

# MÉMOIRE

## RAPPORT DE LA COMMISSION D'ACCÈS À L'INFORMATION DU QUÉBEC INTITULÉ : «UNE RÉFORME DE L'ACCÈS À L'INFORMATION: LE CHOIX DE LA TRANSPARENCE»

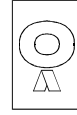
Septembre 2003



Barreau du Québec

Présenté à la Commission de la culture  
de l'Assemblée nationale du Québec

Dépôt légal – Bibliothèque nationale du Québec  
Bibliothèque nationale du Canada  
3<sup>e</sup> trimestre 2003



## LE BARREAU DU QUÉBEC

Créé en 1849, le Barreau du Québec a abordé le 21<sup>ième</sup> siècle fort de ses 150 années d'existence marquées par de nombreuses transformations. Celles-ci n'ont toutefois nullement altéré le rôle du Barreau comme institution essentielle à la protection des valeurs d'une société libre et démocratique comme la nôtre. À ce titre, il veille à assurer la primauté du droit, à maintenir la séparation des pouvoirs, à promouvoir l'égalité de tous devant la loi et à protéger l'équilibre souvent précaire entre les droits du citoyen et les pouvoirs de l'État.

Le Barreau du Québec regroupe un peu plus de 20,000 membres en règle. Ses effectifs comptent près de 43 % de femmes. Il a comme principal mandat d'assurer la protection du public. Pour ce faire, il doit veiller à la discipline de la profession, au respect de la déontologie ainsi qu'à la vérification de la compétence tant de ses membres que des personnes qui veulent joindre ses rangs.

**MEMBRES DU GROUPE DE TRAVAIL SUR L'ACCÈS À  
L'INFORMATION DU BARREAU DU QUÉBEC**

---

Ont participé à l'élaboration de ce mémoire :

M<sup>e</sup> Raymond Doray

M<sup>e</sup> Yvon Du Plessis

M<sup>e</sup> Chantal Masse

M<sup>e</sup> Marc Sauvé, secrétaire  
Avocat au Service de recherche et législation  
Barreau du Québec

---

## TABLE DES MATIÈRES

---

INTRODUCTION .....	1
COMMENTAIRES CONCERNANT LES RECOMMANDATIONS D'ACCÈS À L'INFORMATION .....	4
RECOMMANDATION N <sup>o</sup> 2 .....	4
Commentaires .....	4
RECOMMANDATION N <sup>o</sup> 5 .....	5
Commentaires .....	5
RECOMMANDATION N <sup>o</sup> 15 .....	6
Commentaires .....	7
RECOMMANDATION N <sup>o</sup> 16 .....	7
Commentaires .....	7
RECOMMANDATION N <sup>o</sup> 25 .....	8
Commentaires .....	8
RECOMMANDATION N <sup>o</sup> 27 .....	9
Commentaires .....	9
RECOMMANDATION N <sup>o</sup> 47 .....	10
RECOMMANDATION N <sup>o</sup> 50 .....	10
Commentaires sur les recommandations nos. 47 et 50 .....	10
CONCLUSION .....	14

---

## INTRODUCTION

---

Le Barreau du Québec a pris connaissance du rapport de la Commission d'accès à l'information du Québec intitulé : « *Une réforme de l'accès à l'information : le choix de la transparence* »<sup>1</sup> et désire faire part de ses commentaires à ce sujet aux membres de la Commission de la culture de l'Assemblée nationale du Québec.

Les hommes reconnaissent que l'information constitue « l'arme privilégiée de la conquête de leur liberté, en même temps que l'instrument de la limitation de celle de leurs semblables »<sup>2</sup>. Le droit d'accès à l'information est intimement lié à la liberté d'opinion et à la liberté d'expression. Il est donc essentiel à la vie démocratique :

« La connaissance est une des sources de la liberté [...]. La démocratie suppose la libération de la connaissance. Un État qui refuse aux individus l'accès aux renseignements leur nie le droit de contrôler la chose publique comme de participer à sa gestion. Le secret conduit à l'abus de pouvoir<sup>3</sup>.

