



**Confédération
des syndicats nationaux**

CI – 006R
C.G. – Technologies
et vie privée à
l'heure des choix
de société

Résumé

Mémoire

de la Confédération des syndicats nationaux

Consultation générale et auditions publiques

sur le rapport quinquennal

« Technologies et vie privée à l'heure des choix de société »

de la Commission d'accès à l'information

présenté

à la Commission des institutions

30 mars 2013

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

L'intérêt de la CSN pour la protection des renseignements personnels et l'accès à l'information ne date pas d'hier. Nous avons soumis des observations lors de chaque révision quinquennale de la Loi sur l'accès de même qu'à l'occasion de la consultation sur les cartes d'identité.

Le rapport quinquennal actuel *Technologies et vie privée : à l'heure des choix de société* constitue en réalité un rapport décennal. Le dernier rapport quinquennal de la Commission d'accès à l'information (CAI) remonte en réalité à 2002. Bien des choses ont changé depuis et c'est une analyse résolument moderne, un rapport 2.0, que nous offre la Commission. Il était nécessaire en effet de faire le point sur la question de l'utilisation à grande échelle d'Internet et des médias sociaux et d'identifier les défis à la vie privée que posent ces outils. Nous partageons nombre des préoccupations soulevées au rapport et souscrivons à la plupart des recommandations qui s'y trouvent.

La simplification des politiques de confidentialité et le développement de pictogrammes de protection permettant de connaître en un clin d'œil les grandes lignes d'une politique sont des mesures importantes, mais il importe que la protection de la vie privée ne s'en trouve pas diluée. Nous saluons aussi l'imposition de signalement à l'égard de tout mécanisme susceptible d'identifier ou de localiser une personne physique lors de l'utilisation d'un produit, la même obligation devant s'appliquer aussi à toutes les technologies ciblant les individus.

Nous souscrivons aux deux recommandations sur la protection et l'éducation des jeunes pour une utilisation responsable de l'environnement Web. Plus que jamais, l'école doit être mise à contribution pour enseigner le sens, la valeur et les moyens de protéger sa vie privée dans un monde numérique.

L'obligation pour les organismes et entreprises de dénoncer à la CAI toutes failles de sécurité impliquant des renseignements personnels reçoit notre aval. Quant à la désignation de responsables de l'accès dans le secteur privé, il s'agit d'une recommandation intéressante, mais elle ne règlera pas tout. En effet, la formation du responsable est tout aussi importante en vue d'une application juste de la loi. Il convient par ailleurs de moduler l'application des dispositions concernant le responsable de l'accès dans le secteur privé en fonction du nombre d'employé-es de l'entreprise.

Le passage au « gouvernement ouvert » est un élément majeur du rapport de la CAI. La CSN prône depuis des années la divulgation automatique de l'information gouvernementale; nous souscrivons donc entièrement à la recommandation n° 13. Nous appuyons aussi la recommandation de la Commission visant à étendre le « Règlement sur la diffusion » aux organismes publics actuellement exemptés. L'assujettissement des organismes publics à un régime élargi assurant aux citoyennes et aux citoyens un accès libre à l'ensemble de l'information gouvernementale utile constitue une avancée. Un bémol toutefois : l'accès à

des données brutes, non traitées (statistiques électorales, budgétaires, géographiques ou socioéconomiques) est certes nécessaire, mais ne devrait pas servir de prétexte ou d'occasion à un désengagement de l'État du secteur de l'analyse et de la recherche.

La Loi sur l'accès comporte plusieurs échappatoires, plusieurs motifs, certains discrétionnaires, permettant de passer outre au droit à l'information. Selon nous, dans l'optique d'une réelle transparence administrative, seuls les motifs d'ordre public devraient désormais pouvoir être invoqués pour faire échec à une demande d'accès; la discrétion de l'organisme ne devrait plus faire partie des termes de la loi. Cela dit, et dans la mesure où la loi autorise toujours les motifs facultatifs, à tout le moins devrait-on obliger l'organisme public à faire la preuve du préjudice que lui causerait la divulgation du renseignement. Il va sans dire que nous souscrivons aux recommandations de la CAI à l'effet de ne plus permettre aux organismes d'ajouter de motifs de refus hors délais.

Il est temps par ailleurs de s'attaquer à la question de la représentation devant la CAI. Depuis des années, nous réclamons un amendement à la Loi sur le Barreau qui permettrait à des non-avocats (ex. : conseillers syndicaux, élus, représentants d'association, parents) d'agir comme représentant d'un groupe ou d'une personne physique devant la CAI. La recommandation prévue au rapport quinquennal sur ce point est trop timide.

Nous endossons par ailleurs totalement la proposition d'assujettir à la Loi sur l'accès toute entreprise contrôlée à plus de 50 % par l'État.

Cela dit, par-delà les recommandations de la Commission d'accès à l'information, nous profitons de cette consultation pour réitérer certaines demandes CSN de modifications à la Loi sur l'accès, demandes formulées – parfois à de nombreuses reprises – à de précédents mémoires.

