



Orientations gouvernementales pour un gouvernement plus transparent, dans le respect du droit à la vie privée et la protection des renseignements personnels

Synthèse

*Plus de transparence,
pour une meilleure gouvernance*

Ce document se veut une synthèse du document d'orientations gouvernementales : *Pour un gouvernement plus transparent, dans le respect du droit à la vie privée et la protection des renseignements personnels.*

Le document d'orientations gouvernementales est accessible en ligne, sur le site du ministère du Conseil exécutif, dans la section du Secrétariat à l'accès à l'information et à la réforme des institutions démocratiques :

<http://www.institutions-democratiques.gouv.qc.ca>.

L'acronyme et les titres abrégés suivants sont utilisés :

- ◆ Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels : **Loi sur l'accès.**
- ◆ Règlement sur la diffusion de l'information et sur la protection des renseignements personnels : **Règlement sur la diffusion.**
- ◆ Commission de l'accès à l'information : **CAI.**

L'expression « organismes publics » est utilisée au sens où on l'entend dans la Loi sur l'accès, c'est-à-dire qu'elle comprend, notamment, le gouvernement, le Conseil exécutif, le Conseil du trésor, les ministères et les organismes gouvernementaux québécois.

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS	4
POURQUOI PRÉSENTER UN DOCUMENT D'ORIENTATIONS GOUVERNEMENTALES?	4
COMMENT PEUT-ON RÉSUMER BRIÈVEMENT LA DÉMARCHE DU GOUVERNEMENT?	4
I. VERS UNE CULTURE DE LA TRANSPARENCE GOUVERNEMENTALE	5
1. LA VISION GOUVERNEMENTALE	5
2. LES OBJECTIFS FONDAMENTAUX	6
3. LES MOYENS DE MISE EN ŒUVRE DE LA TRANSPARENCE.....	7
II UN CADRE LÉGISLATIF MODERNISÉ ET SOUTENU PAR UNE GOUVERNANCE ET DES STRUCTURES ADAPTÉES	8
1. SURVOL DES ORIENTATIONS GOUVERNEMENTALES	8
2. LES PRINCIPALES ORIENTATIONS GOUVERNEMENTALES EN QUELQUES MOTS.....	10
CONCLUSION	22
ANNEXE	23

AVANT-PROPOS

Pourquoi présenter un document d'orientations gouvernementales?

- Ce document vise à mieux exposer les choix du gouvernement du Québec en matière de transparence, de respect du droit à la vie privée et de protection des renseignements personnels. Il servira également de base à une consultation publique qui permettra au gouvernement de cheminer avec la population dans la recherche d'avenues visant l'amélioration de la transparence gouvernementale, dans le respect des droits des citoyens et citoyennes.

Comment peut-on résumer brièvement la démarche du gouvernement?

- Le gouvernement souhaite développer, au sein de l'administration gouvernementale, une culture de la transparence en matière d'accès à l'information, de respect de la vie privée et de protection des renseignements personnels.
- Pour y parvenir, il propose une série de mesures prenant la forme de 31 orientations gouvernementales (partie II du document).
- La quête de transparence du gouvernement n'est pas désincarnée : elle se veut au service de la bonne gouvernance. Cela signifie que la transparence doit permettre au gouvernement de « bien gouverner », c'est-à-dire de gouverner dans un esprit responsable, en ayant pour objectif le bien de tous et de toutes. L'idée d'intérêt général (ou de bien commun) est donc au cœur de la culture de la transparence que le gouvernement entend développer.
- On pourrait résumer ainsi la démarche du gouvernement :

Plus de transparence pour une meilleure gouvernance.

I. VERS UNE CULTURE DE LA TRANSPARENCE GOUVERNEMENTALE

1. La vision gouvernementale

Dans le contexte de l'avènement de la société numérique, le gouvernement veut accroître la **transparence gouvernementale**, afin de favoriser à la fois la participation de la population à la vie démocratique et une plus grande responsabilisation des pouvoirs publics. Il souhaite, de plus, soutenir l'exercice de la démocratie par l'instauration d'une culture proactive en matière d'accès à l'information et une plus grande utilisation des données ouvertes.

Ce faisant, le gouvernement entend promouvoir une saine gouvernance et le respect des droits des citoyens et citoyennes, notamment **le droit à la vie privée et la protection des renseignements personnels**.

La mise en œuvre d'un gouvernement plus transparent fait appel à un changement de culture de la part des dirigeantes et dirigeants, ainsi qu'au sein de l'appareil gouvernemental.

Qu'est-ce que la transparence gouvernementale?

- La transparence gouvernementale est la qualité d'un gouvernement qui informe la population quant à son fonctionnement, ses pratiques, ses intentions, ses objectifs et ses résultats.
- Aux plans canadien et international, l'instauration d'une plus grande transparence gouvernementale est une tendance lourde et profonde. Il s'agit d'une démarche continue dans laquelle le Québec est aussi engagé et qui s'accélère depuis quelques années.

Que sont le droit à la vie privée et la protection des renseignements personnels?

- La protection des renseignements personnels est l'une des dimensions du droit à la vie privée. Ce droit fondamental se rattache, notamment, au droit à l'anonymat et à l'intimité, au droit à l'autonomie et au droit à la confidentialité. Il assure à chaque personne une sphère d'intimité légitime.
- L'information détenue par l'administration publique inclut de nombreux renseignements personnels. En raison de leur caractère confidentiel et des risques de préjudice associés à leur libre circulation, ces renseignements exigent un haut niveau de protection.