Sans accès aux faits, sans information, la liberté d'opinion est vidée de sa substance. Le savoir conditionne l'exercice du droit d'expression. Il est essentiel à celui des libertés politiques. Pour juger ses représentants, les choisir ou les renvoyer, il faut disposer de tous les éléments des dossiers. La qualité et la participation à la vie politique dépendent de la qualité de

---

<sup>1</sup> COMMISSION D'ACCÈS À L'INFORMATION DU QUÉBEC, Rapport sur la mise en œuvre de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels* et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé* intitulé : « Une réforme de l'accès à l'information : le choix de la transparence », novembre 2002.

<sup>2</sup> *Information et liberté*, Rapport de la Commission d'étude sur l'accès du citoyen à l'information gouvernementale et la protection des renseignements personnels, Gouvernement du Québec (Rapport de la Commission Paré), 1981, p. 3.

<sup>3</sup> *Ibid.*, p. 3.

l'information. Cette information ne peut être triée ou sélectionnée par les hommes qui sont appelés à être juges<sup>4</sup>. »

Par ailleurs, la vie privée est liée à l'autonomie individuelle et constitue l'essence même de la liberté des individus dans la société :

« La vie privée participe de la dignité humaine. La vie privée permet à l'individu de s'épanouir par l'affirmation de ses singularités, d'acquérir un sens de soi à l'abri de l'indiscrétion et du jugement d'autrui. Le développement d'une personnalité propre et unique passe obligatoirement par le respect d'une sphère individuelle au travers de laquelle l'individu assume et cultive ses différences<sup>5</sup>. »

Au sein d'une société libre et démocratique comme la nôtre, la transparence de l'administration publique et le droit à la protection de la vie privée constituent des valeurs fondamentales, lesquelles sont par ailleurs consacrées dans les chartes<sup>6</sup> et notre *Code civil du Québec*<sup>7</sup>. Depuis 1994, les articles 35 à 41 du *Code civil du Québec* visent à protéger la réputation des personnes et leur vie

---

<sup>4</sup> *Ibid.*, p. 5.

<sup>5</sup> BENYKEHLEF, Karim, Droit public à l'information et vie privée : deux irréconciliables, *Les dimensions constitutionnelles du droit à la vie privée*, Les Éditions Thémis, 1992, p. 22.

<sup>6</sup> *Charte canadienne des droits et libertés*, partie 1 de la *Loi constitutionnelle de 1982* [annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada* (1982, R.-U., c. 11)]; *Charte des droits et libertés de la personne*, L.R.Q., c. C-12, (ci-après appelée la *Charte québécoise*).

<sup>7</sup> Article 5 de la *Charte des droits et libertés de la personne* : « Toute personne a droit au respect de la vie privée »; article 44 de la *Charte des droits et libertés de la personne* : « Toute personne a droit à l'information, dans la mesure prévue par la loi »; article 24.1 de la *Charte des droits et libertés de la personne* : « Nul ne peut faire l'objet de saisies, de perquisitions ou de fouilles abusives »; article 3 du *Code civil du Québec* « Toute personne est titulaire de droits de la personnalité tel le droit à la vie, à l'inviolabilité et à l'intégrité de sa personne, au respect de son nom, de sa réputation et de sa vie privée. Nulle atteinte ne peut être portée à la vie privée d'une personne sans que celle-ci ou ses héritiers y consentent ou sans que la loi l'autorise »; article 8 de la *Charte canadienne des droits et libertés* : « Chacun a droit à la protection contre les fouilles, les perquisitions ou les saisies abusives ».

privée. Ces dispositions énumèrent, de façon non limitative, des faits considérés comme des atteintes à la vie privée d'autrui. On y indique aussi les principales obligations des personnes qui détiennent des dossiers sur autrui. Outre les principes généraux établis au *Code civil du Québec*, des dispositions plus précises concernant la protection des renseignements personnels et la vie privée sont prévues dans la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*<sup>8</sup> et dans la *Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé*<sup>9</sup>.

L'accès à l'information gouvernementale et la protection de la vie privée sont des principes auxquels le Barreau du Québec attache donc la plus haute importance; il est intervenu sur le sujet à plusieurs reprises<sup>10</sup>.

Le Barreau du Québec formule dans le présent mémoire ses commentaires sur le Rapport de la Commission d'accès à l'information du Québec<sup>11</sup>.