- Ainsi, nous réclamons à nouveau une modification à l'article 67.1 de la Loi sur l'accès pour que l'organisme public n'ait aucun pouvoir de rétention sur un renseignement dès lors que la preuve est faite qu'il est nécessaire à l'application d'une convention collective.
- Nous réclamons une intervention législative pour assurer que toute surveillance en emploi soit d'abord l'objet d'une autorisation; celle-ci ne serait accordée que sur démonstration de motifs sérieux le justifiant et sur preuve que d'autres méthodes d'enquête ont été utilisées en vain. Il faut de même interdire toute utilisation clandestine de moyens de contrôle ou de surveillance en emploi.

Finalement, les articles 21 à 27 de la Loi sur l'accès (renseignements ayant des incidences sur l'économie) sont régulièrement invoqués pour contrer le droit d'accès aux contrats conclus par le gouvernement ou par des organismes publics avec des entreprises privées, qu'il s'agisse de contrats de construction, de contrats d'entreprise ou de contrats de service.

Or, des sommes astronomiques sont souvent englouties dans de tels accords commerciaux et il paraît injustifiable que l'invocation de secrets commerciaux puisse faire échec au droit du public d'être informé de l'utilisation des deniers publics. À l'heure où les interventions législatives se multiplient pour garantir la probité de ceux qui obtiendront à l'avenir des contrats publics, un examen des dispositions de la Loi d'accès à l'information qui font échec à la transparence en matière de contrats publics s'impose.



**Confédération
des syndicats nationaux**

CI – 006M
C.G. – Technologies
et vie privée à
l'heure des choix
de société

Mémoire

de la Confédération des syndicats nationaux

Consultation générale et auditions publiques

sur le rapport quinquennal

« Technologies et vie privée à l'heure des choix de société »

de la Commission d'accès à l'information

présenté

à la Commission des institutions

30 mars 2013

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

Table des matières

Avant-propos.....	5
Introduction	7
La protection des renseignements personnels à l'ère numérique	8
Les natifs du numérique	9
La déclaration des failles de sécurité	9
La fonction de responsable dans le secteur privé	10
Le passage de la transparence au gouvernement ouvert.....	10
Le délai pour motiver un refus d'accès à un renseignement.....	11
La représentation par avocat devant la Commission.....	13
L'assujettissement des organismes dont le fonds social fait partie du domaine public	14
Les pouvoirs d'enquête et l'immunité des membres de la section juridictionnelle de la Commission.....	14
Autres revendications portées par la CSN depuis des années concernant la Loi sur l'accès	14
Surveillance en emploi : nécessité d'un encadrement législatif.....	15
Modification assurant l'accès aux contrats conclus avec les organismes publics	16
Conclusion	19
Table des recommandations de la Commission d'accès à l'information	21

Avant-propos

La Confédération des syndicats nationaux (CSN) est une organisation syndicale composée de près de 2 000 syndicats qui regroupent plus de 300 000 travailleuses et travailleurs, principalement sur le territoire du Québec, réunis sur une base sectorielle ou professionnelle dans 8 fédérations, ainsi que sur une base régionale dans 13 conseils centraux.

Depuis sa création en 1921, la CSN est au cœur des débats qui jalonnent l'histoire sociale et politique québécoise. Au fil des années, elle a lutté avec des milliers de travailleuses et de travailleurs contre les inégalités tant sociales qu'économiques dans l'objectif d'une société plus juste et démocratique.

Introduction

La CSN est heureuse de pouvoir apporter sa contribution à la révision quinquennale de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels. L'intérêt de la CSN pour la protection des renseignements personnels et l'accès à l'information ne date pas d'hier. Nous avons soumis des observations lors de chaque révision quinquennale de la Loi sur l'accès de même qu'à l'occasion de la consultation sur les cartes d'identité.

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

Par ailleurs, en 1999, nous avons soumis au comité parlementaire de la Chambre des communes notre position sur le projet de loi C-54 Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques (devenu le Bill C-6). Nous demandions que le Québec soit exclu de l'application de cette loi fédérale, étant donné la nette supériorité des lois québécoises en la matière et le danger de confusion qu'emporterait l'application simultanée de deux régimes de protection des renseignements.

À l'automne 2003, nous avons fait des représentations auprès de la Commission de la culture, dans le cadre de la consultation sur le rapport quinquennal intitulé *Une réforme de l'accès à l'information : le choix de la transparence (2002)*.

En 2005, des représentations ont aussi été présentées par notre organisation sur le projet de loi n° 86 Loi modifiant la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels et d'autres dispositions législatives. C'est cette dernière loi qui a d'ailleurs repoussé au 14 juin 2011 la production du rapport quinquennal actuel : *Technologies et vie privée : à l'heure des choix de société*. Il s'agit donc en réalité d'un rapport décennal, le dernier rapport de la Commission de l'accès à l'information (CAI) remontant à 2002.

