

**UNE RÉFORME DE
L'ACCÈS À
L'INFORMATION :**

**LE CHOIX DE LA
TRANSPARENCE**

RÉSUMÉ

20 **ANS**

**LA LOI SUR L'ACCÈS
AUX DOCUMENTS
DES ORGANISMES
PUBLICS
ET SUR LA
PROTECTION
DES
RENSEIGNEMENTS
PERSONNELS**

Conception et réalisation : Commission d'accès à l'information

Dépôt légal – 2002
Bibliothèque nationale du Québec
Bibliothèque nationale du Canada
ISBN 2-550-40109-3
CAI-RA-002-02-F

Gouvernement du Québec 2002

Ce rapport est disponible sur le site Internet de la Commission à l'adresse suivante : www.cai.gouv.qc.ca

Tous droits réservés pour tous pays.
La reproduction par quelque procédé que ce soit et la traduction même partielles sont autorisées dans la mesure où la source est indiquée.

Novembre 2002

TABLE DES MATIÈRES

| | Page |
|--|------|
| MOT DE LA PRÉSIDENTE | 4 |
| INTRODUCTION | 6 |
| PARTIE 1 - RÉFORMER LE RÉGIME QUÉBÉCOIS D'ACCÈS À L'INFORMATION | 7 |
| 1.1 La publication automatique de l'information | 7 |
| 1.2 L'accès aux avis et aux recommandations..... | 9 |
| 1.3 Le rôle du responsable de l'accès | 9 |
| 1.4 Le rôle du ministre des Relations avec les citoyens et de l'Immigration..... | 11 |
| PARTIE 2 - LA PROTECTION DES RENSEIGNEMENTS PERSONNELS DANS LE SECTEUR PUBLIC | 11 |
| 2.1 Les technologies de l'information | 11 |
| 2.2 Les autorisations d'accès pour fins de recherche..... | 12 |
| PARTIE 3 - LA COMMISSION D'ACCÈS À L'INFORMATION | 14 |
| PARTIE 4 - LISTE DES RECOMMANDATIONS | 15 |

MOT DE LA PRÉSIDENTE

Il y a vingt ans, le Québec adoptait la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection de renseignements personnels*. Innovatrice, cette loi entérine les principes de l'accès aux documents du gouvernement et des organismes publics et de la protection des renseignements personnels qu'ils détiennent. Du même coup, elle confie la surveillance de l'application de ces principes à un seul organisme, la Commission d'accès à l'information. L'adoption de cette loi a fait du Québec un précurseur dans ce nouveau domaine du droit.

Poursuivant sur la même lancée, le Québec mettait en vigueur, il y a plus de huit ans, la *Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé*. À l'époque, il s'agissait alors d'un précédent en Amérique du Nord.

Au moment de l'adoption de ces lois, le Québec faisait figure de pionnier. Vingt ans après, le Québec est-il toujours à l'avant-garde dans ce domaine? Afin de préserver et de consolider ce modèle québécois qui a été une source d'inspiration pour de nombreuses provinces et États à travers le monde, nous croyons qu'une réforme s'impose.

Depuis l'adoption des règles régissant l'accès à l'information dans le secteur public, une génération a grandi. Durant cette période, l'environnement social et politique s'est modifié énormément. Les forces de la mondialisation de l'économie et des flux internationaux des données sont devenues une réalité qui façonnent quotidiennement nos vies. Dans leur sillage, on y voit poindre de nouvelles attentes quant à l'information disponible aux citoyens. De leur côté, les nouvelles technologies de l'information et des télécommunications ont créé des modes de communication ultra-rapides, renforçant de ce fait l'expectative de l'accès rapide à l'information.

Toutes aussi séduisantes, les technologies se révèlent, en contrepartie, de redoutables outils de surveillance des individus par l'État ou même des uns par les autres, fragilisant l'espace communautaire traditionnel. Enfin, plusieurs ont constaté que ces changements minent l'intérêt et la confiance des citoyens dans les voies traditionnelles de l'expression démocratique, soit essentiellement les mécanismes de la représentativité électorale. En conséquence, de plus en plus, à travers les sociétés occidentales, on assiste à une volonté de renforcer l'expression directe de la démocratie.

Comment notre législation répond-elle à ces nouvelles attentes? La culture du secret de l'administration publique, présente au moment de l'introduction de la loi au début des années 80, a-t-elle fait place à une culture de la transparence?

Depuis une génération, notre législation a énormément vieilli. D'abord imité par des provinces canadiennes et par la suite par certains États en Europe, le modèle lui-même se trouve dépassé par une nouvelle approche qui vise à rendre les organismes publics non seulement imputables de leur gestion, mais plus sensibles et plus attentifs aux besoins du citoyen, réduisant ainsi l'obligation du citoyen de demander de l'information à la pièce.

Notre réflexion sur la législation actuelle doit également tenir compte des décisions ou des initiatives qui sont prises à l'extérieur du cadre de la Commission. C'est le cas de la toute récente décision de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Macdonell c. Procureur général du Québec et Assemblée nationale et Commission d'accès à l'information*. Ce jugement, le premier de la Cour suprême portant sur la Loi sur l'accès, mérite analyse et examen. Cette décision interpelle directement notre volonté collective d'aller dans le sens d'une plus grande transparence de l'État. Pour le législateur, il y a là, assurément, matière à une réflexion approfondie.

L'adoption en 2000 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et les documents électroniques du gouvernement fédéral, qui entre en vigueur progressivement jusqu'en 2004 risque de réduire de façon remarquable la portée de notre loi québécoise. Encore là, vigilance et rigueur s'imposent afin d'assurer aux Québécois le respect d'un droit fondamental.

Au début de ce nouveau siècle, on reconnaît le droit de savoir comme fondement et préalable à l'exercice des autres droits dans une démocratie. Dorénavant, c'est l'État, dans toutes ses formes, qui doit rendre l'information accessible au citoyen, sans que ce dernier n'ait à faire de démarches particulières. Bien sûr, ce renversement des pratiques actuelles ne doit se faire que dans la mesure de ce qui est raisonnable, tenant compte des inévitables impératifs de la sécurité et de la bonne administration.

Le thème majeur du présent rapport est la nécessaire transparence de l'État, qui se traduirait par l'inversion des rôles présentement joués dans le secteur public par les détenteurs et les demandeurs de l'information respectivement. Rendre l'information automatiquement disponible au public, sans qu'il ne soit nécessaire de formuler une demande d'accès pour l'obtenir, est l'idée maîtresse de la réforme que nous souhaitons apporter au régime actuel d'accès à l'information. En fait, ce que la Commission propose au législateur, c'est une véritable réforme du régime d'accès à l'information. Une réforme qui viendra insuffler un nouvel élan à cette loi essentielle à notre démocratie.

D'autres recommandations viennent en appui à ce concept de la transparence de l'État, notamment celles qui abordent le rôle du responsable de l'accès à l'information au sein des organismes, et l'assujettissement de certains organismes à la Loi. Le cheminement du justiciable dans l'application des législations du secteur public et du secteur privé est un autre aspect important d'un processus qui doit être simple et pratique pour les personnes impliquées.