Le Barreau du Québec a pour mandat de protéger le public et c'est à la lumière de ce mandat qu'il faut interpréter son intervention devant la Commission de la culture. Nos commentaires gravitent essentiellement autour des recommandations 2, 5, 15, 16, 25, 27, 47 et 50 du rapport de la Commission d'accès à l'information du Québec<sup>12</sup>.

---

<sup>8</sup> L.R.Q., c. A-2.1. Ci-après nommée la *Loi sur l'accès*.

<sup>9</sup> L.R.Q., c. P-39.1. Ci-après nommée la *Loi du secteur privé*.

<sup>10</sup> *Mémoire sur l'accessibilité à l'information gouvernementale et la protection de la vie privée*, janvier 1981; *Mémoire concernant une proposition de loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*, août 1981; *Mémoire sur l'accessibilité à l'information et la protection de la vie privée* : « *Les exceptions au droit d'accès* », avril 1986; *Loi modifiant la Loi sur l'accès aux documents, projet de loi 62, mémoire publié en août 1990*; *Mémoire sur la protection de la vie privée eu égard aux renseignements personnels détenus dans le secteur privé*, août 1991; *Mémoire sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé (projet de loi 68)*, février 1993; *Commentaires sur le Rapport de la Commission d'accès à l'information du Québec concernant la mise en œuvre de la Loi sur l'accès*, février 1994; *Mémoire du Barreau du Québec sur le projet de loi 32 intitulé* : « *Loi modifiant la Loi sur le ministère du Revenu* »; *Mémoire du Barreau du Québec sur les cartes d'identité et la protection de la vie privée*, février 1997.

<sup>11</sup> COMMISSION D'ACCÈS À L'INFORMATION DU QUÉBEC, *op. cit.*, note 1.

<sup>12</sup> *Ibid.*

## COMMENTAIRES CONCERNANT LES RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION D'ACCÈS À L'INFORMATION

---

### RECOMMANDATION N<sup>o</sup> 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<sup>13</sup>. »

### COMMENTAIRES

C'est toujours avec une extrême prudence et retenue que le législateur doit envisager la possibilité de modifier les textes quasi constitutionnels portant sur les droits et libertés des personnes. À première vue, la limitation prévue à l'article 44 de la *Charte québécoise* semble toujours aussi justifiée. En effet, l'article 44 prévoit que toute personne a droit à l'information, dans la mesure prévue par la loi. Déjà avec cette disposition, le statut du droit à l'information, dans la hiérarchie juridique au Québec, est très élevé. En effet, le Québec est un des seuls États au monde à avoir expressément inclut le droit à l'information dans une loi quasi constitutionnelle<sup>14</sup>.

Cependant, conformément à l'article 52 de la *Charte québécoise*, seule une disposition d'une loi qui déroge aux articles 1 à 38 doit énoncer expressément que cette disposition s'applique malgré la *Charte québécoise*. On propose donc ici d'amender l'article 52 pour y inclure le droit à l'information prévu à l'article 44.

Les dérogations à ce droit à l'information sont assez nombreuses dans la législation. Il apparaît sage de laisser au législateur le soin de limiter, par la loi, ce droit à l'information prévu à l'article 44 de

---

<sup>13</sup> *Ibid.*, p. 165.

<sup>14</sup> GUILBAULT, L., « Pour une utilisation accrue et effective du droit fondamental à l'information : l'article 44 de la *Charte des droits et libertés de la personne* », (oct.-déc. 1992), 52 *R. du B.* pp. 749-801.

la *Charte québécoise*. Autrement, on obligerait le législateur à prévoir des clauses « nonobstant » qui, à la longue, pourraient avoir pour effet de diluer l'autorité morale de la *Charte québécoise*. Par ailleurs, la mise en œuvre de cette recommandation aurait pour effet, de l'avis du Barreau, de multiplier les occasions de litige car toute limite directe ou indirecte ou même implicite au droit à l'information dans une loi, pourrait être déclarée inopérante et attaquée sur la base du nouvel article 52 de la *Charte québécoise*.