Et, pendant ce long délai, bien des choses ont changé, comme l'indique le président de la Commission, en introduction au rapport :

En 2002, au moment de la publication du dernier rapport quinquennal de la Commission, Facebook, YouTube, Twitter, Google Street View et WikiLeaks n'existaient pas encore ! Le temps écoulé depuis fait en sorte que notre réflexion

sur la législation actuelle doit tenir compte de la réalité d'un espace qui ne cesse de se modifier au gré des technologies de l'information.

C'est une analyse résolument moderne, un rapport 2.0, que nous offre la Commission ici. Il était nécessaire en effet de faire le point sur la question de l'utilisation à grande échelle d'Internet et des médias sociaux et d'identifier les défis à la vie privée que posent ces outils. Nous partageons nombre des préoccupations soulevées au rapport et souscrivons à la plupart des recommandations qui s'y trouvent. Nous suivrons l'ordre des recommandations de la Commission, étant entendu que certaines ne seront qu'effleurées.

Mais par-delà les recommandations de la Commission d'accès à l'information, nous profiterons aussi de l'occasion de cette consultation pour réitérer certaines demandes de la CSN concernant des modifications à la Loi sur l'accès, demandes formulées – parfois à de nombreuses reprises – lors de précédents mémoires.

La protection des renseignements personnels à l'ère numérique

(Recommandations n^{os} 1, 2, 3 et 4)

La CAI recommande une simplification des politiques de confidentialité et le développement de pictogrammes de protection permettant en un clin d'œil de connaître les principaux paramètres d'une politique. Nous saluons ces recommandations. En effet, l'utilité d'une politique de confidentialité ne peut être assurée que dans la mesure où elle est comprise des utilisatrices et des utilisateurs, lesquels pourront par la suite veiller à son respect. Toutefois, il faut éviter une trop grande simplification : les termes doivent être simplifiés, certes, et le texte doit être concis, mais la protection doit être intégrale. En ce sens, il est tout aussi important de comprendre ce que la politique protège que ce qu'elle ne protège pas.

La recommandation n^o 3 imposerait le signalement de tout mécanisme susceptible d'identifier ou de localiser une personne physique lors de l'utilisation d'un produit. On vise ici notamment l'identification par radiofréquence (RFID). Le fait de pouvoir être repéré en tout temps constitue une intrusion majeure dans la vie privée d'une personne. Il faut donc s'assurer que celle-ci connaît bien toutes les conséquences de l'utilisation d'un tel mécanisme. En outre, il importe que l'utilisation des informations ainsi recueillies, de même que l'endroit où elles sont conservées, soient connus des utilisateurs, de sorte qu'ils puissent exercer leurs droits (consultation, accès, correction, confidentialité, etc.) en vertu de la loi.

Nous comprenons par ailleurs que la recommandation vise, en plus de la RFID, toutes les autres technologies ciblant les individus. Dans tous ces cas, on introduirait une obligation

de dénoncer clairement les systèmes de surveillance, les renseignements collectés et à quelles fins ils l'ont été, et les moyens de désactiver la fonction de localisation.

En matière d'emploi, ces procédés permettent un véritable espionnage des salarié-es. Bien que la jurisprudence arbitrale affirme que de tels mécanismes ne doivent servir qu'à protéger les biens de l'employeur ou la santé et la sécurité des salarié-es et ils ne doivent être utilisés que s'il y a des motifs raisonnables de le faire. Dans bien des cas, leur utilisation peut demeurer méconnue et n'être mise en lumière que lors de l'imposition d'une mesure administrative ou disciplinaire. Bien que la Loi concernant le cadre juridique des technologies de l'information fasse en sorte que le recours aux outils biométriques est désormais encadré et contrôlé par la CAI, nous soutenons vivement cette recommandation forçant la divulgation de ces technologies de surveillance.

Nous réitérons de plus, tel que nous le faisons dans nos mémoires de 2003 et de 2005, qu'une autorisation préalable à l'installation d'un tel mécanisme serait certainement la manière la plus efficace d'en garantir une utilisation conforme aux lois et aux chartes. Nous reviendrons sur cette question en fin de mémoire.

Les natifs du numérique

(Recommandations n^{os} 5 et 6)

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

La déclaration des failles de sécurité

(Recommandations n^{os} 7 à 9)

L'obligation de dénoncer à la CAI toute faille de sécurité impliquant des renseignements personnels reçoit notre aval. Tout comme la recommandation lui déléguant le soin de déterminer si les personnes concernées doivent être avisées et comment elles devraient l'être.