Le rapport de la Commission serait incomplet sans qu'on y évoque l'incursion progressive des nouvelles technologies de l'information dans la vie privée des gens. Grâce à des technologies de plus en plus performantes, on assiste à la création de gigantesques banques de données. Un tel développement technologique ne saurait survenir sans être accompagné d'une démarche d'évaluation de l'impact de ces nouvelles réalités sur la protection des renseignements personnels. Bien que depuis cinq ans il y ait eu une attention majeure portée sur la protection des renseignements personnels dans le secteur public, et particulièrement au gouvernement du Québec, les implications de la technologie maintenant disponible imposent une vigilance constante.

Notre législation a besoin d'une réforme majeure. Celle-ci doit se faire dans un proche avenir afin que nos citoyens puissent jouir de toutes les possibilités et de la pleine protection des droits que peut offrir une démocratie moderne. C'est précisément ce que la Commission d'accès à l'information propose à travers le présent rapport quinquennal.

En terminant, je tiens à saluer le travail considérable effectué par les membres du personnel de la Commission qui ont conjugué leurs expertises et leurs efforts pour produire ce rapport quinquennal. Au nom de tous mes collègues commissaires, je les remercie de cette remarquable contribution et surtout, pour leur fidèle engagement à l'égard de la Commission.

JENNIFER STODDART

INTRODUCTION

Bien des changements se produisent en cinq ans. N'est-ce pas là le reflet d'une société en constante évolution? Quoi qu'il en soit, parmi tous les aspects qui nous préoccupent aujourd'hui, nous pouvons sûrement nommer le droit à l'information. À l'ère du direct amenée par l'arrivée des nouvelles technologies, qu'advient-il de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels?

Cette question est à la base de la production du Rapport quinquennal de la Commission d'accès à l'information. La rédaction d'un tel rapport exige réflexion, mais surtout beaucoup d'expérience dans le domaine. En ce sens, le juge Gonthier déclare dans une décision récente de la Cour suprême : « En interprétant toujours la même Loi et en le faisant régulièrement, le Commissaire québécois développe une expertise générale dans le domaine de l'accès à l'information. »¹

Adoptée il y a maintenant vingt ans, la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels* impose à la Commission d'accès à l'information l'obligation de remettre, à tous les cinq ans, un rapport sur la mise en œuvre de cette Loi. Depuis 1994, une obligation de même nature est prévue pour la mise en œuvre de la *Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé*.

Ce quatrième Rapport quinquennal de la Commission se divise en cinq parties.

La première partie est consacrée à l'accès aux documents des organismes publics et à la transparence administrative. Cette partie, qui se veut le cœur du Rapport de la Commission, propose une réforme majeure du régime québécois d'accès à l'information.

Une deuxième partie couvre le volet de la protection des renseignements personnels dans le secteur public. Technologies de l'information et autorisations de recherche ont retenu l'attention de la Commission.

La troisième partie du Rapport traite de la mise en œuvre de la *Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé*. Les réflexions de la Commission au sujet des questions relatives à la génétique, aux cartes d'identité, à la cybersurveillance des travailleurs et aux renseignements recueillis concernant les locataires seront traitées dans la quatrième partie.

Finalement, une cinquième et dernière partie commente les mandats de la Commission et les outils mis à sa disposition pour les réaliser. La nécessaire indépendance de la Commission vis-à-vis les autorités ministérielles est aussi discutée.

Les pages qui suivent constituent un résumé des points importants que désire mettre en évidence la Commission. **Ajoutons que la liste complète des recommandations se trouve à la Partie 4.** Si vous souhaitez obtenir de plus amples renseignements, nous vous invitons à consulter la version intégrale de ce Rapport qui est disponible sur notre site Internet à l'adresse suivante : www.cai.gouv.qc.ca.

¹ Macdonell c. Québec (Commission d'accès à l'information nationale), 2002, CSC 71.

PARTIE 1 - RÉFORMER LE RÉGIME QUÉBÉCOIS D'ACCÈS À L'INFORMATION

La Loi sur l'accès à l'information reconnaît l'existence du droit à l'information et met en œuvre toute une série de mesures conçues il y a 20 ans pour rendre effectif ce droit. Toutefois, l'approche retenue par le législateur force le demandeur d'accès à entreprendre diverses démarches pour obtenir le document sollicité.

Bien souvent, la démarche préalable à l'obtention d'un document se résumera à peu de choses. Par exemple, le demandeur pourra s'adresser verbalement à un organisme public pour obtenir un document. Ce document pourra être consulté sur place, dans une salle de lecture, électronique ou non, ou lui être transmis par la poste ou par courrier électronique. On pourra également l'aviser de l'endroit où le document peut être obtenu ou de l'adresse d'un site Internet pertinent.

Par contre, si le document ne fait pas partie de ceux qui sont publiés ou largement diffusés par l'organisme, le demandeur devra d'abord formuler sa demande auprès du responsable de l'accès en identifiant correctement le document requis et ensuite attendre que l'on y donne suite avant de pouvoir enfin obtenir ce qu'il cherche. Bien souvent, ces formalités constituent un obstacle à l'accès à l'information.

De plus, le délai de traitement d'une demande d'accès aura parfois pour effet d'enlever tout intérêt à l'information recherchée.

Voilà donc pourquoi les modes actuels d'accès à l'information prévus par la loi doivent évoluer et tendre à une diffusion la plus large possible de l'information détenue par l'État. Il est temps d'imaginer d'autres façons de procéder qui faciliteront l'exercice du droit à l'information et, du même coup, une transparence encore plus grande des organismes publics.

1.1 LA PUBLICATION AUTOMATIQUE DE L'INFORMATION

Selon la Commission, les organismes publics doivent maintenant revoir leur façon de gérer leurs documents, avec l'objectif premier de les rendre plus facilement accessibles et de minimiser les démarches que doivent entreprendre les demandeurs d'accès pour les obtenir. L'équation est évidente : moins il y aura de procédures pour obtenir un document et mieux sera respecté le droit à l'information.

En fait la proposition que formule la Commission se résume à l'atteinte de deux objectifs : permettre au citoyen de savoir quelle information est détenue par l'État et, sous réserve de l'application des restrictions à l'accès énoncées dans la loi, pouvoir avoir accès à cette information sans formalité.

Il ne s'agit pas de faire ici quelques retouches mineures ou de simples ajustements qui donneraient l'impression que le citoyen sera mieux servi. Il s'agit au contraire d'adopter une approche totalement différente. Plutôt que d'attendre la demande d'accès à un document, l'organisme devrait s'assurer de la publication automatique de l'information dès sa création. En fait, le principe général devrait être la publication automatique de l'information alors que la demande d'accès formulée auprès du responsable de l'accès deviendrait l'exception. La Commission propose donc que les organismes publics aient l'obligation d'adopter une politique de publication automatique de l'information.

- **Le Plan de publication**

Afin de mettre en œuvre cette politique, les organismes devraient prévoir l'adoption d'un Plan de publication de l'information. Ce Plan comprendrait les catégories d'information ou de documents dont la diffusion serait obligatoire dès leur création.

