

# **Mémoire dans le cadre des auditions publiques sur les technologies et la vie privée de la Commission des institutions**



**NordOuvert**

Soumis par Nord Ouvert

Le vendredi 29 mars 2013

## Introduction

La loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels est une des innovations majeures des dernières décennies en matière de transparence gouvernementale et de protection de la vie privée. Elle permet aux citoyens d'avoir accès aux informations publiques tout protégeant les données personnelles et privées des citoyens. Depuis sa création, la loi d'accès à l'information a été reprise par de nombreux gouvernements soucieux des questions de transparence.

Le présent document, écrit dans le contexte d'une consultation de la Commission sur les institutions, s'attarde principalement sur le volet de l'accès à l'information générale (non personnelle) en prenant en compte les évolutions sociales et technologiques récentes et plus particulièrement l'avènement des données ouvertes.

En effet, la loi d'accès à l'information fut rédigée dans un contexte où la majorité de l'information était disponible sur des supports physiques. Désormais, la majorité de l'information est stockée numériquement et les citoyens autant que les journalistes et autres groupes de pression disposent de puissants outils pour analyser cette information numérique. Ceci est encore plus vrai pour les données, c'est-à-dire de l'information brute, souvent avec une forte composante quantitative: rapports financiers, incidence de certaines maladies, données géographiques, etc.

De manière générale, l'augmentation continue de la pénétration d'Internet amène également à revoir le paradigme de mise à disposition de l'information. Il est désormais possible de rendre disponible publiquement tous les documents diffusés suite à une demande d'accès à l'information et, à l'image des portails de données ouvertes, il est également possible de publier de manière proactive certaines informations qui sont demandées de manière régulière.

Enfin, les citoyens sont de plus en plus demandeur de comprendre et d'accéder aux données que les organisations publiques et privées possèdent à leur sujet. Là encore, les nouvelles technologies permettent de répondre à certaines problématique de manière efficace et sécuritaire.

Dans ce contexte, il semble urgent d'adapter la loi d'accès à l'information et certains processus de traitement des demandes d'accès à l'information pour tirer partie de ces évolutions, autant dans l'intérêt des citoyens que des administrations publiques.

## Les forces et faiblesses

Avant d'entrer plus en avant dans possibilités d'amélioration, notons les forces et faiblesses du systèmes actuel.

Il est important de noter que le processus actuel de demande d'information fonctionne bien : pour une personne sachant ce qu'elle demande et familière avec le processus, il est possible d'obtenir des documents ayant une portée générale. Par ailleurs et contrairement à d'autres provinces, les demandes sont gratuites et peuvent se faire par courriel, ce qui est un élément très important dans l'accessibilité de la démarche. Il est primordial que ces éléments restent en place dans l'avenir.

Toutefois, d'autres éléments attirent l'attention négativement. Premièrement, le processus de demande d'accès à l'information paraît complexe malgré sa relative simplicité.

Par ailleurs, la démarche d'ensemble nécessitant d'envoyer une demande et de voir cette demande traitée parfois durant des mois pour avoir accès à une information par ailleurs publique est surprenante.

Enfin des personnes habituées à soumettre des demandes remarquent une augmentation sensible des délais de réponse. Nous pensons également qu'une amélioration de l'accessibilité au processus pourrait avoir pour effet d'augmenter le volume de demande avec pour conséquence une charge croissante pour le système.

La discussion ainsi que les recommandations à suivre proposent des solutions efficaces pour répondre à ces questions.

## **Les données ouvertes**

Les données ouvertes recouvrent une philosophie et une pratique qui prône la mise à disposition d'informations (publiques) afin qu'elles soient accessibles à tous et sans restriction.

Les données, qu'il s'agisse d'informations budgétaires ou d'informations associées aux services offerts par une entité gouvernementale (municipalité, ministère, institution), sont alors aussi considérées comme un bien public. Les informations générées par un organisme public et publiées comme « données ouvertes » sont typiquement rendues accessibles pour le bénéfice de tous par l'entremise d'une plateforme Web, qui permet un accès simplifié et centralisé aux données.

Le gouvernement du Québec s'est doté d'une politique d'ouverture des données ainsi que d'un portail de données ouvertes: <http://donnees.gouv.qc.ca>.

## **Critères**

Il existe de nombreuses définitions pour décrire ce que sont les données ouvertes. Après une revue des différentes définitions existantes, nous souhaitons souligner les dix critères que nous considérons comme nécessaires pour que des données puissent être qualifiées d'ouvertes.