La fonction de responsable dans le secteur privé

(Recommandations n^{os} 10 et 11)

Nous sommes d'accord avec les objectifs qui sous-tendent les recommandations n^{os} 10 et 11. La désignation de responsable de l'accès dans le secteur privé présente un intérêt. Comme le note la Commission:

D'une part, avec un responsable désigné, les citoyens, la Commission et même les employés de l'entreprise sauront à quelle personne s'adresser pour connaître les pratiques en matière d'accès et de protection de renseignements personnels et, selon le cas, pour faire valoir leurs droits. D'autre part, la désignation d'une personne-ressource imputable va favoriser le développement d'une culture de protection des renseignements personnels au sein des entreprises. À terme, la confiance du public sera renforcée envers le régime et ses partenaires. (page 47)

Mais la désignation d'un responsable ne règle pas tout. En effet, c'est davantage une application juste, équitable et efficace de la loi qui contribuera à renforcer la confiance du public envers le régime. Ainsi, l'obligation pour le responsable de motiver tout refus dans le délai imparti, d'être formé et de bien connaître et de bien appliquer la loi est tout aussi essentielle.

Par ailleurs, il convient de moduler l'application des dispositions concernant le responsable de l'accès en fonction du nombre d'employé-es de l'entreprise et de prévoir un seuil minimal d'employé-es pour que l'obligation s'applique. C'est d'ailleurs ce que recommande la Commission.

Le passage de la transparence au gouvernement ouvert

Selon nous, il est plus que temps de passer au gouvernement ouvert. La Loi sur l'accès, adoptée en 1982, a plutôt mal vieilli. Aujourd'hui, la lourdeur du processus, les multiples restrictions d'accès, les délais interminables et l'impunité dont bénéficient les gestionnaires en cas de refus compromettent le droit d'accès à l'information. Il est grandement temps de revoir la loi de fond en comble. Même la dernière réforme provinciale qui introduisait la divulgation proactive n'a pas été à même de régler le problème des nombreuses restrictions d'accès, la plupart relevant d'ailleurs de la discrétion de l'organisme, ce qui constitue en soi une véritable aberration. Ou bien un renseignement est public, ou il ne l'est pas : comment peut-on admettre qu'il le soit à la discrétion de l'organisme?

Déjà, dans notre mémoire de 2003, nous indiquions :

C'est avec enthousiasme que nous accueillons la proposition de divulgation automatique de l'information mise de l'avant par la CAI. Il nous semble que l'inversion du processus consistant à forcer les organismes à offrir l'information plutôt que d'attendre qu'un citoyen la demande est une quasi-révolution. (...)

La proposition de divulgation de l'ensemble des pratiques, politiques et directives en vigueur dans les organismes publics est particulièrement intéressante. Bref, nous souscrivons entièrement à ce changement d'approche; la divulgation devrait être la norme; l'obligation de faire une demande l'exception.

Nous appuyons donc évidemment les recommandations nos 12, 13 et 14 qui poussent encore plus loin le principe suivant lequel l'information doit être accessible au citoyen sans qu'il ait besoin de la demander. Nous appuyons aussi la recommandation de la Commission visant à étendre le Règlement sur la diffusion aux organismes publics actuellement exemptés.

L'assujettissement des organismes publics à un régime élargi assurant aux citoyens un accès libre à l'ensemble de l'information gouvernementale utile constitue aussi une avancée. Un bémol toutefois : l'accès à des données brutes, non traitées (statistiques, électorales, budgétaires, géographiques ou socioéconomiques) est certes nécessaire, mais ne devrait pas servir de prétexte ou d'occasion à un désengagement de l'État du secteur de l'analyse et de la recherche. Autrement dit, des particuliers et des groupes ou entreprises peuvent réaliser des études sur des enjeux et des services à partir de données brutes, mais les ministères et organismes publics doivent continuer à alimenter les débats à partir d'analyses et d'enquêtes gouvernementales.

Le délai pour motiver un refus d'accès à un renseignement

(Recommandations nos 15, 16, 17 et 18)

Depuis des années, nous déplorons le laxisme entourant les refus d'accès à un document ; délais non respectés, absence de motifs ou motivation incomplète. À l'occasion du dernier rapport quinquennal, nous soulignons dans notre mémoire que :

Le fait que la Cour du Québec permette de soulever des motifs nouveaux à l'audition a pour effet d'enlever tout sens à l'obligation de motivation prévue à la loi. Il est inacceptable qu'un organisme ou une entreprise puisse faire valoir des motifs additionnels à son refus initial. Le citoyen ou la citoyenne qui conteste un refus d'accès ou de rectification est en droit de savoir, dès le départ, pourquoi on lui oppose un refus de sorte à pouvoir évaluer correctement ses chances et le bien-fondé d'une contestation.

La Commission dresse le même constat lorsqu'elle écrit, en page 62 de son rapport :

N'étant pas avisé à l'avance des motifs de refus soulevés tardivement par l'organisme, le demandeur risque de ne pas être apte à se préparer pour l'audition de son dossier devant la Commission. En outre, compte tenu des délais de mise au rôle, le demandeur peut parfois attendre plusieurs mois après sa demande d'accès avant de connaître les véritables motifs de refus de l'organisme. S'il doit se présenter devant la Commission qui aura à juger de la pertinence même de ces motifs, c'est faire supporter au demandeur un trop lourd fardeau. (...) Les seuls qui sont avantagés par cette situation sont les organismes qui peuvent, à tout moment, même le jour de l'audience, soulever de nouveaux motifs facultatifs de refus à l'accès aux documents. Cela entraîne un déséquilibre entre les parties et n'ajoute certes pas à la transparence nécessaire des organismes publics.

