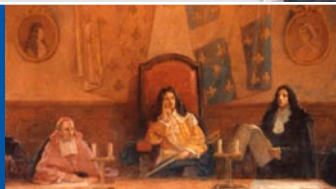


Rapport et
recommandations
à la suite de
l'examen des
rapports annuels
2001 à 2007
de la Commission
d'accès à
l'information
du Québec

DÉCEMBRE 2007

COMMISSION DE LA
CULTURE



Publié par le Secrétariat des commissions
de l'Assemblée nationale du Québec
Édifce Pamphile-Le May
1035, des Parlementaires, 3^e étage
Québec (Québec) G1A 1A3

Pour tout renseignement complémentaire sur les travaux de la Commission de la culture, veuillez vous adresser à la secrétaire de la Commission, M^{me} Lise St-Hilaire, à l'adresse indiquée ci-dessus ou encore :

Téléphone : 418 643-2722
Télécopie : 418 643-0248
Courrier électronique : cc@assnat.qc.ca

Vous trouverez ce document dans la section « Travaux parlementaires » du site Internet de l'Assemblée nationale : www.assnat.qc.ca

ISBN: 978-2-550-51737-5

DÉPÔT LÉGAL - BIBLIOTHÈQUE ET ARCHIVES NATIONALES DU QUÉBEC, décembre 2007

LES MEMBRES DE LA COMMISSION DE LA CULTURE

M. Sylvain Simard (Richelieu), président de la Commission
M. Emmanuel Dubourg (Viau), vice-président de la Commission
M. Pascal Beaupré (Joliette)
M. François Benjamin (Berthier)
M. François Bonnardel (Shefford)
M^{me} Lucie Charlebois (Soulanges)
M. Pierre Curzi (Borduas)
M^{me} Lucie Leblanc (Deux-Montagnes)
M^{me} Charlotte L'Écuyer (Pontiac)
M. Pierre Marsan (Robert-Baldwin)
M. François Ouimet (Marquette)
M. Alexis Wawanoloath (Abitibi-Est)

LE PERSONNEL DE LA COMMISSION

M^{me} Lise St-Hilaire, secrétaire de la Commission
M^{me} Laurence Poirier-Bourdon, agente de recherche
M^{me} Danielle Simard, révision linguistique
M^{me} Diane Fleury, agente de secrétariat

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION.....	1
AUDITION DU PRÉSIDENT DE LA COMMISSION D’ACCÈS À L’INFORMATION	2
PRÉSENTATION DU PRÉSIDENT DE LA COMMISSION D’ACCÈS À L’INFORMATION.....	2
DISCUSSION GÉNÉRALE.....	2
COMMENTAIRES DE LA COMMISSION DE LA CULTURE.....	6
LA GESTION ET LA REDDITION DE COMPTES DE LA COMMISSION D’ACCÈS À L’INFORMATION	6
LES MOYENS MIS À LA DISPOSITION DE LA COMMISSION D’ACCÈS À L’INFORMATION	8
LES DEMANDES DE LA COMMISSION D’ACCÈS À L’INFORMATION À LA COMMISSION DE LA CULTURE....	8
RECOMMANDATIONS	9

INTRODUCTION

La Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels¹ prévoit, aux articles 118 et 119, que la commission compétente de l'Assemblée nationale étudie le rapport d'activités de la Commission d'accès à l'information (CAI).

La Commission de la culture a procédé à l'examen des rapports annuels 2001-2002, 2002-2003, 2003-2004, 2004-2005, 2005-2006 et 2006-2007 de la CAI et à l'audition du président de cet organisme le 21 novembre 2007.

Par le présent rapport, la Commission de la culture vise à compléter ce mandat statutaire et à adresser des recommandations à la CAI dans une perspective d'amélioration de la reddition de comptes, de la gestion et de la performance de l'organisme.

La première partie du rapport rappelle la présentation du président de la CAI et les échanges auxquels elle a donné lieu avec les membres de la Commission de la culture. La deuxième partie est consacrée aux conclusions que tirent les membres de la Commission de la culture de leurs travaux. Enfin, la troisième partie rassemble les recommandations de la Commission de la culture à l'endroit de la CAI et du gouvernement.

¹ L.R.Q., chapitre A-2.1.

AUDITION DU PRÉSIDENT DE LA COMMISSION D'ACCÈS À L'INFORMATION

PRÉSENTATION DU PRÉSIDENT DE LA COMMISSION D'ACCÈS À L'INFORMATION

Dans un premier temps, le président de la CAI a souligné le 25^e anniversaire de l'adoption de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels et de la CAI.

Après avoir rappelé la nature et l'évolution de la législation encadrant les activités de la CAI, le président a présenté l'organisme qu'il dirige, soulignant notamment qu'au cours des six dernières années, ses effectifs sont passés de 53 à 44 et ses dépenses réelles, de 4 007 300 \$ à 3 777 000 \$.

Le président a ensuite axé son exposé sur la protection des renseignements personnels en présentant d'abord les principes établis en 1982, soit la confidentialité des renseignements personnels et, pour la personne concernée, l'accès et le droit de rectification à ses propres renseignements. Après avoir survolé les quelques exceptions à la confidentialité, le président a souhaité entretenir les membres de la Commission de la culture de trois enjeux importants en matière de protection des renseignements personnels : les enjeux de sécurité depuis septembre 2001, les risques liés au développement technologique et les modifications récentes introduites par le projet de loi n° 86, Loi modifiant la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels et d'autres dispositions législatives.