- 1. Des données complètes:** Lorsqu'un jeu de données est publié, il doit l'être dans son entièreté. Une publication partielle aurait pour effet de rendre les données plus difficiles à exploiter. Si certaines données ne peuvent être publiées (i.e certaines régions insuffisamment peuplée permettant d'obtenir des informations personnelles par déduction), la méthode d'exclusion et le contour des données non publiées doivent être décrit.
- 2. Des données brutes:** Les données doivent être collectées à leur source, publiées avec le niveau de granularité le plus fin, sans agrégation ni modification. Si des manipulations doivent être réalisées pour différentes raisons (calibrage, protection des renseignements personnels par inférence), la méthodologie suivie doit être publiée;
- 3. Des données à jour:** Les données doivent être récentes et mise à jour régulièrement
- 4. Des données utilisables par des processus informatiques:** Les données doivent être mises à disposition de manière numérique pour en favoriser l'analyse par des outils informatiques.
- 5. Des données accessible et centralisées:** Les données publiques doivent être mises à la disposition de tous dans un catalogue en ligne fournissant un point d'entrée unique pour que chacun puisse aisément trouver les données qu'il recherche.
- 6. Un accès non discriminatoire:** les données doivent être accessibles à tous, sans obligation de s'enregistrer
- 7. Des données permanentes:** Les données publiques doivent être mises à disposition de manière permanente pour que les services et applications qui les utilisent puissent continuer à fonctionner convenablement. En effet, si les données disparaissent, changent de format ou d'adresse, tous les services et applications qui en dépendent seront affectés par ce changement;
- 8. Une licence ouverte:** Les données publiques doivent être publiées sous une licence ouverte, qui permet la réutilisation, le traitement et la redistribution des données. Cette licence doit également être permanente, c'est-à-dire qu'il n'est pas possible de changer la licence une fois les données publiées (mais celle-ci pourrait changer une fois les données mises à jour).
- 9. Des formats non propriétaire et ouverts:** Les données publiques se doivent d'être mises à disposition dans un format ouvert et manipulable directement par un programme. Les formats propriétaires, notamment PDF, MS Word et Excel sont à éviter de même que les images (à moins qu'il ne s'agisse de photographies);
- 10. Des données standardisées:** Lorsque des standards de données existent pour un domaine particulier, les données publiées doivent les utiliser.

De manière générale, les données publiées sur le portail de données ouvertes du gouvernement du Québec ainsi que les portails des différentes villes québécoises ayant une politique de données ouvertes respectent la majorité de ces critères. Bien que certains points particuliers pourraient être améliorés, le portail de données du Québec peut être considéré comme respectant la philosophie des données ouvertes.

A contrario, les données publiées selon les demandes d'accès à l'information sont couvertes par le droit d'auteur gouvernemental qui restreint fortement l'usage des données. Par ailleurs, bien que mise à disposition du demandeur, donc considéré comme non confidentielles, ces informations ne sont pas rendues publiques ou publiées.

Comme expliqué plus bas, nous pensons que les données publiées dans le cadre de demandes d'accès à l'information non personnelles devraient être considérées comme des données ouvertes.

## Divulgestion proactive

La divulgation proactive est un concept cousin des données ouvertes mais qui touche plus au processus de traitement de l'information gouvernementale visant à considérer les données gouvernementales comme ouvertes par défaut.

Considérant l'immense volume d'information produit et géré par les gouvernements, incluant souvent des informations personnelles, il est techniquement difficile de réaliser une publication rapide de quantités importantes des données nécessitant une évaluation de protection des renseignements personnels, entre autres.

Une approche alternative consiste donc en une analyse des données les plus fréquemment demandées par les demandes d'accès à l'information et de publier ces données de manière ouverte de manière proactive.

À titre d'exemple, le gouvernement de Colombie-Britannique a mis en place un portail<sup>1</sup> d'information dédié à la publication proactive comprenant deux volets:

- Publication proactive "pure": certains jeux de données ont été évalué comme d'intérêt public et nécessitant d'être mis à disposition sur une base régulière, même en l'absence de demandes d'accès à l'information.
- Publication proactive après une demande: les résultats des demandes d'accès à l'information non personnelles sont publiés sur le site dans un délai maximum de 5 jours après l'envoi auprès du demandeur principal.