2. Les objectifs fondamentaux

La mise en œuvre d'une culture de transparence gouvernementale va au-delà de la simple diffusion d'un plus grand nombre de documents. Cette démarche vise des **objectifs plus fondamentaux**, qui concernent les rapports entre la population et le gouvernement. Les voici :



Soutenir l'exercice de la démocratie

- En contribuant à l'exercice du droit à l'information.
- En permettant à la population d'exercer un droit de regard sur la conduite des affaires publiques.
- En favorisant la reddition de comptes des décideurs politiques.



Maintenir une saine gouvernance de l'État

- En trouvant un juste équilibre entre les diverses dimensions d'une saine gouvernance (exemples : le respect des droits et des libertés, le maintien d'un système de justice impartial et efficace, une administration publique neutre et efficace, la protection de la sécurité publique et de la population, etc.).
- En aménageant un espace privé de réflexion pour les décideurs.



Protéger l'intérêt public

- En repensant les conditions permettant de maintenir un équilibre entre la diffusion des documents et la protection de l'intérêt public. En effet, l'intérêt public implique parfois d'imposer des restrictions à la diffusion (exemples : afin de ne pas porter atteinte à l'administration de la justice, à la sécurité publique, aux intérêts économiques de l'État, au processus décisionnel gouvernemental, etc.).



Protéger les droits et libertés des citoyennes et citoyens : vie privée et renseignements personnels

- En assurant à chaque personne une sphère d'intimité légitime.
- En assujettissant la circulation des renseignements personnels au respect de strictes conditions.
- En prévenant et en sanctionnant tout usage préjudiciable de ces renseignements.



Soutenir la mise en œuvre du gouvernement ouvert et stimuler l'innovation

- En publiant des données organisées, structurées et standardisées dans un format permettant à toute personne de les utiliser librement, notamment pour offrir de nouveaux produits et services et en tirer des revenus, pour développer des applications informatiques ou pour mener des projets de recherche.

3. Les moyens de mise en œuvre de la transparence

Les moyens proposés pour favoriser un changement de culture axé sur la transparence sont les suivants :

<p style="text-align: center;">1</p> <p style="text-align: center;">Accroître la diffusion proactive de l'information</p>	<p style="text-align: center;">2</p> <p style="text-align: center;">Moderniser la Loi sur l'accès</p>	<p style="text-align: center;">3</p> <p style="text-align: center;">Réviser le Règlement sur la diffusion</p>	<p style="text-align: center;">4</p> <p style="text-align: center;">Étendre la diffusion proactive à d'autres secteurs (secteur municipal, réseau de l'éducation et de l'enseignement supérieur, réseau de la santé et des services sociaux, ordres professionnels)</p>
<p>La diffusion proactive consiste à donner accès en continu à de l'information gouvernementale d'intérêt public, sans que la population n'ait à formuler de demande.</p>	<p>La Loi sur l'accès a 32 ans. Elle met en application le droit à l'information et le droit au respect de la vie privée, énoncés dans la Charte québécoise.</p>	<p>Le Règlement sur la diffusion, adopté en 2008, cible certains documents et renseignements dont la diffusion est d'intérêt pour l'information du public.</p>	<p>Les organismes dans ces secteurs d'activité sont actuellement soumis à la Loi sur l'accès, mais ne sont pas soumis au Règlement sur la diffusion.</p>

Le gouvernement souhaite agir en continu et entend procéder au fur et à mesure que des initiatives peuvent être mises de l'avant. C'est ainsi qu'en matière de diffusion proactive, il a agi dès l'automne 2014, en annonçant :

- La diffusion des agendas des ministres (diffusion des activités publiques depuis le 15 janvier 2015 et diffusion des rencontres sollicitées par des acteurs non gouvernementaux à compter du 1^{er} avril 2015).
- La divulgation proactive des dépenses des ministres, des hautes et hauts fonctionnaires et des ministères (entrée en vigueur des modifications au Règlement sur la diffusion, le 1^{er} avril 2015).

II UN CADRE LÉGISLATIF MODERNISÉ ET SOUTENU PAR UNE GOUVERNANCE ET DES STRUCTURES ADAPTÉES

1. Survol des orientations gouvernementales

Afin de guider les actions futures du gouvernement, 31 orientations gouvernementales sont proposées. Voici un survol des principales orientations, regroupées suivant cinq axes clés :

① RENFORCER LA GOUVERNANCE



Introduire, dans le texte de la Loi sur l'accès, ses principes et ses objets pour davantage de cohérence et de meilleures décisions.



Revoir le rôle du ministre responsable de l'application de la Loi sur l'accès.



Revoir les fonctions des responsables de l'accès.



Élargir le mandat et la composition du Comité ministériel sur l'accès à l'information et sur la protection des renseignements personnels.

② ACCROÎTRE LA DIFFUSION PROACTIVE



Assujettir à la diffusion proactive le secteur municipal, le réseau de l'éducation et de l'enseignement supérieur, le réseau de la santé et des services sociaux et les ordres professionnels.



Introduire un chapitre distinct sur la diffusion proactive dans la Loi sur l'accès.



Rendre obligatoire la diffusion des études et des rapports de recherches ou de statistiques, lorsqu'ils sont accessibles en vertu de la Loi sur l'accès.