C'est sans doute pour ce même motif que le droit à la jouissance paisible et à la disposition de ses biens, pourtant prévu au chapitre des libertés et droits fondamentaux de la *Charte québécoise*<sup>15</sup>, est lui aussi, sujet aux limitations prévues par la loi. Ceci n'a pas empêché les tribunaux de le considérer comme un droit « à caractère fondamental »<sup>16</sup>, tout comme l'est le droit à l'information et ce, malgré la possibilité qu'il soit soumis à des limitations de nature législative.

#### **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<sup>17</sup> »

#### **COMMENTAIRES**

Le Barreau du Québec est d'accord avec cette recommandation qui vise à obliger chaque organisme public à adopter une politique de publication automatique de l'information. Une telle mesure est susceptible de réduire les litiges et de rendre l'information plus accessible. Une mise en garde s'impose cependant puisque l'organisme public deviendrait le seul juge des intérêts des tiers. En conséquence, un mécanisme de vérification externe de la

---

<sup>15</sup> Art. 6.

<sup>16</sup> *Veilleux c. Québec (Commission de protection du territoire agricole du Québec)*, [1989] 1 R.C.S. 839, pp. 851-852 : «... tout en reconnaissant le caractère fondamental du droit de propriété, (les articles 6 de la Charte et 406 C.c.Q. ) le soumettent aux limitations et interdictions prévues par les lois et règlements ».

<sup>17</sup> COMMISSION D'ACCÈS À L'INFORMATION DU QUÉBEC, *op. cit.*, note 1, page 166.

politique ainsi que de sa mise en application s'avèrerait nécessaire. Les tiers devraient, par ailleurs, être consultés à ce sujet.

Malgré notre accord de principe avec cette recommandation, il faut reconnaître que la mise sur pied d'un index de tous les documents existants, sans date de référence et sans délai, est de nature à constituer un fardeau administratif extrêmement lourd pour plusieurs organismes dont notamment, les grands organismes publics et les municipalités.

Compte tenu de la portée très vaste de cette obligation et des difficultés d'application que celle-ci comporte pour les organismes comme les municipalités ou les grandes entreprises publiques, il y aurait lieu de faire appliquer ce droit d'accès automatique aux documents administratifs internes détenus par les organismes publics (documents qui ne proviennent pas de tiers).

La confection d'un index de tous les documents accessibles implique la nécessité de consulter à l'interne chacun de ces documents pour pouvoir déterminer leur caractère accessible. En conséquence, pour qu'une telle recommandation puisse être applicable, il faudrait minimalement prévoir un délai d'application et une date à partir desquels les documents pourraient faire l'objet de cette politique d'accessibilité. À titre d'illustration, on pourrait pour le passé, se limiter aux documents actifs au sens de la *Loi sur les archives*<sup>18</sup>.

### **RECOMMANDATION N°15**

« La Commission recommande l'adoption des dispositions concernant les ordres professionnels contenues dans le projet de loi no. 122<sup>19</sup>. »

---

<sup>18</sup> (L.R.Q., c. A-21.1.).

<sup>19</sup> COMMISSION D'ACCÈS À L'INFORMATION DU QUÉBEC, *op. cit.*, p. 167.

### **COMMENTAIRES**

Le Barreau du Québec est d'accord avec l'adoption des dispositions concernant les ordres professionnels contenues dans le projet de loi 122<sup>20</sup>. Ce projet de loi a été présenté à l'Assemblée nationale, le 11 mai 2000, mais n'a pas été adopté. Le Barreau a d'ailleurs produit un mémoire à ce sujet au mois d'août 2000, mémoire qui a été présenté à la Commission de la culture de l'Assemblée nationale. Les ordres professionnels ne constituent pas des démembrements de l'État dont le financement dépend des fonds publics. Leur financement est essentiellement assuré par des cotisations imposées à leurs membres et ils jouissent d'une autonomie de gestion. Les ordres professionnels ont cependant un mandat de protection du public qu'ils exercent notamment par le contrôle de l'exercice des professions conformément à l'article 23 du *Code des professions*. Les activités des ordres professionnels comportent aussi un volet privé dans leurs rapports associatifs avec leurs membres. Le régime proposé dans le projet de loi 122 reflète cette dualité des ordres professionnels en prévoyant l'assujettissement des ordres à la *Loi sur l'accès* à l'égard des documents qu'ils possèdent et qui sont relatifs au contrôle de l'exercice de la profession. Sont par contre visés par le régime du secteur privé, les renseignements qui ne concernent pas le contrôle de l'exercice de la profession.

