accès, dans les paramètres voulus par le législateur lors de son adoption en 1982.

Toutefois, bien que la protection du secret des délibérations du Conseil exécutif soit légitime, les modifications proposées par le projet de loi vont bien au-delà de ce qui est nécessaire pour assurer l'équilibre entre cette protection⁵ et le droit d'accès à l'information des citoyens.

Selon la Commission, les modifications proposées auraient pour effet de restreindre indûment le droit d'accès à l'information consenti à tous les citoyens. Par exemple, cette nouvelle rédaction de l'article 33 de la Loi sur l'accès permettra notamment de refuser l'accès aux analyses, avis et recommandations préparés au sein d'un organisme public s'ils sont communiqués au ministère du Conseil exécutif, alors que ce n'est pas le cas actuellement. À cet égard, la Commission rappelle que les articles 37 à 39 de la Loi sur l'accès permettent déjà aux organismes publics de refuser, pour une période plus courte, l'accès à de tels documents.

Par ailleurs, l'approche rédactionnelle utilisée par le gouvernement pour restreindre ce droit ne répond pas aux standards internationaux en la matière. Comme l'indique la Commission dans son Rapport quinquennal 2016⁶, l'un des principaux problèmes de la loi québécoise est la trop grande portée des restrictions au droit d'accès selon leur rédaction actuelle. C'est pourquoi elle propose une nouvelle approche pour rédiger les restrictions au droit d'accès afin que la Loi sur l'accès puisse se comparer avantageusement aux législations modernes.

³ RPG Information Services Inc. for the Information Commissioner of Canada. *The Access to Information Act and Cabinet confidences A Discussion of New Approaches*, 1995, p. 5, en ligne : http://www.humanrightsinitiative.org/programs/ai/rti/implementation/applying_law/canadian_report_cabinet_confidences.pdf

⁴ Voir CENTER FOR LAW AND DEMOCRACY, *Global RTI Rating*, en ligne : www.law-democracy.org/live/global-rti-rating/. Voir aussi PERMANENT COUNCIL OF THE ORGANIZATION OF AMERICAN STATES, *Model Inter-American Law on Access to Public Information*, AG/RES. 2607 (XL-0/10), June 8, 2010, en ligne : https://www.oas.org/dil/AG-RES_2607-2010_eng.pdf.

⁵ Par exemple, l'article actuel protège toute « communication » peu importe le sujet de celle-ci, contrairement aux autres législations canadiennes.

⁶ COMMISSION D'ACCÈS À L'INFORMATION DU QUÉBEC, *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, Septembre 2016, p. 15 et suivantes, (Rapport quinquennal 2016).

Ainsi, au regard du présent projet de loi, la Commission invite les parlementaires à revoir la rédaction de l'article 33, s'ils le jugent nécessaire, à la lumière des suggestions suivantes :

- Préciser la restriction et la limiter quant à sa portée (nature des documents visés) et à sa durée (nombre d'années durant lesquelles l'information est protégée);
- Obliger la démonstration du préjudice que l'on souhaite éviter. La Commission convient de la nature particulière de l'exception liée au secret des délibérations du Conseil des ministres. Dans ce contexte, une précision liée à l'objectif poursuivi par la restriction pourrait suffire (ex. : révéler la substance des délibérations du Conseil des ministres), accompagnée d'une liste de types de documents susceptibles d'être visés⁷;
- Limiter les restrictions obligatoires (remplacer les mots « doit refuser » par « peut refuser », de manière à permettre la divulgation de renseignements en certaines circonstances, par exemple lorsque l'intérêt public le justifie).

Dans son mémoire concernant les Orientations gouvernementales de 2015, le *Center for Law and Democracy*, un organisme canadien dont l'expertise en matière de transparence gouvernementale est reconnue sur la scène internationale, invitait également le gouvernement à revoir les restrictions au droit d'accès en ce sens⁸ :

« [...] Specifically, information should be withheld only if its disclosure would materially harm a legitimate interest, and the harm caused by the disclosure outweighs the public interest in releasing the information. This effectively leads to a three-part test for assessing the legitimacy of exceptions: (1) they should be based on narrow and legitimate interests; (2) they should extend only to information the disclosure of which would pose a serious risk of harm to those interests; and (3) they should be subject to a public interest override.