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

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

Nous appuyons par ailleurs les recommandations nos 15 et 17 visant la modification de l'article 47 de la Loi sur l'accès et de l'article 32 de la Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé afin que le délai prévu pour répondre à une demande d'accès et pour motiver un refus sur la base d'une restriction facultative soit de rigueur et emporte déchéance.

En revanche, la possibilité d'être relevé du défaut en cas de circonstances exceptionnelles (recommandations nos 16 et 18) ne nous apparaît pas justifiée. On ouvre la porte à un traitement différent pour des situations identiques; il n'est pas interdit de penser en effet que ce qui sera exceptionnel pour un décideur pourrait ne pas l'être pour un autre. À tout le moins, devrait-on établir à la loi des motifs précis et clairs de circonstances exceptionnelles, tout comme cela est précisé en matière de suspension de la prescription civile, par exemple.

La représentation par avocat devant la Commission

(Recommandation n° 19)

Le 14 février dernier, la Cour du Québec rendait jugement dans une affaire d'Hydro-Québec c. Leclerc (2013QCCQ1020). La cour devait trancher la question suivante : « Un journaliste insatisfait de la réponse obtenue à la suite d'une demande d'accès à un renseignement détenu par un organisme public peut-il lui-même présenter une demande en révision à la Commission chargée de ces affaires ou, au contraire, le journal qui l'emploie ou quelque autre média doit-il recourir aux services d'un avocat? »

La CAI, dans une malheureuse décision, avait conclu qu'il fallait être avocat, étant donné que le journaliste agissait supposément et en réalité pour son employeur, une corporation. Le juge de la Cour du Québec corrige le tir en rappelant l'esprit de la LAI :

(66)...ce qui fait l'objet de la loi, c'est l'accès à des renseignements et des informations détenus par un organisme public, ce n'est pas l'identité du demandeur, ni ses motivations, ni ses objectifs. Ce qui doit faire l'objet du débat, c'est l'accessibilité du renseignement ou du document requis et son caractère public. Bénéficie-t-il d'une exception, d'un privilège restreignant son accessibilité?

Depuis des années, nous réclamons que la Loi sur le Barreau soit modifiée à l'article 128 pour permettre la représentation sans avocat devant la Commission d'accès à l'information. Cela mettrait un terme aux contestations concernant la recevabilité de plusieurs plaintes. Cela permettrait à des non-avocats (conseillers syndicaux, représentants d'organismes de défense de droits, parents, élus d'associations, etc.) d'agir devant la CAI pour obtenir l'accès à un document.

Le jugement de la Cour du Québec règle une partie importante des questions liées à la représentation devant la Commission, mais il ne met pas fin à tout litige sur cette question. En effet, le problème risque de persister pour plusieurs demandeurs pour qui il sera nécessaire d'établir devant la Commission que la demande est faite à titre personnel et non pour le compte d'un syndicat, par exemple. Cet aspect de la problématique demeure entier pour nous. Tel que nous l'écrivions en 2002 :

Nos syndicats sont de grands demandeurs de renseignements. S'ils n'ont pas pris le soin de faire la demande d'accès au nom de leur conseiller syndical ou s'ils changent de conseiller en cours de route, ils doivent utiliser les services d'un avocat. Sans compter le cas des demandes d'accès à un renseignement personnel au bénéfice d'un membre où là, dans tous les cas, il faudra recourir à un avocat, à moins que l'individu ne se représente lui-même. Cela entraîne des

coûts importants. Il en va sans doute de même pour bien d'autres citoyens qui désireraient pouvoir être représentés, par exemple, par un groupe populaire ou un parent.

En conséquence, la recommandation n° 19 ne va pas assez loin. Nous ne sommes plus à l'étape de la réflexion sur cette question. Nous croyons au contraire qu'il est impératif et urgent que des modifications soient apportées à l'article 128 de la Loi sur le Barreau.

L'assujettissement des organismes dont le fonds social fait partie du domaine public

(Recommandation n° 20)

Cette recommandation reprend ce que nous réclamions lors de la précédente consultation :

Nous estimons que toute entreprise contrôlée à plus de 50 % par l'État doit être soumise au régime de transparence.

Nous appuyons donc avec vigueur la Commission sur cette question.

Les pouvoirs d'enquête et l'immunité des membres de la section juridictionnelle de la Commission

Nous sommes d'accord avec cette demande de la Commission. Selon nous, c'est simplement par mégarde qu'en 2006, les pouvoirs et l'immunité des commissaires, nommés en vertu de la Loi sur les commissions d'enquête, n'ont pas été accordés, nommément aux membres de la division juridictionnelle.