Prévoir la diffusion proactive de plus de documents qui sont produits et détenus par les organismes publics et qui rendent compte de leur performance.



Prévoir que les ministères et organismes se dotent de plans de diffusion triennale des documents et jeux de données et qu'ils en rendent compte.



Mettre en place des mesures de repérage efficaces des documents sur les sites Internet.

③ LIMITER LES CONTRAINTES À L'ACCÈS À L'INFORMATION



Revoir les conditions d'application des restrictions autorisant un refus d'accès à des renseignements.

(Éclaircir les « peut » et les « doit » de la Loi sur l'accès).



Revoir les conditions d'application des restrictions concernant les renseignements fournis par les tiers.



Réduire les délais maximums d'inaccessibilité aux documents.



Faciliter l'accès aux informations de nature environnementale.



Accroître l'accessibilité aux documents détenus par le ou la ministre ou par le cabinet ou le bureau d'un membre d'un organisme municipal ou scolaire.



Assujettir à la Loi sur l'accès plus d'organismes qui gèrent des fonds publics.

④ ASSURER LE RESPECT DE LA VIE PRIVÉE ET LA PROTECTION DES RENSEIGNEMENTS PERSONNELS



Introduire des critères de validité du consentement d'une personne à la divulgation de ses renseignements personnels.



Imposer une gestion transparente des incidents de sécurité au sein des organismes publics.



Exiger une évaluation préalable des risques et des impacts sur la vie privée, pour encadrer le développement et l'utilisation des technologies.



Faire l'analyse des risques découlant de la diffusion de données anonymes et de renseignements personnels à caractère public, dans un format qui en permet la réutilisation.



Mieux encadrer la communication de données personnelles à l'extérieur du Québec.



Introduire de nouvelles dispositions pour assurer le respect de la vie privée et la protection des renseignements personnels en ligne.

⑤ METTRE EN PLACE DES STRUCTURES PLUS ADAPTÉES ET EFFICACES



Transformer la CAI en un organisme non juridictionnel.



Mettre en place un site Internet gouvernemental centralisé, afin d'y formuler les demandes d'accès.



Mettre en place un registre public des demandes d'accès traitées.

2. Les principales orientations gouvernementales en quelques mots

Dans cette partie, les principales orientations sont résumées simplement en quelques mots. Pour en savoir plus sur le détail de chacune des orientations, il est possible de consulter la version complète du document d'orientations gouvernementales sur le site du ministère du Conseil exécutif : <http://www.institutions-democratiques.gouv.qc.ca>. Enfin, vous trouverez, en annexe de ce document, une liste comprenant toutes les orientations.

① RENFORCER LA GOUVERNANCE

A. Introduire dans la Loi sur l'accès ses principes et ses objets

Actuellement, la Loi sur l'accès ne précise ni ses objets ni ses principes. Cette insertion dans la Loi sur l'accès permettrait :

- De faire connaître toute l'importance des droits qui y sont consacrés, de même que la valeur fondamentale de cette loi, pour la démocratie et le bon gouvernement.
- De faciliter l'interprétation et l'application de la Loi sur l'accès, pour davantage de cohérence et de meilleures décisions.

Les principes s'inspireraient notamment de ce qui suit : le soutien aux valeurs d'une société libre et démocratique, la transparence, la protection des renseignements personnels, la limitation des exceptions, la responsabilisation, le développement et la pérennité.

B. Revoir le rôle du ministre responsable de l'application de la Loi sur l'accès

Il est proposé de revoir les responsabilités du ministre, afin de renforcer sa reddition de comptes par le dépôt aux cinq ans d'un bilan de l'administration de la Loi sur l'accès et de ses règlements.

Plus de cohérence serait également assurée dans l'application de la Loi sur l'accès en accordant au ministre des pouvoirs en vue :

- D'émettre des directives.
- De recommander des bonnes pratiques et d'élaborer des outils et des guides en soutien aux responsables de l'accès, y compris dans les réseaux et les municipalités.

C. Revoir les fonctions des responsables de l'accès

Qui sont les responsables de l'accès?

Désignés par la plus haute autorité de chaque organisme, les responsables de l'accès aux documents et de la protection des renseignements personnels sont ceux et celles qui reçoivent les demandes d'accès aux documents et de renseignements personnels, en assurent le traitement et rendent des décisions.

Les fonctions des responsables de l'accès seraient revues, de façon à :

- Assurer leur indépendance, en confiant aux sous-ministres ou aux dirigeants et dirigeantes d'organismes, plutôt qu'aux élus et élues, le traitement des demandes d'accès et le pouvoir de déléguer cette responsabilité.
- Augmenter la transparence de leurs décisions, en exigeant que celles-ci soient mieux motivées, notamment par l'explication du préjudice que subirait l'organisme si le document était transmis.
- Faire preuve d'équité envers les citoyens et citoyennes, en empêchant l'organisme d'invoquer de nouveaux motifs en cas de contestation.

D. Élargir le mandat et la composition du Comité ministériel

Qu'est-ce que le Comité ministériel sur l'accès à l'information et sur la protection des renseignements personnels?

Le Règlement sur la diffusion prévoit que les sous-ministres et les dirigeants et dirigeantes d'organismes publics doivent mettre sur pied, au sein de leur organisme, un Comité ministériel sur l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels, qui relève d'eux. Ces comités soutiennent les sous-ministres et les dirigeants et dirigeantes d'organismes publics dans l'exercice de leurs responsabilités.