### **RECOMMANDATION N° 16**

« La Commission recommande que soient assujettis tous les organismes dont le financement est largement assuré par l'État<sup>21</sup>. »

### **COMMENTAIRES**

Le mot « État » est imprécis et vise une multitude d'organismes et de réalités susceptibles d'excéder la portée de la *Loi sur l'accès*. La notion de « financement largement assuré par l'État » doit être clairement précisée pour éviter des litiges inutiles. Cependant, le

---

<sup>20</sup> *Loi modifiant la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels, la Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé, le Code des professions et d'autres dispositions législatives, ci-après nommée « projet de loi 122 ».*

<sup>21</sup> COMMISSION D'ACCÈS À L'INFORMATION DU QUÉBEC, *op. cit.*, p. 168.

critère du financement doit-il être le seul à prendre en compte ? N'y a-t-il pas d'autres valeurs à considérer avant de prendre la décision d'assujettir un organisme à la *Loi sur l'accès* ?

La Commission Paré, au début des années 80, avait recommandé d'assujettir à la *Loi sur l'accès* les organismes dont les administrateurs ou dirigeants sont élus par les citoyens ou qui dépendent directement du gouvernement. L'élément du financement public ne peut être le seul critère à considérer puisque plusieurs organismes privés jouissent de subventions publiques sans qu'il ne soit opportun d'assujettir ces organismes à la *Loi sur l'accès*.

### **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<sup>22</sup>. »

### **COMMENTAIRES**

Le Barreau du Québec s'objecte à cette recommandation. Il existe certaines situations exceptionnelles où la présentation d'une requête pour permission d'en appeler, avant que la Commission ait entendu l'ensemble de la preuve et rendu une décision finale à ce propos, est nécessaire pour sauvegarder les droits d'un justiciable.<sup>23</sup> Dans ces cas d'exceptions, attendre la décision finale de la Commission ferait perdre des droits.

D'ailleurs, sur les questions juridictionnelles dont fait état le rapport de la Commission d'accès à l'information du Québec, comme étant sources de délais et de recours jusqu'en Cour d'appel, l'existence d'un droit d'appel, en fin d'audition seulement, inciterait probablement les parties à se prévaloir du recours en révision judiciaire devant la Cour supérieure avec les délais que

---

<sup>22</sup> COMMISSION D'ACCÈS À L'INFORMATION DU QUÉBEC, *op. cit.*, p. 169.

<sup>23</sup> Voir *Cégep de Valleyfield c. Gauthier-Cashman*, [1984] C.A. 633 (décision du juge Vallerand; *Mascouche (Ville de) c. Houle*, (1999) R.J.Q. 1894.

cela implique<sup>24</sup>. Il y aurait lieu cependant de baliser ces procédures de requêtes en appel pour éviter des abus purement dilatoires susceptibles de pervertir la finalité de la *Loi sur l'accès*.

### **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<sup>25</sup>. »

### **COMMENTAIRES**

L'objectif poursuivi via cette recommandation vise l'accès à la justice et doit être, sur ce principe, accueilli favorablement. Cependant, l'obligation de prendre en charge tous les frais judiciaires et extrajudiciaires de la personne physique à qui la Commission a donné raison ne devrait s'appliquer qu'en cas de mauvaise foi. D'ailleurs, la jurisprudence reconnaît une certaine discrétion au juge en la matière. Pour favoriser l'accès à la justice dans ce domaine, un fonds pourrait être créé et ainsi permettre aux justiciables d'exercer leurs recours. Toutefois, l'imposition à un organisme public, de prendre en charge tous les frais judiciaires et extrajudiciaires de la personne physique à qui la Commission a donné raison, semble nettement excessive et exorbitante de la tradition et des usages dans le cadre d'une saine administration de la justice, d'autant plus que rien ne nous assure que la Cour du Québec maintiendra la décision de la Commission. En outre, il existe une multitude de petits organismes publics qui n'ont pas nécessairement les ressources nécessaires pour prendre en charge tous les frais judiciaires et extra-judiciaires de la personne physique à qui la Commission a donné raison.