The current regime of exceptions in the Act is problematical at all three levels of the test, inasmuch as it includes exceptions which are not legitimate or sufficiently narrowly drawn, it does not impose a harm test on several exceptions and it provides for only a limited public interest override. ⁹» (Nos soulignements)

⁷ À noter qu'il s'agit de l'approche retenue dans la plupart des provinces canadiennes.

⁸ CENTER FOR LAW AND DEMOCRACY, *Submission on Access to information Reform in Quebec*, Août 2015, en ligne:

⁹ http://www.law-democracy.org/live/wp-content/uploads/2015/08/Canada.Quebec.RTI_Aug15.pdf, p. 1. *Id.*, p. 8 et suivantes.

Dans le cadre de son analyse des lois canadiennes, le *Center for Law and Democracy* indiquait que l'un des principaux problèmes des législations en matière d'accès à l'information, incluant celle du Québec, concerne justement la portée beaucoup trop grande des restrictions relatives à la protection du secret des délibérations :

« [...] A common problem is that exceptions are overly sweeping or broad. The most notable in this regard, and a problem that is universal to Canadian access laws, is the exception for government deliberations. According to international standards, it is legitimate to protect the integrity of the decision making process. But, because this is potentially an extremely broad category, it should be limited to information whose disclosure would demonstrably harm specific interests, such as the provision of free and frank advice within government and the integrity of policies. [...]

Every Canadian jurisdiction contains an exception for internal deliberations, and every one of them is overly broad, fails to identify the specific interests that are being protected, and lacks a proper requirement of harm. Rather than only excluding information whose disclosure would harm the decision making process, these exceptions are framed as broad catch-alls, for example excluding just about anything that is brought before Cabinet or the Executive Council. In addition, most Canadian laws prevent the disclosure of this information for 15 years, far longer than is justified by any ongoing deliberative process.¹⁰ » (Nos soulignements)

Notons au surplus que le projet de loi maintient le délai d'inaccessibilité des documents tombant sous la restriction de l'article 33 de la Loi sur l'accès à 25 ans. Dans son Rapport quinquennal 2016, la Commission recommandait de « *prévoir un délai maximal d'application pour toutes les restrictions, délai adapté au contexte de l'intérêt à protéger mais ne dépassant pas 20 ans*¹¹ ».

Ainsi, la Commission invite les parlementaires à débattre de la nécessité des modifications souhaitées par le projet de loi au regard de l'engagement du gouvernement d'améliorer le régime d'accès à l'information québécois. Advenant qu'ils jugent que des modifications soient nécessaires et opportunes, la Commission leur recommande d'envisager une rédaction s'inspirant de ces principes. Une telle approche permettrait à la fois de réaliser l'objectif poursuivi par le projet de loi, soit la protection des délibérations du Conseil des ministres et la modernisation de la Loi sur l'accès de manière à la rendre conforme aux standards internationaux.

¹⁰ CENTER FOR LAW AND DEMOCRACY. *Failing to Measure Up: An analysis of Access to Information Legislation in Canadian Jurisdiction*, Septembre 2012, en ligne : <http://www.law-democracy.org/live/wp-content/uploads/2012/08/Canada-report-on-RTI.pdf>, p. 14.

¹¹ COMMISSION D'ACCÈS À L'INFORMATION DU QUÉBEC, préc., note 6, p. 22.

Des pistes concrètes

De manière à illustrer comment cet équilibre peut se traduire dans la législation, la Commission soumet en annexe quatre exemples de dispositions visant à protéger les délibérations du Conseil des ministres. La plupart de ces exemples sont issus de lois d'autres provinces canadiennes¹² et contiennent certaines caractéristiques intéressantes qui permettent à la fois de protéger le secret des délibérations du Conseil exécutif tout en limitant la portée de cette restriction. Ces exemples démontrent dans une certaine mesure qu'il est possible d'atteindre l'objectif visé par le projet de loi tout en ne restreignant pas indûment le droit d'accès à l'information des citoyens.