Actuellement, les organismes publics ont mis en place ces comités, mais ces derniers sont parfois peu actifs. D'autres confient aux responsables de l'accès le mandat de diriger les travaux de ces comités.

Afin de responsabiliser davantage les organismes, il est proposé :

- D'améliorer le leadership des comités, en obligeant les sous-ministres et les dirigeants et dirigeantes d'organismes publics à les mettre en place et à les présider.
- D'élargir le mandat des comités, en prévoyant l'adoption d'un plan de diffusion, la diffusion d'un bilan de même que l'adoption d'un cadre lié au respect de la vie privée et à la protection des renseignements personnels.

- De revoir la composition des comités, en rendant obligatoire la présence de la dirigeante ou du dirigeant sectoriel de l'information de même que des personnes responsables de l'accès à l'information, de la sécurité de l'information, de l'éthique et de la gestion documentaire.

② ACCROÎTRE LA DIFFUSION PROACTIVE

A. Assujettir de nouveaux secteurs à la diffusion proactive

Actuellement, les organismes du secteur municipal, du réseau de l'éducation et de l'enseignement supérieur, du réseau de la santé et des services sociaux de même que les ordres professionnels sont assujettis à la Loi sur l'accès, sans toutefois être soumis au Règlement sur la diffusion. Ces organismes gèrent pourtant d'importants fonds publics ou encore, dans le cas des ordres professionnels, ont dans leur mandat la protection du public.

Afin d'offrir à la population un plus grand accès aux informations et documents de ces organismes, il est proposé de travailler en collaboration avec ces secteurs pour élaborer un règlement sur la diffusion de l'information qui sera propre à chacun d'eux.

B. Introduire un chapitre distinct dans la Loi sur l'accès concernant la diffusion proactive

La volonté gouvernementale est de faire de la diffusion proactive la règle en matière d'accès à l'information. Afin de marquer ce changement d'approche, un chapitre distinct serait consacré à la diffusion proactive dans la Loi sur l'accès.

Ce chapitre énoncerait des critères concernant :

- La diffusion d'une information de qualité, facilement repérable.
- La mise en place de processus de gestion de la documentation, incluant un plan périodique de diffusion.

C. Rendre obligatoire la diffusion des études et des rapports de recherches ou de statistiques considérés accessibles

Que signifie l'expression « considérés accessibles » ?

Cette expression signifie qu'un document ou un renseignement est accessible en vertu de la Loi sur l'accès, c'est-à-dire qu'il serait possible d'y avoir accès en faisant une demande.

Actuellement, la diffusion de ces documents est prévue lorsque ceux-ci présentent un « intérêt pour l'information du public ». Or, cette notion est interprétée de manières diverses par les organismes.

Le critère subjectif d'« intérêt pour l'information du public » serait retiré afin d'obliger la diffusion des études et des rapports de recherches et de statistiques produits par l'organisme ou pour son compte, s'ils sont considérés accessibles.

D. Prévoir la diffusion proactive de plus de documents produits et détenus par les organismes publics

De nouveaux types de documents, produits et détenus par les organismes, feraient l'objet d'une diffusion proactive lorsqu'ils seraient considérés accessibles.

Les nouveaux documents visés sont essentiellement ceux qui :

- Rendent compte de la performance des organismes publics (exemple : enquête populationnelle, sondage, vérification, évaluation des programmes, inspection, etc.).
- Informent la population sur les organismes publics et les personnes externes qui participent aux comités mis en place pour étudier des problématiques (exemple : les listes de différents comités ministériels, interministériels, de concertation, consultatifs, etc.).
- Sont produits aux fins des consultations publiques (exemple : documents et rapports).

E. Prévoir l'adoption d'un plan de diffusion triennal et la diffusion d'un bilan triennal sur la mise en œuvre de ce plan

Il est proposé que les organismes se dotent dorénavant d'un plan de diffusion sur trois ans pour leurs documents et les jeux de données.

Afin de permettre à la population d'évaluer les efforts des organismes, un bilan serait exigé des sous-ministres et des dirigeants et dirigeantes d'organismes publics tous les trois ans. Ce bilan serait diffusé dans le rapport annuel de gestion.

F. Faciliter le repérage de l'information sur les sites Internet

Actuellement, les sites Internet de certains organismes publics ne sont pas conviviaux, de telle sorte qu'il est difficile de trouver un document. En outre, les listes de classement ou les plans de classification des documents qui sont dressés par les organismes publics ne permettent pas de savoir efficacement quelles informations peuvent être obtenues.

Il est proposé d'offrir à la population des moyens efficaces pour le repérage de l'information sur les sites Internet, tels que :

- Dresser et tenir à jour une liste des documents considérés accessibles.
- Regrouper l'information à un seul et même endroit.
- Lorsqu'un document est situé sur un site externe, s'assurer qu'un hyperlien permet d'ouvrir directement ce document, sans que les gens aient à le chercher sur le site externe.

③

LIMITER LES CONTRAINTES À L'ACCÈS À L'INFORMATION

A. Revoir les conditions d'application de l'ensemble des restrictions

À l'heure actuelle, il est parfois possible de refuser de communiquer un document de façon plutôt discrétionnaire, ou encore en présence d'une simple appréhension. Dans une optique de transparence, il apparaît important d'encadrer davantage l'exercice du pouvoir de refuser des organismes.