Autres revendications portées par la CSN depuis des années concernant la Loi sur l'accès

Modification à l'article 67.1 pour retirer toute discrétion à l'organisme public

En 1988, dans l'affaire du Centre d'accueil Émilie-Gamelin¹, la Commission d'accès à l'information rendait une décision qui allait avoir un impact important pour nos syndicats. Dans cette affaire, le syndicat réclamait l'accès à des listes de rappel de salarié-es en vue de s'assurer que l'employeur respectait bien la convention collective lors de remplacements. Le syndicat invoquait l'article 67.1 au soutien de sa demande. Rappelons que cet article stipule :

¹ (1988) CAI 66.

67.1 Un organisme public peut, sans le consentement de la personne concernée, communiquer un renseignement nominatif à toute personne ou organisme si cette communication est nécessaire à l'application d'une convention collective, d'un décret, d'un arrêté, d'une directive ou d'un règlement qui établissent des conditions de travail.

Au terme d'un long débat, la Commission d'accès à l'information conclura : « Oui, le syndicat a fait la preuve que les renseignements demandés sont nécessaires à l'application de la convention collective; mais, non, l'organisme n'est pas tenu de les lui fournir, puisqu'il en a l'entière discrétion. », l'article 67.1 utilisant le mot « peut ».

Cette décision a été contestée, en vain, jusqu'en Cour d'appel, qui estimera que l'interprétation retenue n'était pas manifestement déraisonnable.

Depuis ce temps, les demandes syndicales aux fins d'application de conventions collectives sont systématiquement rejetées. D'ailleurs, on n'en compte plus guère, car à quoi bon aller se faire confirmer que le renseignement demandé est nécessaire à l'application de la convention collective, mais que l'organisme n'est pas tenu de le donner?

Depuis des années, nous demandons que l'article 67.1 soit modifié. L'interprétation retenue mène à l'arbitraire. Un organisme peut ainsi retenir des renseignements nécessaires à l'application d'une convention collective par pur caprice ou calcul. On force alors le syndicat à déposer un grief, ce qui permet finalement l'obtention des renseignements par le biais de l'arbitre, mais beaucoup plus tard, il va sans dire. On fait dépenser temps et argent inutilement au syndicat et à l'organisme

Surveillance en emploi : nécessité d'un encadrement législatif

Il n'y a rien dans le Code du travail du Québec ni dans la Loi sur les normes du travail concernant la vie privée des salarié-es et rien non plus sur les mesures de surveillance des lieux de travail.

Le seul rempart actuel contre les intrusions patronales réside dans l'article 5 de la Charte des droits et libertés de la personne qui garantit le droit à la vie privée et l'article 46 de la même Charte qui assure le droit à un milieu de travail ne portant pas atteinte à la santé ou à la dignité du salarié.

Dans son rapport quinquennal précédent (2002), la Commission d'accès à l'information du Québec proposait un énoncé de principes intéressant en matière d'emploi :

- Droit à la vie privée : toute surveillance devant s'accompagner de motifs légitimes;
- Surveillance la moins intrusive possible ;

- Proportionnalité des moyens (intervention ciblée) ;
- Avis aux employé-es ;
- Sécurité et confidentialité.

Cependant, aucune proposition législative ne venait encadrer cet énoncé. Or, on a pu mesurer, dans le débat sur la vidéofilature des salarié-es en maladie ou en accident de travail, que les énoncés de principe, comme ceux émis par la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse ou même établis dans des jugements de la Cour d'appel, sont insuffisants pour changer les pratiques des employeurs si personne n'assure la surveillance de ces pratiques. C'est pourquoi **nous réclamons une intervention législative en la matière**. Ainsi, il faut prévoir un encadrement sévère de la surveillance qu'exercent les employeurs sur la main-d'œuvre afin de garantir le droit à la dignité, à la vie privée et à des conditions de travail justes et raisonnables. Notamment, **en ajoutant un chapitre à la Loi sur les normes du travail, garantissant que toute surveillance devra préalablement être autorisée, après démonstration que des motifs sérieux le justifient et que d'autres méthodes d'enquête ont été utilisées en vain. Il faut de même interdire toute utilisation clandestine de moyens de contrôle ou de surveillance.**

Modification assurant l'accès aux contrats conclus avec les organismes publics

Les articles 21 à 27 de la Loi sur l'accès (renseignements ayant des incidences sur l'économie) sont régulièrement invoqués pour contrer le droit d'accès aux contrats conclus par le gouvernement ou des organismes publics avec des entreprises, qu'il s'agisse de contrats de construction, de contrats d'entreprise ou de contrats de service. Or, des sommes astronomiques sont souvent englouties dans de tels accords commerciaux et il paraît injustifiable que l'invocation de secrets commerciaux puisse faire échec au droit du public d'être informé de l'utilisation des deniers publics.