Ce Plan permettrait aux citoyens de savoir quelles catégories d'information sont diffusées par l'organisme. Considérant les facilités offertes par les nouvelles technologies de l'information, la Commission estime que ce

Plan devrait prévoir la publication d'une information variée et abondante ne se limitant pas à de simples renseignements sur les services offerts par l'organisme.

- **L'Index général des documents**

Par souci de transparence, les organismes devraient également dresser un Index général de leurs documents. Cet Index comprendrait cette fois la liste de tous les documents détenus par l'organisme, y compris ceux qui ne feraient pas partie du Plan de publication de l'information. Un tel outil permettrait à toute personne de connaître l'information qui peut être obtenue auprès de l'organisme.

Cet Index pourrait aussi indiquer qu'un document est accessible sans formalité et indiquer l'endroit où l'on peut y accéder. Dans la mesure où la numérisation des documents deviendra la norme, l'Index général pourrait établir un lien électronique avec les documents accessibles.

- **Le Plan et l'Index : outils de transparence**

Le Plan et l'Index devraient devenir des outils de gestion de l'information qui permettraient tant aux employés de l'État qu'aux citoyens de mieux connaître les documents qui sont détenus. Tout employé de l'État appelé à avoir des contacts avec le public saurait ainsi qu'il peut communiquer un document sans crainte de divulgation inappropriée.

Pour mener à bien cet exercice, chaque organisme devra évidemment tenir compte de sa particularité et de la nature précise de chaque document. Il ne s'agit pas ici de nier l'existence de restrictions à l'accès et de mettre en ligne des renseignements personnels ou des documents dont la nature confidentielle est reconnue par le législateur, mais bien de diffuser activement de l'information qui doit être accessible en vertu de la Loi sur l'accès.

Pour faciliter l'élaboration des plans, les organismes publics pourraient former des tables sectorielles afin d'échanger sur le mode de classement des documents, sur le caractère public automatique de certains types de documents ou sur toute autre question relative à la gestion documentaire dans le cadre de l'application de la Loi sur l'accès. Ces regroupements pourraient refléter les différents types d'organismes publics : les ministères, les organismes gouvernementaux, les organismes municipaux, les organismes scolaires, les établissements de santé et des services sociaux.

Quelles catégories de documents devraient faire l'objet d'une publication automatique? Bien sûr, la réponse à cette question doit être apportée par chaque organisme public concerné. Toutefois, nous pouvons donner ici quelques exemples de catégories de documents dont la publication automatique semble des plus appropriées.

Certains types de documents ont un caractère public en vertu de la loi. Tel est le cas, par exemple, des procès-verbaux des conseils municipaux ou des établissements de santé et de services sociaux. Alors pourquoi ne pas rendre ces documents automatiquement accessibles plutôt que d'attendre une demande d'accès écrite? Si la consultation du Plan de publication de l'information et de l'Index général des documents de l'organisme permet à la fois de connaître l'existence d'un procès-verbal et d'y avoir accès, tous seront gagnants. Cette façon de procéder pourrait en effet réduire le nombre de demandes d'accès que le responsable doit traiter et permettre à une personne, de façon tout à fait anonyme et rapide, d'avoir accès au document recherché.

Pourraient être automatiquement communiqués les documents qui ont déjà fait l'objet d'une communication en vertu de la Loi sur l'accès ou qui font habituellement l'objet de nombreuses demandes d'accès. Pour dresser l'inventaire des documents faisant l'objet d'une publication automatique, pourraient également être analysés les demandes d'information formulées auprès de l'organisme, les commentaires qui lui sont transmis par les citoyens ou toute autre façon d'évaluer leurs besoins en terme d'information.

Les directives et autres documents internes susceptibles d'avoir des effets directs sur les rapports de l'organisme avec le public ne sont pas publiés ou diffusés systématiquement. La transparence de l'État serait grandement améliorée si, comme c'est le cas aux États-Unis et en Nouvelle-Zélande, des obligations de communication automatique de ces informations étaient prévues.

Pourraient, à titre d'exemple, être automatiquement communiqués pour chaque organisme public les renseignements relatifs à son organigramme, les services qui relèvent de sa mission, les nom, coordonnées et fonction des membres du personnel appelés à avoir des contacts avec le public. Devraient également être visés par la politique de publication automatique de l'information les politiques, manuels, directives et autres principes qui sont appliqués dans l'organisme lorsqu'ils ont une influence directe sur le rapport entre ce dernier et les administrés.

1.2 L'ACCÈS AUX AVIS ET AUX RECOMMANDATIONS

Invoqué sur une base on ne peut plus régulière, l'article 37 ferme plus souvent qu'à son tour la voie d'accès à un document. Cette disposition prévoit qu'un organisme public peut refuser de communiquer une recommandation ou un avis fait depuis moins de dix ans, par un de ses membres, un membre de son personnel, un membre d'un autre organisme public ou un membre du personnel de cet autre organisme dans l'exercice de leurs fonctions. Le responsable peut également refuser de communiquer une recommandation ou un avis qui lui a été fait, à sa demande, depuis moins de dix ans, par un consultant ou par un conseiller sur une matière de sa compétence. Cette restriction à l'accès à l'information vise la protection des renseignements qui ont des incidences sur les décisions administratives ou politiques.

Sans nécessairement vouloir nier l'importance des objectifs poursuivis par cette restriction à l'accès, on peut s'interroger, vingt ans plus tard, sur la portée de cette restriction. Cette réflexion s'avère d'autant plus nécessaire que l'article 37 est employé à toutes les sauces et que le refus de communiquer un document est bien souvent fondé sur cette disposition. Il est bien évident que la protection du processus décisionnel est un objectif important qui se justifie dans notre système politique. Ce constat ne doit toutefois pas créer d'automatismes et servir de prétexte facile pour refuser de communiquer des documents utiles au débat public.

De plus en plus, le citoyen veut exercer un contrôle sur ceux qui le gouvernement non seulement une fois à tous les quatre ans, lors de l'élection, mais aussi en cours de réalisation de mandat. C'est au demeurant le sens qu'il faut donner à la nouvelle *Loi sur l'administration publique*² imposant l'imputabilité aux gestionnaires. Comment assurer l'atteinte de ces objectifs si le citoyen ne dispose pas des avis et recommandations qui ont fondé les décisions?

Voilà pourquoi la Commission invite le législateur à examiner la possibilité de rendre accessibles les avis et les recommandations dès que le processus décisionnel est achevé.

Ajoutons qu'à défaut de rendre accessibles les avis et les recommandations dès que la décision qui en découle est prise, la Commission recommande que le délai de rétention de 10 ans prévu à l'article 37 soit ramené à 5 ans.

Parallèlement, la Commission recommande que le responsable de l'accès aux documents ait l'obligation, avant de refuser la communication d'un avis ou d'une recommandation, de s'interroger sur le préjudice qui pourrait découler de leur communication. Dans l'impossibilité de pouvoir identifier un préjudice, le document devrait être communiqué. À cet effet, le responsable devrait pouvoir compter sur des outils d'aide à la décision élaborés par le ministre des Relations avec les citoyens et de l'Immigration.