D'abord, il est proposé de modifier la Loi sur l'accès, de sorte qu'un organisme soit dans l'obligation de communiquer un renseignement demandé, sauf s'il démontre que la restriction trouve application (retirer l'expression « peut refuser de communiquer » et la remplacer par « doit communiquer, sauf... »).

Ensuite, lorsqu'un organisme décide d'invoquer une restriction, il est proposé d'imposer à la personne responsable de l'accès l'obligation de :

- Motiver son refus.
- Démontrer un lien direct entre les conséquences de la divulgation et l'objet visé par la restriction.
- Ne soulever aucune nouvelle restriction en cas de contestation.

B. Réduire les délais maximums d'inaccessibilité aux documents

Qu'est-ce qu'un délai maximum d'inaccessibilité aux documents?

Il s'agit d'un délai maximum de rétention de l'information : après ce délai, les renseignements doivent être accessibles. Il est important de souligner qu'un renseignement n'a pas nécessairement à être protégé jusqu'à la fin de la période de rétention autorisée.

Afin d'accroître l'accessibilité aux documents, il est proposé de réduire les délais maximums d'inaccessibilité de manière à porter ceux-ci parmi les plus bas au Canada, notamment en ce qui concerne les avis et recommandations, où le délai sera le plus bas au Canada.

DÉTAILS	RÉDUCTIONS DES DÉLAIS PROPOSÉES
Décisions du Conseil exécutif et du Conseil du trésor	25 ans → 15 ans
Documents du ou pour le Conseil exécutif et le Conseil du trésor	25 ans → 15 ans
Mémoires des délibérations du comité exécutif d'un organisme municipal, les recommandations qui lui sont faites par ses membres ainsi que les communications entre ses membres	25 ans → 15 ans
Recommandations ou avis faits par un membre d'un organisme public, un membre de son personnel, un membre d'un autre organisme public ou un membre du personnel de cet autre organisme et par un consultant	10 ans → 5 ans

C. Élargir l'accès aux documents des cabinets ministériels, du bureau d'un membre d'un organisme municipal ou scolaire et des membres de l'Assemblée nationale.

Actuellement, ces documents sont soustraits en bloc au régime d'accès : les élus et élues sont libres de rendre accessibles ou non les documents préparés pour eux.

Afin d'accroître l'accessibilité aux documents détenus par le ou la ministre ou encore par le cabinet ou le bureau d'un membre d'un organisme municipal ou scolaire :

- Les documents préparés par le personnel politique seraient soustraits du régime général de la Loi sur l'accès et laissés au seul choix de l'élu ou de l'élue.

- Les documents préparés par l'appareil administratif de l'organisme seraient soumis au régime général de la Loi sur l'accès, dont le principe de base est l'accès, à moins qu'une restriction ne soit applicable. Seule exception : la communication des documents préparés exclusivement pour les communications externes d'un ou d'une ministre ou d'une élue ou un élu municipal ou scolaire serait laissée au choix de ces derniers, pourvu que ces documents ne soient pas uniquement constitués de faits ou de statistiques.

Comme c'est le cas présentement, les documents préparés par les services de l'Assemblée nationale demeureraient couverts par les privilèges parlementaires qui protègent l'indépendance des membres de l'Assemblée nationale. C'est à l'Assemblée nationale elle-même, et non au gouvernement, que revient l'administration et l'interprétation du privilège parlementaire. À cet égard, elle pourrait vouloir entamer un exercice de réflexion visant à définir et encadrer ce privilège, à la lumière des contextes nouveaux. Le gouvernement exprime qu'il accompagnerait l'Assemblée nationale, si tel était le cas.

D. Revoir les conditions d'application des restrictions concernant les renseignements fournis par les tiers

Actuellement, la Loi sur l'accès prévoit que, sous certaines conditions, un organisme ne peut communiquer un « renseignement fourni par un tiers » sans son consentement. La Loi sur l'accès ne précise pas sur qui repose le fardeau de la preuve.

Il est proposé de préciser que le fardeau de la preuve repose sur le tiers, en exigeant de ce dernier qu'il donne ses observations par écrit et motive son refus de communiquer les renseignements, en expliquant les raisons pour lesquelles ils ne devraient pas être publiés en totalité ou en partie.

E. Faciliter l'accès aux informations de nature environnementale

Actuellement, un demandeur peut écarter certaines restrictions au droit d'accès (par exemple, la protection accordée aux renseignements confidentiels fournis par une entreprise), si elle ou il prouve que les renseignements demandés permettent de connaître ou de confirmer l'existence d'un risque immédiat pour la vie, la santé ou la sécurité d'une personne ou d'une atteinte sérieuse ou irréparable à son droit à la qualité de l'environnement. En pratique, cette démonstration peut s'avérer difficile pour le demandeur qui ne connaît pas à l'avance le contenu des documents dont il ou elle demande l'accès.

Il est proposé de revoir la démonstration que doit faire le demandeur afin de se voir accorder l'accès aux documents portant sur les risques environnementaux.

F. Assujettir à la Loi sur l'accès plus d'organismes qui gèrent des fonds publics

Savoir quels organismes sont assujettis à la Loi sur l'accès est important, tant pour les citoyens et citoyennes (pour l'exercice de leurs droits) que pour les organismes (un organisme assujetti à la Loi sur l'accès n'est pas assujetti à la Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé, et inversement). Or, la question de l'assujettissement de certaines organisations à la Loi sur l'accès (exemple : filiales dont le fonds social ne fait pas entièrement partie du domaine de l'État) demeure parfois floue.