Dans une analyse de l'Institut de recherche et d'informations socio-économiques, publiée en février 2010 et portant sur la sous-traitance aux nouveaux Centre hospitalier de l'Université de Montréal (CHUM) et Centre universitaire de santé McGill (CUSM), le chercheur, Guillaume Hébert, souligne les limites de son enquête, limites attribuables au fait qu'il n'a pas eu accès à toute l'information nécessaire :

1.3 Limites de l'étude

Les projets de centres hospitaliers universitaires sont très complexes et font appel à toute une gamme d'expertise dans de nombreux domaines. Les sommes qui y sont investies par l'État se chiffrent en milliards. Par conséquent, on pourrait s'attendre des autorités qu'elles mettent tout en oeuvre pour faciliter

l'accès aux plans fonctionnels et techniques de telles entreprises. Malheureusement, les difficultés que nous avons éprouvées à obtenir certains renseignements ont imposé des limites à la présente étude. Il est notamment à déplorer que l'administration du CUSM n'ait donné suite à aucune des lettres de demande d'information qui lui ont été adressées dans la genèse de cette étude. De telles entraves augurent évidemment assez mal de la transparence souhaitable dans la gestion de ces institutions publiques québécoises. Il est dommage que l'opacité demeure l'une des caractéristiques associées aux partenariats public-privé (PPP) depuis la création de cette forme de privatisation. Le manque d'accès aux informations contenues dans les ententes soumises au secret entretenu par les partenaires privés prive les citoyen-ne-s des moyens de mieux saisir les dynamiques en cours relativement à des projets où la collectivité investit des sommes colossales.

Il devrait y avoir un prix à payer pour traiter avec le gouvernement : celui de la transparence. À l'heure où les interventions législatives se multiplient pour garantir la probité de ceux qui obtiendront à l'avenir des contrats publics, un examen des dispositions de la LAI qui font échec à la transparence en matière de contrats publics s'impose.

Conclusion

Contrairement à l'idée que peuvent entretenir plusieurs organismes publics, l'information gouvernementale n'appartient pas au gouvernement, elle appartient aux citoyennes et aux citoyens :

En langue swahélie, l'un des termes utilisés pour « gouvernement » signifie « secret farouche ». Les gouvernements démocratiques, eux-mêmes, aimeraient mieux poursuivre leurs travaux à l'abri des regards du public. Les gouvernements trouvent toujours de bonnes raisons pour justifier leur goût du secret – dans l'intérêt de la sécurité nationale, dans celui de l'ordre public, ou du bien public, et ainsi de suite. Les gouvernements considèrent trop souvent l'information comme leur propriété personnelle, alors qu'ils n'en sont que les gardiens agissant au nom du peuple.²

L'accès à l'information est l'un des piliers d'une société démocratique. L'information est nécessaire au débat public; elle favorise la libre expression et permet de faire des choix politiques éclairés. Les enquêtes journalistiques ayant mis à jour, ces dernières années, des pratiques de collusion et de corruption dans l'octroi de contrats publics démontrent toute l'importance qu'il convient d'apporter à la transparence administrative et gouvernementale.

Cela étant, la loi québécoise sur l'accès doit prendre un virage. Il faut en finir avec la logique de l'information disponible, mais sur demande seulement. Il faut revoir les très nombreuses exceptions permettant de faire obstacle à une demande d'accès, surtout lorsque des motifs facultatifs sont en cause. Il faut de plus revoir l'approche, sortir du modèle qui judiciaire à outrance l'accès à l'information. Tout retard dans l'accès à un renseignement est une atteinte au droit à l'information. Or, l'obtention d'une audition à la CAI peut facilement prendre de 18 à 24 mois. De tels délais peuvent rendre sans objet plusieurs demandes d'accès.

Le cinquième rapport quinquennal de la CAI, sans répondre à toutes nos attentes, présente tout de même plusieurs recommandations intéressantes qui vont dans le sens de ce nécessaire renouveau en matière d'accès à l'information.

² Andrew Puddephatt, Article 19, Droit du public à l'information : principes relatifs à la législation sur la liberté de l'information, p. 3, disponible à www.ipu.org/splz-f/sfe/foi_ps.pdf.

Table des recommandations de la Commission d'accès à l'information

La protection des renseignements personnels à l'ère numérique

Recommandation n° 1 : La Commission recommande au législateur d'obliger les organismes publics et les entreprises à adopter des politiques de confidentialité simplifiées présentant, en termes clairs et compréhensibles, une vue d'ensemble de leurs engagements en matière de protection des renseignements personnels.

Recommandation n° 2 : La Commission recommande au législateur d'imposer aux organismes publics et aux entreprises l'utilisation de pictogrammes de protection informant les citoyens de leurs engagements en matière de protection des renseignements personnels.

Recommandation n° 3 : La Commission recommande au législateur d'obliger les organismes publics et les entreprises à signaler la présence de mécanismes susceptibles d'identifier ou de localiser une personne physique lors de l'utilisation de leurs produits.