1.3 LE RÔLE DU RESPONSABLE DE L'ACCÈS

Souhaitant souligner l'importance de cette fonction, le législateur a expressément prévu que la plus haute autorité au sein d'un organisme public exerce les fonctions de responsable de l'accès aux documents. Et s'il doit y avoir délégation de cette fonction, ce qui est généralement le cas, elle ne peut se faire qu'en faveur d'un membre du personnel de direction.

² L.R.Q., c. A-6.01.

On pourrait croire que le rôle du responsable se limite à recevoir les demandes d'accès des requérants, de les traiter, de voir à l'acheminement de l'information si elle est accessible ou, au contraire, refuser la communication de l'information en motivant, au moyen d'un écrit, un tel refus. Tel n'est pas le cas ou, du moins, tel ne devrait pas être le cas!

La Loi sur l'accès veut favoriser un large accès aux documents publics tout en protégeant certaines informations jugées sensibles. Bien souvent, c'est au responsable de l'accès qu'il reviendra de déterminer si une information est sensible ou non. Dépendra donc de son jugement la réponse favorable ou défavorable à une demande d'accès.

De nombreuses restrictions à l'accès ont un caractère facultatif et le sort réservé à une demande d'accès dépendra bien souvent de la façon dont un responsable de l'accès exercera son pouvoir discrétionnaire. Il ne fait aucun doute que l'exercice du pouvoir discrétionnaire n'est pas une tâche facile, mais de son exercice découle l'attitude que l'organisme adopte vis-à-vis la Loi sur l'accès : une attitude d'ouverture et de transparence, telle que le prône la loi, ou, au contraire, une attitude qui dénote méfiance et scepticisme face aux obligations de divulgation de l'information.

Un responsable de l'accès devrait également être un ambassadeur de l'accès à l'information auprès de son organisme. Il pourrait voir à sensibiliser le personnel à l'importance de la loi et des objectifs qu'elle poursuit.

Rouage essentiel à la mise en application de la Loi sur l'accès, le responsable doit pouvoir compter sur tous les appuis nécessaires au sein de son organisme pour pleinement jouer le rôle qui lui a été confié. Ces appuis sont d'autant plus nécessaires qu'ils sont essentiels pour l'atteinte des objectifs recherchés par la Loi, soit assurer le maintien d'une saine démocratie et une transparence accrue de l'État.

Le responsable de l'accès doit donc jouir d'une grande indépendance dans l'exercice de ses fonctions. Son autonomie doit être renforcée et son rôle valorisé. Toutefois, cette indépendance ne doit pas signifier que le responsable est exclu de la vie de l'organisme. Au contraire, son intégration à l'organisme demeure essentielle pour lui permettre de bien connaître le contexte et tous les éléments pertinents qui lui permettront une analyse complète des demandes d'accès qui lui sont soumises.

L'appui apporté au responsable par les plus hautes autorités de l'organisme doit aller bien au-delà du simple appui moral. Toutes les ressources nécessaires, qu'elles soient humaines ou financières, doivent être mises à la disposition du responsable de l'accès. En outre, lorsque le volume de demandes d'accès le justifie, le responsable devrait pouvoir consacrer tout son temps aux seules activités reliées au traitement de ces demandes.

Les responsables de l'accès aux documents devraient également avoir la possibilité, dès leur entrée en fonction, de suivre une formation portant sur la Loi sur l'accès. Une formation continue devrait aussi être offerte aux responsables. Puisque les technologies de l'information sont des outils indispensables à une meilleure diffusion de l'information et à un traitement efficace et rapide des demandes d'accès, la formation dispensée aux responsables de l'accès aux documents devrait inclure ces sujets.

Afin de rendre les responsables de l'accès davantage imputables, les organismes publics devraient réserver une section de leur rapport annuel de gestion aux activités du responsable de l'accès. Le rapport annuel de chaque organisme public servirait donc de support pour rendre compte des activités du responsable de l'accès aux documents. Une section du rapport annuel de l'organisme devrait être consacrée au bilan des activités de ce dernier et à la mise en œuvre de la Loi sur l'accès. Outre la détermination de son contenu, le responsable assumerait l'entière responsabilité de cette section du rapport en y apposant sa signature. Cette section du rapport annuel qui serait consacrée aux activités du responsable serait d'autant plus justifiée que ce dernier doit jouir d'une certaine indépendance dans l'exercice de ses fonctions.

Selon la Commission, rendre davantage imputables les responsables de l'accès aux documents et obliger les organismes publics à réserver une section de leur rapport annuel de gestion aux activités de ces derniers constitueraient une composante importante de la reconnaissance du droit à l'information.

1.4 LE RÔLE DU MINISTRE DES RELATIONS AVEC LES CITOYENS ET DE L'IMMIGRATION

Pour la Commission, il ne fait aucun doute qu'elle ne peut à elle seule assumer la promotion du droit à l'information, d'autant plus que la loi ne lui attribue pas de mandat spécifique à cet effet. Le ministre responsable de l'application de la Loi sur l'accès a donc un rôle majeur à jouer pour la faire connaître tant à l'intérieur de l'appareil de l'État qu'à l'ensemble de la population. C'est à lui que revient la promotion de cette loi.

On peut affirmer, sans grand risque d'erreurs, que le volet de la Loi sur l'accès portant sur l'accès aux documents administratifs est plus ou moins connu par l'ensemble du personnel de la fonction publique. En effet, au cours des dernières années, l'accent a davantage été mis sur le volet de la Loi consacré à la protection des renseignements personnels.

Le ministère devrait également colliger de façon continue les données statistiques nécessaires auprès des responsables de l'accès aux documents des organismes publics afin de dresser un portrait de l'application et du respect de la Loi sur l'accès. Des données précises collectées à l'aide de logiciels spécifiques ou de d'autres outils communs à tous les responsables de l'accès permettraient de mieux réfléchir aux changements requis pour améliorer l'exercice du droit d'accès.

La publication de ces données dans le rapport annuel de gestion du ministère permettrait également au législateur d'avoir un portrait révélateur sur l'application de la Loi. Plusieurs avantages découleraient du recours à ces outils de suivi communs. Par exemple, les responsables auraient un outil qui leur permettrait de dresser plus facilement le bilan annuel de leurs activités, bilan qui devrait être inclus dans le rapport annuel de l'organisme.

PARTIE 2 - LA PROTECTION DES RENSEIGNEMENTS PERSONNELS DANS LE SECTEUR PUBLIC

Le développement de l'informatique amène sa part de bienfaits dans la vie de tous les jours. En contrepartie, ce développement comporte des défis importants au regard de la protection de la vie privée, particulièrement en ce qui concerne les renseignements personnels détenus par l'État. La Commission d'accès à l'information a constaté au cours des études et des évaluations qu'elle effectue dans le domaine des technologies de l'information de l'État que ces défis en terme de protection des renseignements personnels sont toujours présents.