---

<sup>24</sup> *Antenucci c. Canada Steamship Lines inc.*, (1991) R.J.Q. 968 (C.A.); *Bande indienne de Matsqui (La) c. Canadien Pacifique Ltée*, [1995] 1 R.C.S. 3; *Québec (Communauté urbaine de) c. Abrim 22 inc.*, (1997) R.J.Q. 2100 (C.A.).

<sup>25</sup> COMMISSION D'ACCÈS À L'INFORMATION DU QUÉBEC, *op. cit.*, p. 169.

### **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 du Québec 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*<sup>26</sup>. »

### **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<sup>27</sup>. »

### **Commentaires sur les recommandations N°s 47 et 50**

On le sait, toute personne intéressée peut porter plainte devant la Commission sur une matière relative à la protection des renseignements personnels. À la suite d'une plainte, la Commission, après enquête, peut ordonner des mesures de redressement; elle peut aussi voir à intenter elle-même (secteur public) ou à faire intenter par le Procureur général (secteur privé) une poursuite pénale devant les tribunaux.

---

<sup>26</sup> COMMISSION D'ACCÈS À L'INFORMATION DU QUÉBEC, *op. cit.*, p. 173.

<sup>27</sup> *Ibid.*

D'aucuns ont été amené à constater certaines insuffisances procédurales dans la conduite des enquêtes et une confusion certaine dans le traitement des rapports d'enquêtes par la Commission. Notamment, les conséquences pénales ou les ordonnances susceptibles de découler d'une enquête sont rarement mentionnées par les enquêteurs aux personnes en cause. De plus, ces enquêteurs ne se présentent pas comme tels devant les personnes en cause mais se présentent plutôt comme analystes ou médiateurs. Par la suite, alors que la Commission elle-même pourra prendre une décision sur l'opportunité de rendre une ordonnance ou prendre un recours contre l'organisme public en cause, les enquêteurs ou le directeur de l'analyse et de l'évaluation de la Commission décident de référer le dossier aux commissaires. Étant donné leur statut d'employés de la Commission, sous la supervision et le contrôle du Président, il y a des lacunes graves au plan des garanties procédurales propres à assurer l'impartialité de la Commission. Des membres de la Commission seront appelés à entendre les parties par la suite en sachant que le personnel de la Commission juge qu'il y a eu violation de la Loi.

La Commission peut faire enquête sur toute matière relative à l'accès à l'information. Au terme de cette enquête, après avoir fourni à l'organisme l'occasion de présenter ses observations, la Commission pourra lui recommander ou lui ordonner l'application de toute mesure corrective propre à assurer l'accès aux documents ou la protection des renseignements personnels.

Des tiers peuvent aussi être affectés par le résultat d'une enquête de la Commission; ils devraient donc aussi avoir le droit d'être entendus.

Il est concevable que la Commission puisse faire enquête sur une question générale d'accès ou de protection des renseignements personnels. Selon le Barreau du Québec il est inacceptable qu'une demande à la Commission donne naissance à deux processus parallèles et distincts sur un même litige ou sur une même question, ce qui entraîne des risques de conflits de nature à discréditer le processus quasi judiciaire. En somme, la Commission devrait limiter son pouvoir d'enquête à des questions générales ou encore procéder à une enquête lorsqu'il n'y a pas de processus quasi judiciaire en cours sur la question qui fait l'objet de l'enquête.

Par ailleurs, le plaignant qui s'adresse à la Commission d'accès à l'information du Québec devrait, en général, avoir le droit de voir son dossier déboucher sur une décision exécutoire du tribunal et non seulement sur une simple recommandation, ce qui n'est pas le cas. À première vue, cette pratique de la Commission d'accès d'émettre une recommandation au lieu d'une décision exécutoire ne semble reposer sur aucune disposition législative habilitante dans la *Loi sur l'accès*.

De même, tout processus d'enquête devrait offrir à l'organisme ou à l'entreprise interpellée les garanties procédurales fondamentales que sont le droit à l'avocat et le droit d'être entendu par les personnes appelées à en décider.

Il faut aussi garder à l'esprit qu'il est important que les décisions juridictionnelles de la Commission soient rendues par des personnes ayant une formation juridique en raison de la nature et de la complexité des questions dont la Commission est saisie.