Si le gouvernement maintient l'orientation adoptée actuellement dans le projet de loi, le classement du Québec en matière d'accès à l'information en sera affecté, alors que la province se situe déjà en queue de peloton des législations dans ce domaine au Canada et dans une situation encore moins enviable sur la scène internationale¹³. Comme l'indiquait la Commission dans son rapport quinquennal 2016 :

« En effet, bien que la loi québécoise ait déjà été qualifiée de « loi modèle » dans les années 1980 et 1990, elle se classe actuellement au 10e rang sur 14 juridictions au Canada ayant adopté une loi similaire, selon le Global Right to Information Rating (GRIR)¹⁴, à 2 points seulement de la dernière position. Ce score place la loi québécoise au 57e rang dans le classement des différents pays, évalués à travers le monde, juste derrière le Honduras, la Roumanie, la Corée du Sud et les Pays-Bas. En comparaison, les changements apportés récemment à la loi de Terre-Neuve-et-Labrador, à la suite de son processus de révision, placent cette province en première position au Canada et au 15e rang, selon le classement international. Une analyse comparable de l'organisme Journaux canadiens, réalisée en 2014, a mis au jour de nombreuses lacunes dans le traitement de demandes d'accès présentées à différents ministères québécois¹⁵.

¹² Il est à noter que ces lois sont quand même critiquées par le *Center for Law and Democracy* comme n'étant pas à la hauteur des standards internationaux modernes.

¹³ CENTER FOR LAW AND DEMOCRACY, préc., note 10; CENTER FOR LAW AND DEMOCRACY, préc., note 8.

¹⁴ Cet outil d'évaluation a été créé en 2011 et mis à jour en 2013 par l'*Access Info Europe* (Espagne) et le *Centre for Law and Democracy* (Canada). Il comporte une série d'indicateurs visant à déterminer la force de la législation en vigueur selon sept catégories : droit d'accès, portée, procédures de présentation des demandes, exceptions et refus, appels, mesures de sanction et de protection, initiatives de promotion. Voir CENTER FOR LAW AND DEMOCRACY, préc., note 4.

¹⁵ Dans le cadre de son enquête nationale 2013-2014, l'organisme *Journaux canadiens* a attribué une cote de F au Québec pour la rapidité des réponses obtenues aux demandes d'accès adressées à différents ministères et un F également pour l'exhaustivité des réponses : JOURNAUX CANADIENS, *Enquête*

L'engagement du Gouvernement du Québec à moderniser la Loi sur l'accès doit se traduire, comme ce fut le cas pour Terre-Neuve-et-Labrador, par l'adoption d'une Loi sur l'accès rivalisant avec les meilleures législations en la matière. En tant que droit quasi constitutionnel, le droit d'accès aux documents détenus par les organismes publics québécois doit être enchâssé dans une loi améliorée, simplifiée et respectant les plus hauts standards internationaux. ¹⁶»

(Nos soulignements)

La Commission invite donc les parlementaires à s'inspirer de ces exemples afin d'actualiser la rédaction de l'article 33 de la Loi sur l'accès, soit :

- en précisant et en limitant sa portée aux seuls renseignements susceptibles de révéler le secret des délibérations du Conseil exécutif (pouvant inclure une liste non exhaustive de types de documents visés);
- en réduisant leur délai d'inaccessibilité à un maximum de 15 ans ou, dans le cas de documents qui ne contiennent que les données de base ou les études menées sur certaines questions qui ont été ou qui seront présentées au Conseil exécutif ou à ses comités comme guides dans l'élaboration de leurs décisions, que ces derniers deviennent accessibles une fois la décision rendue publique et, en l'absence de décision, pour un délai d'inaccessibilité maximum de 5 ans;
- en permettant que cette restriction soit écartée sur consentement du Conseil exécutif ou encore pour des motifs d'intérêt public.