2.1 LES TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION

- **Le respect des principes de protection**

Au cours des dernières années, la très grande majorité des ministères et organismes est passée à l'action en mettant en place des mesures concrètes de sécurité afin d'assurer la confidentialité des renseignements personnels qu'ils détiennent.

Cependant, pour plusieurs gestionnaires, l'adoption de mesures et plans d'action peuvent engendrer une fausse impression d'avoir pris les dispositions nécessaires pour appliquer les principes de protection des renseignements personnels. En effet, garantir la sécurité des renseignements personnels ne suffit pas. Il faut également que les règles relatives à la cueillette, à l'utilisation ou à la communication d'un renseignement personnel soient respectées. Même s'il a mis en place les meilleures mesures de sécurité, un organisme public n'aura pas plus le droit de recueillir des renseignements qui ne sont pas nécessaires à l'exercice de ses fonctions. Sécurité et protection des renseignements personnels sont deux concepts qu'il faut distinguer.

Les ministères et organismes doivent prendre un soin plus particulier afin de sensibiliser les concepteurs et les architectes de ces systèmes d'information aux principes de protection de renseignements personnels. Ils

doivent en outre engager les responsables de la protection des renseignements personnels dans les travaux de développement de leur système d'information.

L'introduction de nouvelles technologies, comme les mesures biométriques, certificats d'identité, caméras de surveillance et cartes à puce, constituent certes des moyens visant à apporter une plus grande sécurité, mais elles comportent également des contraintes à l'égard de la protection des renseignements personnels. Selon la Commission, les organismes publics devraient toujours procéder à une analyse des risques en matière de protection des renseignements personnels lors des travaux préliminaires de conception de ces systèmes.

- **Les renseignements dans le secteur de la santé**

Il ne fait plus de doute que le cadre juridique relatif aux renseignements personnels dans le secteur de la santé n'est pas adapté à la réalité d'un dossier patient électronique accessible dans un réseau intégré de soins et de services.

La Commission reconnaît la nécessité d'améliorer la circulation des renseignements de santé et croit que la technologie peut faciliter l'atteinte de cet objectif. Toutefois, la très grande sensibilité des renseignements de santé et la multitude d'intervenants du réseau de la santé et des services sociaux obligent à une très grande rigueur dans le choix des moyens pour respecter les droits fondamentaux des personnes concernées. Le récent débat sur l'avant-projet de la loi sur la carte santé est suffisamment démonstratif des différents enjeux.

Sur la base d'objectifs bien définis et d'une solide évaluation, le développement d'un ou plusieurs modèles d'échanges d'information, à l'échelle locale ou régionale, permettrait de bâtir une solution technologique favorisant une meilleure circulation des renseignements de santé des citoyens et répondant ainsi aux besoins des intervenants du secteur de la santé.

- **Étanchéité**

La tendance marquée vers la concentration et la centralisation de plus en plus grandes de renseignements personnels dans tous les secteurs d'activité de l'appareil gouvernemental requiert que le législateur affirme clairement le concept d'étanchéité des fichiers détenus par les organismes publics.

Sans étanchéité de leurs fichiers de renseignements personnels, les organismes publics ne seront plus en mesure de garantir aux citoyens le respect de leur droit de savoir à quelles fins sont utilisés les renseignements personnels qui les concernent.

La Commission demande que le concept de l'étanchéité des fichiers détenus par un organisme public soit clairement reconnu dans la Loi sur l'accès.

2.2 LES AUTORISATIONS D'ACCÈS POUR FINS DE RECHERCHE

La Loi sur l'accès confère à la Commission d'accès à l'information la responsabilité d'autoriser des chercheurs à recevoir communication de renseignements nominatifs détenus par des organismes publics, et ce, sans le consentement des personnes concernées. Une disposition semblable existe dans la Loi sur le secteur privé.

Les ministères et organismes gouvernementaux sont sans conteste les deux types d'organisations détentrices les plus sollicités par les chercheurs désireux d'accéder à des renseignements nominatifs dans le cadre de leur recherche. Parmi ceux-ci, les renseignements détenus dans les fichiers de la Régie de l'assurance maladie du Québec sont les plus convoités. En effet, la santé est de loin le domaine de recherche le plus important. Durant les cinq dernières années, 56 % de l'ensemble des demandes traitées par la Commission relevaient de ce domaine. Les chercheurs des universités et des hôpitaux sont particulièrement actifs dans le cadre des demandes d'autorisation de recherche. Dans leurs cas, il n'est pas rare que la taille des échantillons constitués à des fins de recherche soit composée d'une population supérieure à 100 000 personnes, les sujets de leurs études portant sur des thèmes qui exigent un vaste échantillon. Il ne faut donc pas se surprendre de cette situation.

- **Recevabilité d'une demande d'autorisation**

Le législateur a déterminé trois critères devant présider à l'émission d'une demande d'autorisation de recherche. Ainsi, il doit être démontré à la satisfaction de la Commission que l'usage projeté n'est pas frivole, que les fins recherchées ne peuvent être atteintes que si les renseignements sont communiqués sous forme nominative et enfin, que les renseignements en cause seront utilisés de manière à en assurer le caractère confidentiel.

Le volume sans cesse croissant des données sollicitées, la sensibilité des données faisant l'objet des demandes d'autorisation ainsi que les divers milieux d'entreposage de ces données amènent la Commission à proposer qu'une quatrième condition reliée aux mesures de sécurité soit ajoutée. Par conséquent, une modification devrait être apportée à la Loi sur l'accès de manière à ce que la Commission puisse n'accorder une autorisation que si des mesures de sécurité assurent le caractère confidentiel des renseignements personnels.

- **Le regard limité de la Commission**

Les chercheurs qui réalisent des études dans le secteur de la santé doivent souvent formuler des demandes d'autorisation de recherche parallèles tant auprès de la Commission d'accès à l'information qu'auprès des directeurs des services professionnels de chaque établissement de santé détenant les renseignements nominatifs requis. En effet, cette façon de procéder s'inscrit dans certaines lois en vigueur, notamment celle de la Loi sur les services de santé et les services sociaux.

Dans cette perspective, la Commission est condamnée à procéder à des examens partiels des demandes. Elle ne peut dans son analyse s'assurer que l'ensemble des critères présidant à sa décision seront tous pris en considération.

Ainsi, la Commission n'a donc qu'un regard limité sur une recherche puisqu'elle ignore quelles sont les données qu'un chercheur obtient auprès d'un centre hospitalier. Il en est de même à l'égard de la Commission de la santé et de la sécurité du travail.

Afin de remplir entièrement cet important mandat, la Commission recommande que la Loi sur l'accès soit modifiée pour prévoir que seule la CAI puisse autoriser les chercheurs à obtenir les données souhaitées.

- **Responsabilité des organismes détenteurs de renseignements nominatifs**

Gardien d'une multitude de renseignements personnels, l'organisme détenteur doit demeurer imputable à l'égard des renseignements personnels qu'il transmet à un chercheur à la suite d'un avis favorable de la Commission. Il s'agit ici d'établir un processus plus strict qui permettra au détenteur de faire lui aussi partie du mécanisme d'approbation.