Dans cette manière de faire, les demandes d'accès à l'information nourrissent l'approche d'ouverture des données.

---

<sup>1</sup> Open information –  
<http://www.openinfo.gov.bc.ca/ibc/index.page?WT.svl=breadcrumb>

## Accès aux données nous concernant

La Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels ainsi que son pendant pour les organismes privés, la Loi sur la Protection des renseignements personnels dans le secteur privé assurent une protection des données personnelles. Cependant, en tant que citoyen nous souhaitons pouvoir prendre connaissance des données personnelles que certains organismes possèdent à notre sujet, soit pour fin de vérification, soit parce que cela est nécessaire pour des démarches.

Là aussi, les outils technologiques peuvent fournir des réponses intéressantes qui permettent de protéger les informations personnelles, tout en les rendant disponibles aux personnes concernées. Aux Etats-Unis, par exemple, une série d'innovations ont eu lieu récemment autour de ce sujet, comme le *Blue button*<sup>2</sup> qui permet d'accéder à chaque citoyen d'accéder à leurs informations médicales ou encore le *Green button*<sup>3</sup> qui permet d'accéder aux informations de consommation énergétique.

Comme ce fut le cas pour le *Blue button*, le gouvernement pourrait s'impliquer auprès des acteurs concernés pour les encourager à rendre disponible de manière sécuritaire les informations dont ils disposent concernant leur client et usagers.

## Meilleure accessibilité

Le dernier élément à ajouter est un effort d'accessibilité pour les citoyens. En effet, même pour une personne familière avec le processus, il est parfois difficile de trouver la bonne manière pour obtenir une information.

Premièrement un effort particulier devrait être fait pour guider les demandeurs dans leur démarche. L'information disponible en ligne, notamment sur le site de la Commission d'accès à l'information, est difficile à trouver et manque de clarté.

La catégorisation des informations qui peuvent être demandées pourrait également être améliorée pour que les demandeurs puissent facilement comprendre le type d'information qui tombe sous le coup de la loi d'accès à l'information. Parmi cela, il serait possible de séparer les processus de demandes d'information personnelles des demandes d'information générales.

L'utilisation de supports numériques, et notamment d'Internet demeure parfois méconnue par les organisations répondant aux demandes. Si les demandes par courriel sont acceptées, il est parfois plus difficile d'obtenir les informations par voie

---

<sup>2</sup> Blue button data - <http://bluebuttondata.org/>

<sup>3</sup> Green button data - <http://www.greenbuttondata.org/>

électronique. Les échanges électroniques devraient être considérés comme l'option par défaut et les échanges sur support physique l'exception.

Enfin, un portail centralisant les demandes d'accès à l'information devrait être mis en place, soit directement par le gouvernement ou la Commission d'accès à l'information, soit en partenariat avec une organisation externe comme WhatDoTheyKnow<sup>4</sup> au Royaume-Uni. Cet outil, par lequel ont transitée 150,000 demandes depuis 2008, et devenu un outil d'accès à l'information accessible à tous.

## **Indices de performance des demandes d'accès à l'information**

Tel qu'expliqué en introduction, certains échanges laissent à penser que les délais moyens de réponse ont augmenté. Par ailleurs, certains organismes semblent systématiquement plus récalcitrants à traiter les demandes. Pour permettre à chacun d'évaluer l'efficacité des demandes d'accès à l'information, la Commission d'accès à l'information devrait mettre en place un système d'audit et publier un rapport sur l'efficacité des organisations. Cela pourrait comprendre, par exemple, le nombre de demandes, le temps de réponse moyen, le taux de rejet des demandes et le pourcentage de refus cassés en appel.

## **Les avantages**

Une meilleure accessibilité, combinée à une publication proactive dans une optique de données ouvertes et s'appuyant sur les bonnes pratiques déjà en place viendrait avec de nombreux avantages

- Un processus au service des citoyens : En transformant le processus actuel pour le rendre plus accessible et ouvert, la loi sur l'accès à l'information deviendra un outil démocratique plus fort et unanimement perçu comme au service des citoyens
- Des délais raccourcis : en publiant l'information de manière proactive et ouverte, les demandeurs feront moins face à des délais importants pour obtenir une information générale
- Moins de dédoublement pour les administrations : En publiant les données de manière proactive, de nombreuses demandes n'auront plus lieu d'être puisque l'information sera disponible en ligne. Par exemple, le site