Dans un premier temps, il est donc proposé d'assujettir explicitement à la Loi sur l'accès les sociétés à fonds social dont toutes les actions sont détenues par l'État (exemple : Hydro-Québec International, qui est une filiale à 100 % d'Hydro-Québec).

Dans un deuxième temps, pour offrir plus de clarté à la population, il est également proposé que le ou la ministre diffuse et tienne à jour une liste des organismes soumis à la Loi sur l'accès, incluant les filiales.

④

ASSURER LE RESPECT DE LA VIE PRIVÉE ET LA PROTECTION DES RENSEIGNEMENTS PERSONNELS

A. Introduire des critères de validité du consentement d'une personne à la divulgation de ses renseignements personnels

Les renseignements personnels ne peuvent être divulgués sans le consentement des personnes concernées, sauf exception. Or, la Loi sur l'accès ne prévoit pas de critères de qualité du consentement, contrairement à la Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé.

Il est donc proposé d'introduire dans la Loi sur l'accès des critères de validité du consentement, en considérant les éléments suivants :

- Un consentement manifeste, libre, éclairé.
- Un consentement donné à des fins déterminées.
- Un consentement qui est valable pour la durée nécessaire à la réalisation des fins pour lesquelles il a été demandé.

Il est aussi proposé de mieux informer le public sur l'utilisation, la détention et les mesures de gestion des renseignements personnels au sein de l'organisme.

B. Obliger les organismes publics à gérer de façon transparente les incidents de sécurité portant sur des renseignements personnels.

Qu'est-ce qu'un incident de sécurité portant sur des renseignements personnels?

C'est lorsqu'une erreur humaine, une défaillance technique ou un acte de malveillance compromet des renseignements personnels. Il peut s'agir de l'oubli de documents dans un lieu public, d'un envoi au mauvais destinataire, de la conservation non sécuritaire de matériel ou encore de la perte ou du vol de documents ou de supports informatiques. Ces incidents sont susceptibles de mener à un vol d'identité.

Il est proposé de prévoir une gestion transparente des incidents de sécurité, en obligeant les organismes publics à agir rapidement afin :

- D'informer les victimes.
- De prendre les mesures requises pour corriger la situation.
- De déclarer ces incidents à la CAI.

Il est également proposé d'obliger la CAI à publier sur son site Internet un répertoire des incidents de sécurité pouvant présenter un risque de préjudice significatif d'atteinte aux droits des personnes concernées.

C. Exiger une évaluation préalable des risques et des impacts sur la vie privée pour encadrer les technologies

Pour encadrer le développement et l'utilisation des technologies sur le plan du respect de la vie privée et de la protection des renseignements personnels, il est proposé :

- D'obliger les organismes publics à faire une évaluation préalable des risques et impacts.
- De prévoir la possibilité d'établir des règles et des modalités pour encadrer l'utilisation des nouvelles technologies (exemple : géolocalisation).

D. Faire l'analyse des risques découlant de la diffusion de données anonymes et de renseignements personnels à caractère public, dans un format qui en permet la réutilisation

Qu'entend-t-on par « données anonymes », « renseignements personnels à caractère public » et « format qui en permet la réutilisation »?

Les **données anonymes** sont des données dont tous les éléments qu'on peut rattacher à une personne en particulier ont été supprimés.

Les **renseignements personnels à caractère public** sont libres d'accès, par exception au principe de confidentialité des renseignements personnels. S'ils ont un caractère public, ils ne sont toutefois pas libres d'utilisation et ne perdent pas leur qualité de renseignements personnels.

Un **format qui permet la réutilisation** réfère aux données qu'un organisme met à la disposition du public, sous forme de fichiers numériques libres de droits permettant leur utilisation par des outils technologiques (données ouvertes).

On peut se demander s'il est souhaitable de diffuser ce type de données dans un format qui en permet la réutilisation. D'une part, il n'est pas possible de garantir une anonymisation absolue des données, à l'heure actuelle. D'autre part, il est tout aussi impossible de s'assurer que des renseignements personnels à caractère public diffusés sous forme de données ouvertes seront uniquement réutilisés aux fins pour lesquelles ils ont été recueillis, conformément à la Loi sur l'accès.

Par conséquent, il est proposé de poursuivre les travaux du groupe de travail sur l'analyse des risques d'atteinte à la vie privée et à la protection des renseignements personnels, découlant de ce type de diffusion.

E. Mieux encadrer la communication de données personnelles à l'extérieur du Québec

La Loi sur l'accès prévoit déjà qu'avant de transférer des données personnelles à l'extérieur du Québec, l'organisme public doit s'assurer qu'ils bénéficieront d'une « protection équivalente » à celle prévue au Québec. Dans le cas contraire, le transfert doit être refusé. Plusieurs difficultés d'application se posent toutefois.

Certains éléments sont soumis à la discussion dans le document d'orientations gouvernementales. Il est notamment proposé :

- De préciser la notion de « protection équivalente ».
- D'imposer l'obligation de conclure un contrat avant de transférer des données personnelles hors Québec.