Finalement, la Commission rappelle que la ministre responsable de la Loi sur l'accès a annoncé une réforme de cette loi et la volonté du gouvernement de faire partie à nouveau « des premiers de classe ¹⁷ ». Au Québec, cet engagement fait écho au consensus quant à la nécessité de moderniser cette loi. En effet, la Loi sur l'accès a été adoptée en 1982, soit il y a plus de 35 ans, et une réforme en profondeur s'impose : citoyens, journalistes, experts et parlementaires en conviennent et l'ont exprimé lors des récentes consultations publiques tenues en 2015 et en 2017¹⁸.

nationale sur l'accès à l'information – édition 2014, p. 54 et s., en ligne : http://www.journauxcanadiens.ca/sites/default/files/FOI2014_FRENCH-FINAL.pdf.

¹⁶ COMMISSION D'ACCÈS À L'INFORMATION, préc. note 6, p. 11.

¹⁷ Marco Bélaïr-Cirino, « Réforme de l'accès à l'information : Québec s'engage à faire partie des « premiers de classe », *Le Devoir*, 16 février 2018, en ligne : <http://www.ledevoir.com/politique/quebec/520423/acces-a-l-information>.

¹⁸ Consultation générale et auditions publiques sur le document intitulé « *Orientations gouvernementales pour un gouvernement plus transparent, dans le respect du droit à la vie privée et la protection des renseignements personnels* » (septembre 2015) : SECRÉTARIAT À L'ACCÈS À L'INFORMATION ET À LA RÉFORME DES INSTITUTIONS DÉMOCRATIQUES, *Orientations gouvernementales pour un*

La Commission demeure disponible pour répondre à toute question que pourrait soulever le présent avis.

Veillez agréer, Madame la Secrétaire, l'expression de nos sentiments les meilleurs.


Jean Chartier
Président

gouvernement plus transparent, dans le respect du droit à la vie privée et la protection des renseignements personnels, 2015, en ligne :
<http://www.institutions-democratiques.gouv.qc.ca/transparence/documents/doc-orientations-gouv.pdf>.
Consultation générale et auditions publiques sur le Rapport quinquennal 2016 intitulé « 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 » (août 2017), COMMISSION D'ACCÈS À L'INFORMATION, préc. note 6.

ANNEXE

- **Terre-Neuve-Et-Labrador¹⁹ (premier au Canada selon le classement du Center for Law and Democracy) :**

27. (1) In this section, "cabinet record" means :

- (a) advice, recommendations or policy considerations submitted or prepared for submission to the Cabinet;
- (b) draft legislation or regulations submitted or prepared for submission to the Cabinet;
- (c) a memorandum, the purpose of which is to present proposals or recommendations to the Cabinet;
- (d) a discussion paper, policy analysis, proposal, advice or briefing material prepared for Cabinet, excluding the sections of these records that are factual or background material;
- (e) an agenda, minute or other record of Cabinet recording deliberations or decisions of the Cabinet;
- (f) a record used for or which reflects communications or discussions among ministers on matters relating to the making of government decisions or the formulation of government policy;
- (g) a record created for or by a minister for the purpose of briefing that minister on a matter for the Cabinet;
- (h) a record created during the process of developing or preparing a submission for the Cabinet; and
- (i) that portion of a record which contains information about the contents of a record within a class of information referred to in paragraphs (a) to (h).

(2) The head of a public body shall refuse to disclose to an applicant :

- (a) a cabinet record; or
- (b) information in a record other than a cabinet record that would reveal the substance of deliberations of Cabinet.

(3) Notwithstanding subsection (2), the Clerk of the Executive Council may disclose a cabinet record or information that would reveal the substance of deliberations of Cabinet where the Clerk is satisfied that the

¹⁹ ACCESS TO INFORMATION AND PROTECTION OF PRIVACY ACT, 2015, SNL 2015, c A-1.2, en ligne: <https://www.canlii.org/en/nl/laws/stat/snl-2015-c-a-1.2/latest/snl-2015-c-a-1.2.html>.

public interest in the disclosure of the information outweighs the reason for the exception.

(4) Subsections (1) and (2) do not apply to :

(a) information in a record that has been in existence for 20 years or more; or

(b) information in a record of a decision made by the Cabinet on an appeal under an Act.

• **Colombie-Britannique²⁰ :**

12. (1) The head of a public body must refuse to disclose to an applicant information that would reveal the substance of deliberations of the Executive Council or any of its committees, including any advice, recommendations, policy considerations or draft legislation or regulations submitted or prepared for submission to the Executive Council or any of its committees.