En d'autres termes, avant que la demande ne soit soumise à la Commission, l'organisme public devrait procéder à une première analyse de la demande d'autorisation pour appliquer le test de nécessité entre l'objet de la recherche et les données demandées par le chercheur.

Après que la Commission ait donné son approbation à la communication de renseignements nominatifs, l'organisme détenteur devrait voir au respect des conditions édictées et faire rapport annuellement à la Commission. À cet effet, une relation contractuelle entre l'organisme détenteur et le chercheur devrait encadrer l'exercice du respect des conditions visant à assurer la confidentialité des renseignements.

- **Tendances émergentes**

Depuis quelque temps, la Commission est sensibilisée et parfois saisie de dossiers de chercheurs qui souhaitent obtenir sur des bases permanentes des fichiers détenus par l'État pour constituer des entrepôts de données ou créer des liens de communication avec ces entrepôts.

À cet effet, la Commission accueillerait favorablement la tenue d'une commission parlementaire où les différents partenaires pourraient faire valoir leurs intérêts et défendre les principes auxquels ils adhèrent, et ce, en toute transparence.

PARTIE 3 - LA COMMISSION D'ACCÈS À L'INFORMATION

- **Un organisme multifonctionnel**

Tant la Loi sur l'accès que la Loi sur le secteur privé dotent la Commission d'accès à l'information de vastes pouvoirs qui lui permettent d'exercer des mandats tout aussi vastes et surtout d'atteindre les objectifs poursuivis par ces lois.

Dans le jargon de l'administration moderne, la Commission est un organisme multifonctionnel. En créant la Commission, le législateur de l'époque a fait un choix délibéré, décidant de jumeler dans un même organisme des fonctions à la fois adjudicative et administrative. Cette approche pragmatique avait l'avantage de constituer un organisme de dimension modeste au moment même où le monde occidental, le Québec n'étant pas épargné, vivait une crise économique majeure³.

Au-delà de ce pragmatisme, il faut y voir d'abord une réelle volonté de créer un guichet unique pour le citoyen.

Ce type d'organisation, relativement rare dans l'appareil administratif québécois, se retrouve dans plusieurs autres pays où très souvent les commissions nationales sont tributaires de plusieurs mandats. Il y a là une sorte de convergence dans ce milieu qui favorise une concentration des pouvoirs dans une seule et même organisation.

Il nous faut ajouter que le droit à l'information et le droit au respect de la vie privée sont deux droits reconnus par la Charte des droits et libertés de la personne. De ce fait, à l'occasion, des arbitrages s'imposent. Doit-on favoriser l'accès à l'information au détriment de la protection des renseignements personnels? Des renseignements personnels méritent-ils la protection reconnue alors que certains souhaiteraient plutôt la transparence de l'État? C'est ce type de problème que rencontre la Commission lorsque, par exemple, une personne demande accès à un compte de dépenses d'un membre d'un organisme public ou encore, lorsqu'un individu souhaite consulter le rôle d'évaluation d'une municipalité. La recherche d'un équilibre entre ces deux droits se révèle souvent un exercice délicat qui requiert une expertise que la Commission a su développer grâce aux deux mandats qu'elle exerce conjointement.

- **Des ressources limitées**

Depuis sa création, la Commission ne peut compter sur des ressources humaines, financières et matérielles suffisantes. Les présidents qui s'y sont succédés l'ont rappelé. Malgré ces rappels répétés, les arguments semblent manquer pour convaincre de la nécessité d'y investir des montants, somme toute relativement modestes, pour permettre à la Commission de sortir de cet état de dénuement qui la caractérise.

Pourtant, au fil des ans, la Commission a profité de plusieurs tribunes pour souligner le besoin pressant de consacrer des ressources additionnelles notamment en matière de surveillance et de contrôle⁴. Faisant écho à ces demandes répétées, les parlementaires ont recommandé à plusieurs reprises une hausse du budget de la Commission. En toute justice, ce budget a été augmenté. Toutefois, la Commission ne dispose toujours pas des ressources humaines, matérielles et financières pour lui permettre de pleinement acquitter les mandats que lui confient la Loi sur l'accès et la Loi sur le secteur privé. Au cours de la période visée par ce Rapport, le

³ ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC *op. cit.*, note 2, p. 3524 et ss.

⁴ ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, Commission de la culture, 1^{re} session, 36^e législature, 20 février 2002.

gouvernement a consenti des montants précis pour des mandats particuliers. Effectifs et budget se sont toutefois envolés au terme de la réalisation de ces mandats.

- **Un rattachement qui mérite une remise en question**

L'Assemblée nationale nomme les cinq membres de la Commission. C'est le cas aussi des membres de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, du Directeur général des élections, du Protecteur du citoyen, du Vérificateur général et du Commissaire au lobbying. Ce mode de nomination confère à toutes ces personnes ainsi nommées une indépendance face aux ministères et aux organismes du gouvernement. Dans le cas de la Commission, il faut souligner que ses membres siègent régulièrement en révision de décisions prises par ces organismes publics et sont appelés à donner des avis sur des projets que lui présente le gouvernement. Néanmoins, le budget de la Commission émerge à celui du ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration. Seule la Commission des droits de la personne et de la jeunesse est dans une situation semblable. Dans les autres cas, c'est le bureau de l'Assemblée nationale qui octroie le budget. À notre avis, cela assure une plus grande indépendance de l'organisme face à un ministre, à un ministère.

D'emblée, il nous faut préciser que la Commission n'a jamais fait l'objet de pression gouvernementale induite. Toutefois, la Commission s'inquiète de l'apparence de conflit lorsqu'elle doit discuter de son budget avec un ministre et une équipe ministérielle quand, en même temps, elle doit examiner des demandes de révision qui impliquent son ministère. En toute logique, il nous apparaît que la solution retenue pour la majorité des organismes et plus récemment, pour le Commissaire au lobbying, justifie un rattachement complet de la Commission à l'Assemblée nationale.

Cette recommandation de la Commission ne signifie pas que la Loi sur l'accès et la Loi sur le secteur privé doivent être modifiées. Au contraire, il est prévu que le ministre des Relations avec les citoyens et de l'Immigration demeure le ministre responsable de l'application de ces lois. Cette façon de faire permet une application de la loi plus uniforme dans l'appareil gouvernemental et assure la présence d'un répondant ministériel devant l'Assemblée nationale.

PARTIE 4 - LISTE DES RECOMMANDATIONS

L'ACCÈS AUX DOCUMENTS DES ORGANISMES PUBLICS

Recommandation n° 1

La Commission recommande le maintien de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels. Toutefois, elle recommande que des modifications importantes soient apportées rapidement, particulièrement au chapitre de l'accès à l'information.

Recommandation n° 2

La Commission invite le législateur à s'interroger sur la pertinence de modifier la Charte des droits et libertés de la personne afin que le droit à l'information puisse jouir d'une protection équivalente à celle des libertés et droits fondamentaux, des droits politiques ou des droits judiciaires.