F. Introduire de nouvelles dispositions pour assurer le respect de la vie privée et la protection des renseignements personnels en ligne

Les politiques de confidentialité des sites Internet visent à informer les internautes de l'utilisation qui sera faite des renseignements les concernant.

Ces politiques de confidentialité devraient toujours être claires, adaptées au public visé, concises, accessibles et facilement repérables (exemple : à l'aide de pictogrammes précis et standardisés).

Il est proposé d'introduire diverses mesures dans la Loi sur l'accès afin :

- De mieux informer les citoyens et citoyennes du traitement qui sera fait de leurs renseignements personnels.
- De permettre aux citoyens et citoyennes de faire des choix éclairés lorsqu'ils font usage des services Internet des ministères et organismes publics.

⑤

METTRE EN PLACE DES STRUCTURES PLUS ADAPTÉES ET EFFICACES

A. Transformer la CAI en un organisme non juridictionnel

CAI

La CAI a été constituée en 1982. Elle comporte deux sections :

- La section juridictionnelle (chargée, notamment, d'entendre les demandes de révision et les demandes d'examen de mécontentes).
- La section de surveillance (chargée, notamment, des enquêtes et inspections et de la sensibilisation du public).

Afin de mieux relever les défis actuels et futurs, il est proposé de transformer la CAI en un organisme non juridictionnel et de confier la section juridictionnelle à une instance existante, soit le Tribunal administratif du Québec.

Se doter d'un organisme entièrement voué à la surveillance, à la médiation, à la promotion et à l'information, permettrait de :

- Déjudiciariser l'accès aux documents et la protection des renseignements personnels.
- Offrir un mécanisme de médiation plus efficient.
- Accélérer le traitement des plaintes et prévenir les litiges.
- Faciliter, pour la population, l'exercice de ses droits.

B. Mettre en place un site Internet gouvernemental centralisé, afin d’y formuler les demandes d’accès à l’information

Afin de moderniser l’administration de l’accès à l’information, il est proposé de mettre en place un guichet unique, permettant de formuler des demandes d’accès en ligne de façon simple, pratique, écologique et rapide à l’ensemble des organismes publics, via un site gouvernemental centralisé et sécurisé.

C. Mettre en place un registre public des demandes d’accès traitées

Afin que la population soit tenue informée de manière continue de la nature des demandes d’accès traitées et des résultats, y compris des refus, un registre public des demandes d’accès à l’information serait mis en place. Ce registre :

- Serait diffusé sur Internet et mis à jour tous les trois mois.
- Contiendrait divers éléments d’information, tels que l’objet de la demande, le délai de traitement, le résultat de la demande de même que les documents ou renseignements transmis au demandeur, le cas échéant.

CONCLUSION

Instaurer une véritable culture de la transparence au sein des organismes publics au moyen d'un nouveau cadre législatif, tel est l'ambition du gouvernement du Québec.

Nous l'avons vu, le nouveau cadre législatif proposé vise principalement à :

- Limiter les restrictions, afin de favoriser la diffusion et l'accès à plus de documents gouvernementaux.
- Permettre une meilleure compréhension de la Loi sur l'accès.
- Assurer une plus grande cohérence des décisions des responsables de l'accès.
- Assurer l'indépendance des responsables de l'accès dans l'exercice de leurs responsabilités.
- Définir plus clairement les rôles et les responsabilités du ministre responsable et des acteurs dans les organisations.
- Exiger plus de redditions de comptes.
- Moderniser et mettre à jour les normes en matière de protection des renseignements personnels, de manière à les adapter au contexte numérique.

Et parce que la transparence se doit d'être au service de la bonne gouvernance de l'État, le gouvernement ne doit pas perdre de vue l'intérêt général dans sa recherche du juste équilibre entre la transparence, ses diverses responsabilités et les attentes légitimes de la population.

En terminant, mentionnons que la Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé fera l'objet de sa propre consultation auprès des intervenants concernés. Les enjeux en matière de protection des renseignements personnels dans le secteur privé doivent être pris en considération et ils requièrent des interventions de la part du gouvernement. Le gouvernement poursuivra sa réflexion et proposera ultérieurement des modifications afin de moderniser cette loi et de faire les arrimages nécessaires avec la Loi sur l'accès.

-O-O-O-O-O-

ANNEXE

LES 31 ORIENTATIONS GOUVERNEMENTALES

UNE GOUVERNANCE EFFICACE ET MOBILISATRICE

- N° 1 Introduire dans le texte de la Loi sur l'accès ses principes et ses objets.
- N° 2 Introduire un chapitre distinct dans la Loi sur l'accès concernant la diffusion proactive.
- N° 3 Revoir le rôle du ou de la ministre responsable de l'application de la Loi sur l'accès.
- N° 4 Revoir les fonctions du responsable de l'accès aux documents.

LA RÉVISION DE LA LOI SUR L'ACCÈS – VOLET DE L'ACCÈS À L'INFORMATION

- N° 5 Introduire des règles d'interprétation claires dans la Loi sur l'accès.
- N° 6 Revoir les conditions d'application de l'ensemble des restrictions autorisant un refus d'accès à des renseignements, afin de mieux encadrer l'exercice du pouvoir décisionnel.
- N° 7 Modifier l'article 34 de la Loi sur l'accès, afin d'accroître l'accessibilité aux documents détenus par le ou la ministre, ou encore par le cabinet ou le bureau d'un membre d'un organisme municipal ou scolaire.
- N° 8 Revoir les conditions d'application des restrictions applicables aux documents ou renseignements fournis par les tiers.
- N° 9 Faciliter l'accès aux informations de nature environnementale.
- N° 10 Réduire les délais maximums d'inaccessibilité aux documents.
- N° 11 Augmenter le nombre d'organisations assujetties à la Loi sur l'accès.