---

<sup>4</sup> <https://www.whatdotheyknow.com/>

WhatDoTheyKnow estime que le résultat de chaque demande d'information publiée est consulté en moyenne une vingtaine de fois

- Un processus plus efficace pour les administration : En faisant rentrer le processus de publication des données dans la logique normale de fonctionnement plutôt qu'en réponse à des demandes ad hoc, l'ensemble de la logique de publication deviendra plus efficace et mieux rodée.
- Leadership : de nombreux pays ont embrassé le mouvement des données ouvertes, mais ceux ayant combiné cette approche avec le processus de demande d'accès à l'information sont moins nombreux. En prenant cette direction, le Québec ferait figure de champion de la transparence gouvernementale.

## Recommandations

Prenant en compte les éléments cités précédemment ainsi que d'autres éléments provenant notamment du rapport Technologie et vie privée à l'heure des choix<sup>5</sup> et du rapport Gouverner ensemble<sup>6</sup>, Nord Ouvert fait les recommandations suivantes :

Recommandation 1. Modifier la loi d'accès à l'information pour prioriser la diffusion de l'information au format numérique, notamment via internet. Ceci peut se faire de deux manières:

- Envoi par courrier électronique lorsque le demandeur l'accepte
- Mise à disposition par un portail web.

Recommandation 2. Simplifier le processus d'envoi de demande d'accès à l'information. La loi devrait être modifiée pour explicitement accepter les demandes d'accès à l'information par voie numérique, notamment par courriel.

Recommandation 3a. Dans un objectif d'accessibilité, le gouvernement devrait mettre en place un guichet unique web de soumission de demandes d'accès à l'information.

Recommandation 3b. Dans l'hypothèse où la recommandation 3a. serait difficile à mettre en œuvre, le gouvernement ou la Commission d'accès à l'information devrait

---

<sup>5</sup> [http://www.cai.gouv.qc.ca/06\\_documentation/01\\_pdf/Rapport\\_quinquennal\\_2011\\_CAI\\_Web.pdf](http://www.cai.gouv.qc.ca/06_documentation/01_pdf/Rapport_quinquennal_2011_CAI_Web.pdf)

<sup>6</sup> <http://www.mce.gouv.qc.ca/publications/rapport-gautrin-web-2-2012-03-06.pdf>



supporter la mise en place d'un outil type WhatDoTheyKnow qui peut jouer le rôle de guichet unique mais supporté par des initiatives citoyennes.

Recommandation 4. Le gouvernement du Québec devrait embrasser la logique de divulgation proactive et mettre en place un processus permettant la sélection des informations bénéficiant de cette approche

Recommandation 5a. Le gouvernement devrait publier dans une logique de données ouvertes et notamment avec une licence ouverte et non le droit d'auteur du gouvernement, l'ensemble des informations non personnelles obtenues en vertu des demandes d'information.

Recommandation 5b. À défaut de pouvoir publier les données résultantes de demandes d'accès, le gouvernement devrait publier une liste des demandes d'accès à l'information et si la demande fut acceptée.

Recommandation 6. Une politique ou une directive devrait permettre de favoriser la publication des données brutes et en format ouvert par défaut en réponse à des demandes d'accès à l'information.

Recommandation 7. La commission d'accès à l'information devrait tenir des indicateurs de performance quant aux réponses des organisations sollicités: taux de refus, temps de réponse moyen, etc. Le commissaire devrait être habilité à blâmer les organisations avec des indicateurs en dehors de la moyenne.

Recommandation 8. Améliorer l'information disponible en ligne concernant le processus de demande d'accès à l'information

Recommandation 9. Démontrer explicitement les différences entre les demandes d'accès à l'information générales et les demandes d'information personnelle.

Recommandation 10. Évaluer les secteurs possédant des données personnelles importantes pour les citoyens et encourager les acteurs du domaine à adopter des approches de mise à disposition des données personnes comme le Blue Button.

## **A propos de Nord Ouvert**

Nord Ouvert est un organisme sans but lucratif qui crée des outils en ligne afin d'éduquer et de permettre aux citoyens de participer activement à la démocratie canadienne. Nous développons des outils pour la société civile et pour les gouvernements afin de réduire les obstacles à la participation citoyenne

## **Contact**

Stéphane Guidoin

Courriel : [stephane@nordouvert.ca](mailto:stephane@nordouvert.ca)

tel : 514-862-0084