Recommandation n° 3

Afin de favoriser une meilleure compréhension des motifs à l'origine d'un refus de communiquer un document, la Commission recommande que l'article 50 de la Loi sur l'accès soit modifié de façon à obliger le responsable de l'accès à indiquer au demandeur, lorsque le contexte s'y prête, quel préjudice la communication du document pourrait engendrer, quel est le processus décisionnel actuellement en cours et à quel moment le document pourra être accessible.

Recommandation n° 4

La Commission recommande que le ministre des Relations avec les citoyens et de l'Immigration entreprenne, en collaboration avec des responsables de l'accès aux documents, des travaux de réflexion devant mener à l'établissement de directives ou d'outils d'aide à la décision pour soutenir les responsables lorsque ces derniers doivent exercer un pouvoir discrétionnaire conduisant au refus de communiquer un document.

Recommandation n° 5

Afin de faciliter l'accès aux documents détenus par les organismes publics, la Commission propose que chaque organisme public ait l'obligation d'adopter une politique de publication automatique de l'information.

Recommandation n° 6

Chaque organisme public devrait avoir l'obligation d'adopter un Plan de publication de l'information. Devrait automatiquement être publié ou diffusé tout document qui serait de la nature de ceux décrits dans ce Plan.

Recommandation n° 7

La Commission recommande également que les organismes publics aient l'obligation de dresser un Index général des documents. Cet index remplacerait l'actuelle liste de classement tenue en vertu de l'article 16 de la Loi sur l'accès. Il permettrait de connaître quelle information est détenue par chaque organisme.

Recommandation n° 8

La Commission invite le législateur à examiner la possibilité de rendre accessibles les avis et les recommandations dès que le processus décisionnel est achevé. Cette approche aurait l'avantage d'accorder aux avis et aux recommandations le même traitement que les analyses et, surtout, elle tiendrait compte du désir de plus en plus manifeste du citoyen de participer aux grands débats de la société.

Recommandation n° 9

La Commission recommande que les responsables de l'accès aux documents aient l'obligation d'évaluer le préjudice qui pourrait vraisemblablement découler de la communication d'un avis ou d'une recommandation. À cet effet, le responsable devrait pouvoir compter sur des outils d'aide à la décision élaborés par le ministre des Relations avec les citoyens et de l'Immigration.

Recommandation n° 10

La Commission recommande aux organismes publics d'évaluer l'ensemble des tâches effectuées par le responsable de l'accès et, en tenant compte des résultats, de consacrer les ressources humaines, financières et matérielles requises.

Recommandation n° 11

La Commission recommande que les responsables de l'accès aux documents puissent avoir la possibilité, dès leur entrée en fonction, de suivre une formation portant sur la Loi sur l'accès. Une formation continue devrait également être offerte aux responsables. Le ministre des Relations avec les citoyens et de l'Immigration devrait être responsable de la mise en œuvre de ces programmes de formation.

Puisque les technologies de l'information sont des outils indispensables à une meilleure diffusion de l'information et à un traitement efficace et rapide des demandes d'accès, la formation dispensée aux responsables de l'accès aux documents devrait également inclure ces sujets.

Recommandation n° 12

La Commission recommande que la Loi sur l'accès soit modifiée afin de prévoir que le rapport annuel d'un organisme public doit contenir un rapport du responsable de l'accès aux documents concernant ses activités pour l'année écoulée.

Recommandation n° 13

La Commission recommande que le ministre des Relations avec les citoyens et de l'Immigration puisse assumer un fort leadership auprès d'un réseau de responsables de l'accès aux documents et, qu'à cet égard, il ait entre autres l'obligation de voir à la formation de ces responsables.

Recommandation n° 14

La Commission recommande que le ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration fasse la promotion de l'utilisation d'outils de suivi communs visant à obtenir toute l'information pertinente sur la gestion des demandes d'accès à des documents.

Recommandation n° 15

La Commission recommande l'adoption des dispositions concernant les ordres professionnels contenues dans le projet de loi n° 122.

Recommandation n° 16

La Commission recommande que soient assujettis tous les organismes dont le financement est largement assuré par l'État.

Recommandation n° 17

La Commission réitère donc sa recommandation de réviser la définition d'organisme municipal qui apparaît à la Loi sur l'accès afin de prendre en compte la composition du conseil d'administration et la provenance des fonds.

Recommandation n° 18

La Commission renouvelle la recommandation formulée dans le Rapport quinquennal de 1997, selon laquelle toute personne devrait avoir un droit d'accès aux renseignements qui concernent un établissement d'enseignement privé visé par le deuxième paragraphe de l'article 6 de la Loi sur l'accès.

Recommandation n° 19

La Commission propose donc à nouveau la diminution des délais prévus aux articles 30, 33, 35 et 37 de la Loi.

Recommandation n° 20

La Commission propose à nouveau de modifier l'article 30 afin d'y prévoir que le responsable de l'accès ne peut refuser l'accès à une décision ou un décret du Conseil exécutif ou une décision du Conseil du trésor qui datent de plus de vingt ans.

Recommandation n° 21

La Commission souhaite que le législateur ramène le délai de 25 ans prévu à l'article 33 à un délai de rétention de 15 ans.

Recommandation n° 22

Le délai de 15 ans prévu à l'article 35 de la Loi devrait être réduit à un délai de 10 ans.

Recommandation n° 23

À défaut de rendre accessibles les avis et les recommandations dès que la décision qui en découle est rendue, la Commission recommande que le délai de rétention de 10 ans prévu à l'article 37 soit ramené à 5 ans.

Recommandation n° 24

La Commission recommande à nouveau que la requête pour permission d'en appeler soit abolie, sauf lorsque l'appel porte sur une décision finale interlocutoire à laquelle la décision finale ne peut remédier.

Recommandation n° 25

La Commission recommande à nouveau que soient modifiés les articles 61 de la Loi sur le secteur privé et 147 de la Loi sur l'accès afin d'éviter la présentation de requêtes pour permission d'en appeler tant que la Commission n'a pas entendu l'ensemble de la preuve et rendu une décision finale à ce propos.

Recommandation n° 26

La Commission recommande à nouveau que la personne qui a déposé une demande de révision ou une demande d'examen de mécontentement auprès de la Commission ne puisse pas être condamnée aux dépens par la Cour du Québec si la décision de la Commission est portée en appel par une autre partie.

Recommandation n° 27

Afin de reconnaître un exercice complet du droit d'accès, un organisme public qui porte en appel une décision rendue par la Commission qui lui est défavorable devrait donc prendre en charge tous les frais judiciaires et extrajudiciaires de la personne physique à qui la Commission a donné raison.

Recommandation n° 28

La Commission recommande à nouveau d'uniformiser les dispositions pénales de la Loi sur l'accès et de la Loi sur le secteur privé. Les articles 158 à 162 de la Loi sur l'accès devraient être reformulés afin d'assujettir à un régime des responsabilités strictes les infractions qui y sont décrites.