LA RÉVISION DE LA LOI SUR L'ACCÈS – VOLET DU RESPECT DE LA VIE PRIVÉE ET DE LA PROTECTION DES RENSEIGNEMENTS PERSONNELS

- N° 12 Introduire des critères de validité du consentement des personnes concernées dans la Loi sur l'accès, et prévoir que les cadres de gestion des organismes publics en matière de renseignements personnels incluent des modalités pour une meilleure information du public sur l'utilisation, la détention et les mesures de gestion des renseignements personnels au sein de l'organisme.
- N° 13 Poursuivre les travaux du groupe de travail sur l'analyse des risques d'atteinte à la vie privée et à la protection des renseignements personnels, découlant de la diffusion de données anonymes et de renseignements personnels à caractère public dans un format qui en permet la réutilisation, et confier la poursuite de ce mandat au nouvel organisme qui serait mis en place pour assumer les responsabilités autres que celles de la section juridictionnelle de la CAI.
- N° 14 Obliger les organismes publics à adopter un cadre de gouvernance et de gestion favorisant une plus grande transparence, une plus grande responsabilisation et une meilleure imputabilité à l'égard de la protection de la vie privée et des renseignements personnels, à le diffuser et à en rendre compte.
- N° 15 Obliger les organismes publics à mettre en place un processus d'évaluation préalable des risques et impacts sur le respect de la vie privée et la protection des renseignements personnels pour les technologies touchant les renseignements personnels ainsi que lors de la communication de renseignements personnels hors Québec.
- N° 16 Introduire, dans la Loi sur l'accès, de nouvelles dispositions pour assurer le respect de la vie privée et de la protection des renseignements personnels en ligne.
- N° 17 Obliger les organismes publics à gérer de façon transparente les incidents de sécurité portant sur des renseignements personnels.
- N° 18 Assurer la plus grande protection des renseignements personnels lors des transferts de données personnelles hors du Québec.

LE REHAUSSEMENT DES PÉNALITÉS LORS DU NON-RESPECT DES OBLIGATIONS DE LA LOI SUR L'ACCÈS

N° 19 Revoir les dispositions pénales en cas de non-respect des obligations prévues par la Loi sur l'accès.

LA RÉVISION DU RÈGLEMENT SUR LA DIFFUSION DE L'INFORMATION ET SUR LA PROTECTION DES RENSEIGNEMENTS PERSONNELS

N° 20 Modifier le Règlement sur la diffusion de l'information et sur la protection des renseignements personnels, pour renforcer la gouvernance.

N° 21 Obliger le sous-ministre et le dirigeant de l'organisme public à présider le comité sur l'accès à l'information et sur la protection des renseignements personnels.

N° 22 Élargir le mandat et la composition du comité ministériel sur l'accès à l'information et sur la protection des renseignements personnels.

N° 23 Rendre obligatoire la diffusion des études et des rapports de recherches ou de statistiques accessibles.

N° 24 Diffuser de façon proactive et sur une base régulière plus de documents de type rapport de recherches et de renseignements, produits et détenus par les organismes publics.

N° 25 Mettre en place et diffuser un registre des demandes d'accès traitées.

N° 26 Faciliter le droit d'accès à l'information gouvernementale aux citoyens et citoyennes par des mesures de repérage efficaces.

N° 27 Obliger le sous-ministre et le dirigeant de l'organisme public à dresser et à rendre publics le bilan triennal de la mise en œuvre du plan de diffusion triennal des documents et des jeux de données ainsi que le bilan triennal du cadre de gouvernance et de gestion sur le respect de la vie privée et la protection des renseignements personnels.

N° 28 Obliger le sous-ministre œuvrant pour le ministre responsable de l'application de la Loi sur l'accès à dresser et à rendre public un bilan quinquennal de l'application du Règlement sur la diffusion.

L'ADOPTION D'UN RÈGLEMENT SUR LA DIFFUSION DE L'INFORMATION DANS LE SECTEUR MUNICIPAL, LE RÉSEAU DE L'ÉDUCATION ET DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR, LE RÉSEAU DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX ET LES ORDRES PROFESSIONNELS

N° 29 Établir une réglementation de diffusion dans le secteur municipal, dans le réseau de l'éducation et l'enseignement supérieur, dans le réseau de la santé et des services sociaux et dans les ordres professionnels et, à cette fin, travailler en collaboration pour élaborer un règlement sur la diffusion de l'information sectorielle.

DES STRUCTURES ADAPTÉES ET EFFICACES

N° 30 Transformer la CAI en un organisme non juridictionnel. En conséquence, confier la section juridictionnelle à une instance existante, soit le Tribunal administratif du Québec.

N° 31 Mettre en place un site centralisé permettant aux citoyens et citoyennes de s'adresser à tous les organismes publics pour formuler leurs demandes d'accès à l'information en ligne. Ce site devrait comprendre une section sécurisée pour la transmission des demandes d'accès de renseignements personnels ainsi que les documents afférents.

---000---

**Ministère
du Conseil exécutif**

Québec