Recommandation n° 4 : La Commission rappelle aux organismes publics et aux entreprises d'intégrer les principes de protection des renseignements personnels dès la conception de leurs biens et services et de les appliquer tout au long du cycle de vie de ces renseignements.

Les natifs du numérique

Recommandation n° 5 : La Commission recommande que le réseau de l'éducation développe des programmes scolaires au niveau du primaire et du secondaire visant à éduquer les jeunes aux enjeux des TI et du Web 2.0.

Recommandation n° 6 : La Commission invite le législateur à s'interroger sur la pertinence de modifier les lois de protection du consommateur ou des renseignements personnels notamment pour interdire le profilage des jeunes dans les environnements électroniques.

La déclaration des failles de sécurité

Recommandation n° 7 : La Commission recommande que la Loi sur l'accès et la Loi sur la protection dans le secteur privé soient modifiées par l'ajout d'une obligation de lui déclarer les failles de sécurité qui surviennent dans les organismes publics et les entreprises et qui impliquent des renseignements personnels.

Recommandation n° 8 : La Commission recommande que soient déterminées les conditions et les modalités conduisant à déclarer des failles de sécurité impliquant des renseignements personnels.

Recommandation n° 9 : La Commission recommande que lui soit confié le pouvoir d'ordonner aux organismes publics et aux entreprises d'aviser, aux conditions qu'elle déterminera, les personnes concernées d'une faille de sécurité impliquant leurs renseignements personnels et de prendre les mesures qu'elle jugera nécessaires pour assurer une protection adéquate de leurs renseignements personnels.

La fonction de responsable dans le secteur privé

Recommandation n° 10 : La Commission recommande que la Loi sur la protection dans le secteur privé prévoit la création de la fonction de responsable de l'accès et de la protection des renseignements personnels.

Recommandation n° 11 : La Commission recommande que la fonction de responsable dans le secteur privé puisse être déléguée par l'entreprise à une personne oeuvrant au sein de l'entreprise.

Le passage de la transparence au gouvernement ouvert

Recommandation n° 12 : La Commission recommande que l'application du Règlement sur la diffusion soit élargie aux organismes publics actuellement exemptés.

Recommandation n° 13 : La Commission recommande que les organismes publics soient assujettis à un régime élargi d'ouverture des données publiques qui permette l'accès libre à l'ensemble de l'information gouvernementale utile aux citoyens.

Recommandation n° 14 : La Commission recommande qu'un débat public regroupant l'ensemble des partenaires (parlementaires, citoyens, associations, experts) soit instauré afin d'établir un modèle pour l'ouverture du gouvernement québécois fondé sur la participation et la collaboration.

Le délai pour motiver un refus d'accès à un renseignement

Recommandation n° 15 : La Commission recommande de modifier la Loi sur l'accès afin de préciser que le délai prévu à l'article 47 pour répondre à une demande d'accès et motiver un refus sur la base d'une restriction facultative à l'accès est de rigueur et emporte déchéance.

Recommandation n° 16 : La Commission recommande qu'un organisme public ne puisse être relevé du défaut d'invoquer un motif de refus facultatif dans le délai de rigueur prévu pour répondre à une demande d'accès que dans des circonstances exceptionnelles, qu'il aurait le fardeau de démontrer à la Commission.

Recommandation n° 17 : La Commission recommande de modifier la Loi sur la protection dans le secteur privé afin de préciser que le délai prévu à l'article 32 pour répondre à une demande d'accès et motiver un refus sur la base d'une restriction facultative à l'accès est de rigueur et emporte déchéance.

Recommandation n° 18 : La Commission recommande qu'une entreprise ne puisse être relevé du défaut d'invoquer un motif de refus facultatif dans le délai de rigueur prévu pour répondre à une demande d'accès que dans des circonstances exceptionnelles, qu'elle aurait le fardeau de démontrer à la Commission.

La représentation par avocat devant la Commission

Recommandations n° 19 : Devant une telle situation et sous réserve des décisions qui doivent être rendues par la Cour du Québec, la Commission suggère qu'une réflexion soit engagée avec les partenaires impliqués afin d'analyser la pertinence et la nécessité d'assouplir les exigences de la Loi sur le Barreau à l'égard des demandes de révision et d'examen de mécontentement qui lui sont présentées par des personnes morales.

L'assujettissement des organismes dont le fonds social fait partie du domaine public

Recommandations n° 20 : La Commission recommande que soit modifiée la Loi sur l'accès afin d'assujettir tous les organismes dont le fonds social est détenu à plus de 50% par l'État.

Les pouvoirs d'enquête et l'immunité des membres de la section juridictionnelle de la Commission

Recommandation n° 21 : La Commission recommande que la Loi sur l'accès et, par concordance, la Loi sur la protection dans le secteur privé soient modifiées pour accorder explicitement à tous ses membres les pouvoirs et les immunités des commissaires nommés en vertu de la Loi sur les commissions d'enquête.