(2) Subsection (1) does not apply to :

(a) information in a record that has been in existence for 15 or more years;

(b) information in a record of a decision made by the Executive Council or any of its committees on an appeal under an Act; or

(c) information in a record the purpose of which is to present background explanations or analysis to the Executive Council or any of its committees for its consideration in making a decision if :

(i) the decision has been made public;

(ii) the decision has been implemented; or

(iii) 5 or more years have passed since the decision was made or considered. [...]

²⁰ FREEDOM OF INFORMATION AND PROTECTION OF PRIVACY ACT, RSBC 1996, c. 165, en ligne http://www.bclaws.ca/EPLibraries/bclaws_new/document/ID/freeside/96165_00. L'Alberta dispose d'une restriction similaire, FREEDOM OF INFORMATION AND PROTECTION OF PRIVACY ACT, RSA 2000 c. F-25, art. 22, en ligne: <https://www.canlii.org/en/ab/laws/stat/rsa-2000-c-f-25/latest/rsa-2000-c-f-25.html>.

- **Manitoba²¹ :**

19. (1) The head of a public body shall refuse to disclose to an applicant information that would reveal the substance of deliberations of Cabinet, including :

- (a) an agenda, minute or other record of the deliberations or decisions of Cabinet;
- (b) discussion papers, policy analyses, proposals, advice or similar briefing material submitted or prepared for submission to Cabinet;
- (c) a proposal or recommendation prepared for, or reviewed and approved by, a minister for submission to Cabinet;
- (d) a record that reflects communications among ministers relating directly to the making of a government decision or the formulation of government policy; and
- (e) a record prepared to brief a minister about a matter that is before, or is proposed to be brought before, Cabinet or that is the subject of communications among ministers relating directly to government decisions or the formulation of government policy.

(2) Subsection (1) does not apply if :

- (a) the record is more than 20 years old; or
- (b) consent to disclosure is given :
 - (i) in the case of a record prepared for or in respect of the current government, by the Executive Council; and
 - (ii) in the case of a record prepared for or in respect of a previous government, by the President of the Executive Council of that government or, if he or she is absent or unable to act, by the next senior member of that government's Executive Council who is present and able to act.

²¹ Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée, CPLM c F175, en ligne : <https://www.canlii.org/fr/mb/legis/lois/cplm-c-f175/derniere/attachment/f175.pdf>

- **Ontario²² :**

12. (1) La personne responsable refuse de divulguer un document qui aurait pour effet de révéler l'objet des délibérations du Conseil exécutif ou de ses comités, notamment :

a) l'ordre du jour, le procès-verbal ou un autre relevé des délibérations ou des décisions du Conseil exécutif ou de ses comités;

b) le document qui relate un choix de politiques ou des recommandations qui ont été ou qui seront présentées au Conseil exécutif ou à ses comités;

c) le document qui ne relate pas le choix de politiques ou les recommandations visées à l'alinéa b) mais qui contient les données de base ou les études menées sur certaines questions qui ont été ou qui seront présentées au Conseil exécutif ou à ses comités comme guides dans l'élaboration de leurs décisions avant que ces décisions ne soient prises ou mises à effet;

d) le document consulté ou qui est le fruit d'une consultation entre ministres de la Couronne sur des questions reliées à l'élaboration de décisions gouvernementales ou à la formulation de politiques gouvernementales;

e) le document destiné à un ministre de la Couronne et qui concerne des questions qui ont été ou qui seront présentées au Conseil exécutif ou à ses comités ou qui font l'objet d'une consultation entre les ministres relativement aux décisions gouvernementales ou à la formulation des politiques gouvernementales;

f) les projets de loi ou de règlement. L.R.O. 1990, chap. F.31, par. 12 (1).

Exception

(2) Malgré le paragraphe (1), la personne responsable ne doit pas refuser de divulguer un document en vertu de ce paragraphe si, selon le cas :

a) le document date de plus de vingt ans;

b) le Conseil exécutif concerné donne son consentement à la divulgation.

²² Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée, L.R.O. 1990, chap. F.31, en ligne: <https://www.ontario.ca/fr/lois/loi/90f31>