Par ailleurs, le montant des amendes prévu par ces deux lois devrait également être équivalent. De plus, une disposition pénale devrait être ajoutée à la Loi sur le secteur privé afin que puisse être sanctionné le non-respect des ordonnances rendues à la suite d'une enquête.

Finalement, la défense de bonne foi reconnue à l'article 163 devrait céder sa place à une preuve de diligence raisonnable.

Recommandation n° 29

La Commission recommande que soit ajoutée à la Loi sur l'accès une disposition qui stipulerait que l'intérêt de l'enfant doit prévaloir lorsqu'une personne y ayant droit demande accès au dossier de cet enfant.

Recommandation n° 30

La Commission recommande que le législateur clarifie la Loi sur l'accès et la Loi sur le secteur privé afin qu'il soit interdit de refuser à une personne l'accès à un renseignement qui concerne son état de santé, à moins que cette communication ne risque vraisemblablement de créer un préjudice grave pour sa santé et que les lois, règlements et Code de déontologie des ordres professionnels soient adaptés en conséquence.

Recommandation n° 31

La Commission recommande que soient modifiées la Loi sur l'accès et la Loi sur le secteur privé afin d'y ajouter une disposition qui autoriserait le regroupement de citoyens lors du traitement des plaintes par la Commission.

Recommandation n° 32

La Commission recommande que la Loi sur la santé et la sécurité du travail soit amendée afin qu'il ne soit plus possible d'interpréter les articles 174 et 176 de cette loi de façon à empêcher une personne d'exercer son droit à un recours devant la Commission d'accès à l'information pour faire réviser un refus de communiquer des renseignements fournis par des tiers.

Recommandation n° 33

La Commission devrait être investie du pouvoir d'ordonner la destruction d'un fichier de renseignements personnels en application de la Loi sur le secteur privé.

La Commission devrait être investie du pouvoir d'accorder des dommages-intérêts punitifs si, au terme d'une enquête, elle constate qu'il y a eu violation des droits relatifs à la protection des renseignements personnels reconnus par la Loi sur l'accès ou la Loi sur le secteur privé.

LA PROTECTION DES RENSEIGNEMENTS PERSONNELS DANS LE SECTEUR PUBLIC

Recommandation n° 34

Les ministères et organismes doivent appliquer les principes de protection de renseignements personnels dans le développement de leur système d'information.

Recommandation n° 35

Les ministères et organismes doivent inviter les responsables de la protection des renseignements personnels à participer aux travaux de développement de leur système d'information.

Recommandation n° 36

Les ministères et organismes doivent sensibiliser les concepteurs et les architectes de systèmes d'information aux principes de protection de renseignements personnels.

Recommandation n° 37

Les organismes publics doivent procéder à une analyse des risques en matière de la protection des renseignements personnels dans les travaux préliminaires de conception de systèmes.

Recommandation n° 38

Le cadre juridique du dossier patient dans le secteur de la santé doit être actualisé.

Recommandation n° 39

Sur la base d'objectifs bien définis et d'une solide évaluation, le développement d'un ou plusieurs modèles d'échanges d'information, à l'échelle locale ou régionale, permettrait de bâtir une solution technologique favorisant une meilleure circulation des renseignements de santé des citoyens et répondant ainsi aux besoins des intervenants du secteur de la santé.

Recommandation n° 40

La Commission demande que le concept de l'étanchéité des fichiers détenus par un organisme public soit clairement reconnu dans la Loi sur l'accès.

Recommandation n° 41

Une modification devrait être apportée à l'article 125 de la Loi sur l'accès de manière à ce que la Commission puisse accorder une autorisation que si des mesures de sécurité assurent le caractère confidentiel des renseignements personnels.

Recommandation n° 42

Une modification devrait être apportée à l'article 125 de la Loi sur l'accès de manière à ce que la Commission puisse requérir, à l'égard de certaines demandes, l'avis préalable d'un comité d'éthique.

Recommandation n° 43

Que l'article 125 de la Loi sur l'accès soit la seule disposition devant régir les demandes d'accès à l'information des chercheurs.

Recommandation n° 44

Que l'article 125 de la Loi sur l'accès soit modifié de façon à ce que la Commission n'accorde à une personne ou à un organisme l'autorisation de recevoir communication de renseignements nominatifs que sur avis de l'organisme détenteur de ces renseignements.

Recommandation n° 45

Que l'article 125 de la Loi sur l'accès soit modifié de façon à ce que l'organisme qui communique des renseignements nominatifs soit responsable d'assurer le suivi des conditions fixées par la Commission, de faire rapport annuellement à la Commission et de prévoir la conclusion d'un contrat entre un organisme détenteur et un chercheur.

Recommandation n° 46

Que la Commission parlementaire de la culture se penche sur la création d'entrepôts de données dédiés à la recherche ou leur réseautage et évalue l'opportunité de faire des recommandations quant à des modifications législatives visant à encadrer, le cas échéant, ce phénomène en émergence.

LA PROTECTION DES RENSEIGNEMENTS PERSONNELS DANS LE SECTEUR PRIVÉ

Recommandation n° 47

La Loi sur le secteur privé devrait prévoir qu'un commissaire peut exercer seul les pouvoirs de la Commission d'accès à l'information en matière d'enquête. Une telle modification devrait également être apportée dans la Loi sur l'accès qui renferme la même lacune.

Dans le même ordre d'idées, un commissaire devrait être autorisé à exercer seul les pouvoirs qui sont reliés à l'exercice de sa fonction d'adjudication, tels les pouvoirs généraux, les pouvoirs en matière de demande frivole, faite de mauvaise foi ou inutile, et les pouvoirs en matière de péremption d'une demande. Devraient donc être modifiés les articles 141, 130.1 et 146.1 de la Loi sur l'accès et les articles 55, 57 et 60 de la Loi sur le secteur privé.

Recommandation n° 48

La Commission invite le législateur à lever toute ambiguïté se rattachant au champ d'application de la Loi sur le secteur privé.

VIE PRIVÉE : QUELQUES QUESTIONS D'ACTUALITÉ

Recommandation n° 49

La Commission recommande que l'on donne suite aux recommandations formulées par le Conseil de la santé et du bien-être dans son rapport intitulé : « La Santé et le bien-être à l'ère de l'information génétique, enjeux individuels et sociaux à gérer. »

LA COMMISSION D'ACCÈS À L'INFORMATION

Recommandation n° 50

La Commission recommande donc le maintien de la structure actuelle et qu'elle puisse demeurer un organisme multifonctionnel qui jumelle des fonctions à la fois adjudicative et administrative.

Recommandation n° 51

La Commission recommande que ses ressources humaines, matérielles et financières puissent être augmentées afin qu'elle puisse pleinement réaliser les mandats que le législateur lui a confiés.

Recommandation n° 52

Afin de faire face à la demande et de façon à éviter une paralysie qu'entraînerait une absence prolongée d'un membre, la Commission recommande une augmentation du nombre de ses membres.

Recommandation n° 53

La Commission recommande donc que des mesures soient prises pour s'assurer que la Commission relève de façon fonctionnelle de l'Assemblée nationale et que son budget lui soit octroyé par le bureau de l'Assemblée nationale.