Il est évidemment nécessaire de retrouver à la Commission d'accès à l'information du Québec des professionnels qui possèdent des expertises diverses et pertinentes. Dans l'intérêt du public, nous insistons cependant pour que la personne qui décide de questions de droit ait une formation juridique. Dans la même veine, il est dans l'intérêt des justiciables de maintenir les règles actuelles concernant la représentation pour autrui devant les tribunaux.

La Commission d'accès à l'information du Québec qui entend une plainte ou une demande constitue un «tribunal» et est appelée à trancher des questions de droit. Sur ces questions, les avocats offrent au public les garanties nécessaires de compétence, de déontologie et d'assurance responsabilité.

À maintes reprises, le Barreau du Québec a exprimé ses préoccupations en regard de l'indépendance et de l'impartialité nécessaires à l'exercice des pouvoirs quasi judiciaires. Dans le cas de la Commission d'accès à l'information du Québec, la multiplicité des tâches qui lui sont confiées par la Loi et, en particulier, la coexistence de fonctions d'enquêteur et d'adjudicateur constituent une source d'inquiétudes pour le Barreau du Québec.

Nous sommes conscients des mérites de la multifonctionnalité de certains organismes publics. Toutefois, la fonction principale de la Commission d'accès à l'information du Québec étant de rendre des décisions juridictionnelles, il est primordial que l'aménagement des fonctions administratives qu'elle assume respecte les standards élevés d'impartialité institutionnelle. Actuellement, il nous semble que le cloisonnement entre les activités d'enquête et les activités décisionnelles de l'organisme est insuffisant.

Cette situation présente le risque que la Commission soit perçue comme étant à la fois juge et partie dans les affaires portées devant elle. Le législateur a voulu répondre partiellement à cette problématique soulevée par plusieurs organismes en les amputant de leur fonction juridictionnelle pour la confier en exclusivité au Tribunal administratif du Québec. En raison de la nature de son mandat, la Commission ne peut être assimilée à un organisme administratif et, en conséquence, ses décisions ne sont pas susceptibles d'appel devant ce Tribunal. D'autres moyens doivent dès lors être pris pour prévenir toute appréhension d'impartialité institutionnelle.

L'appui que prend la Commission sur les décisions de la Cour suprême pour justifier l'exercice qu'elle fait de plusieurs fonctions ne nous rassure pas. Il s'agit pour nous d'un idéal de justice à défendre et non d'une stricte question de légalité. La coexistence des rôles d'adjudicateur, d'enquêteur et de promoteur des droits d'accès ne peut valablement subsister au sein de la Commission sans que des mesures crédibles et efficaces de cloisonnement propres à assurer une apparence irréprochable d'impartialité institutionnelle pour l'exercice de la fonction juridictionnelle ne soient adoptées et appliquées avec toute la transparence nécessaire. Une solution intéressante serait de transférer la juridiction de trancher les litiges en matière d'accès à l'information et de protection des renseignements personnels à un organisme juridictionnel spécialisé existant, soit le Tribunal des droits de la personne. La Commission d'accès serait alors transformée en organisme non-juridictionnel jouissant de pouvoirs d'enquête, de médiation et exerçant des fonctions de promotion en matière d'accès à l'information, de protection des renseignements personnels et de respect de la vie privée. Le Barreau est donc favorable à ce transfert de fonctions juridictionnelles au Tribunal des droits de la personne.

## **CONCLUSION**

Une réflexion en profondeur mérite d'être initiée sur le rôle et le fonctionnement de la Commission d'accès à l'information et en regard de divers aspects de la législation applicable en matière d'accès à l'information et en matière de protection des renseignements personnels. En particulier, la question des conflits entre les diverses fonctions d'adjudication, d'enquête, de médiation et de conseil de la Commission d'accès à l'information, doit être examinée.

Le ministre des Relations avec les citoyens et de l'immigration a, par ailleurs, rendu public le 10 juillet dernier trois rapports d'experts produits pour le compte du ministère dans lesquels il est formulé un certain nombre de recommandations portant notamment sur les mécanismes de contrôle prévus à la Loi. À ce sujet, le Barreau aura l'occasion de formuler ses observations dans le cadre de la consultation de la Commission de la culture de l'Assemblée nationale.