Puis, la présentation du président a porté sur quelques préoccupations en ce qui a trait à l'accès aux documents des organismes publics. Le principe de l'accessibilité et celui de la prépondérance de la loi, de même que les exceptions et les exclusions qui s'y rattachent, ont été évoqués. Le président a par la suite décrit les mécanismes d'accès prévus par la loi. Il a enfin abordé l'importance de la médiation dans le cadre de la fonction juridictionnelle de la CAI et les difficultés financières que rencontre l'organisme. À ce sujet, les membres de la Commission de la culture ont appris qu'une demande de financement supplémentaire adressée au Conseil du trésor a été refusée le 6 novembre 2007.

Le président a conclu avec deux messages. D'une part, il a remis en question la pertinence de la nouvelle structure de la CAI, introduite par le projet de loi n° 86. Selon lui, la division des sections juridictionnelle et de surveillance ne répond pas adéquatement aux objectifs de la loi de 1982. D'autre part, le président a invité la Commission de la culture à exercer un contrôle plus étroit de la CAI.

DISCUSSION GÉNÉRALE

L'audition s'est poursuivie par une période d'échanges avec les membres de la Commission de la culture. Les questions que les parlementaires ont adressées au président de la CAI ont porté sur 19 points. La présente section du rapport fournit un condensé des réponses obtenues à ces questions.

1. L'établissement des priorités parmi les activités de la CAI

En ce qui concerne les activités de surveillance de la CAI, les demandes provenant de citoyens sont traitées de manière chronologique, sauf lorsqu'il y a lieu d'accorder la priorité à une demande particulière. La même pratique prévaut lorsque des avis sont sollicités sur des projets d'entente. Par ailleurs, lorsqu'un avis est sollicité au sujet d'un projet de loi, il devient généralement prioritaire en raison du court délai dont l'organisme dispose pour le produire. Du côté des activités juridictionnelles, la priorité à accorder aux dossiers est d'abord déterminée par le président, puis par les médiateurs de la CAI.

2. L'abandon éventuel de certains services

Le président de la CAI estime qu'avant d'envisager l'abandon de certaines activités, il y a lieu de procéder à un travail d'analyse, de prendre des mesures pour améliorer la performance et de consulter les différents responsables au sein de la CAI et les autorités à ce sujet.

3. Le nombre de dossiers en attente et l'établissement d'un plan d'action pour résorber les retards

En date du 20 novembre 2007, il y avait 2140 dossiers en attente à la CAI. Selon le président de l'organisme, une remise en question importante doit mener à des actions concrètes afin d'améliorer la performance de l'organisme.

4. Les ressources financières demandées par la CAI afin d'améliorer son système de gestion

Les ressources additionnelles demandées par la CAI au Conseil du trésor visaient notamment à moderniser son système de gestion, considéré dans le rapport annuel de gestion 2006-2007 comme l'une des causes de l'augmentation du délai moyen d'ouverture des dossiers.

5. Le délai moyen d'ouverture des dossiers

La bonne performance observée dans le rapport annuel de gestion 2005-2006 à cet égard n'était pas attribuable à un aspect technologique, mais au travail d'un stagiaire en secrétariat au cours de l'exercice.

6. La répartition des effectifs entre Montréal et Québec et le retard observé à Montréal quant au traitement des dossiers

Lors de l'étude des crédits budgétaires 2006-2007, le président de la CAI faisait part à la Commission de la culture de la différence importante de volume de demandes entre Montréal et Québec et du retard que cela occasionnait dans le traitement des demandes provenant de Montréal. Le président

affirmait « on se situe actuellement dans une forme d'iniquité ». Il y a toujours un écart entre Montréal et Québec au sujet du délai de traitement des dossiers, au détriment de la métropole. La CAI s'est engagée à transmettre à la Commission de la culture un document retraçant l'évolution de ses effectifs dans les deux villes².

7. La remise en question de la division des sections juridictionnelle et de surveillance de la CAI

Selon le président de la CAI, la division des sections juridictionnelle et de surveillance de l'organisme visait à répondre à une problématique juridique : la crainte d'une apparence de partialité des commissaires, appelés à traiter des problématiques dans les deux secteurs d'activité. Les inconvénients liés à la scission des activités apparaissent plus importants, aux yeux du président, que la nécessité de répondre à cette crainte.

8. L'aspect le plus négligé du mandat de la CAI

Les activités liées à l'accès à l'information sont celles qui souffrent le plus du contexte précaire dans lequel se trouve la CAI d'après son président.

9. La transparence et l'accès à l'information dans les partenariats public-privé

Le président de la CAI rappelle le caractère prépondérant de la Loi sur l'accès. Ses préoccupations au sujet des partenariats public-privé et des ententes de sous-traitance sont de deux ordres. D'abord, il importe que les informations relatives aux contrats soient soumises à la Loi. Ensuite, il convient de s'assurer que les exigences de la Loi s'appliquent aux entreprises auxquelles l'État transmet des renseignements personnels.

10. La non-utilisation d'une part importante des crédits alloués à la CAI

Selon le président de la CAI, la non-utilisation d'environ 300 000 \$ de crédits au cours de l'exercice 2006-2007 est due à une conjoncture particulière liée au recrutement difficile ou retardé à la suite de certains départs.

11. Le choix de la CAI de ne pas avoir sonné l'alarme plus tôt au sujet des importants défis auxquels elle fait face

Les interventions antérieures de la CAI se sont limitées au dépôt de son rapport annuel de gestion et à l'étude des crédits dans une perspective plus traditionnelle. Dans le contexte actuel, le président de

² Ce document a été reçu par la Commission de la culture le 4 décembre 2007. Au 31 mars 2007, la CAI disposait de 6 employés à Montréal et de 38 employés à Québec.

l'organisme a choisi de livrer un « cri du cœur un peu nouveau » afin de sensibiliser les parlementaires aux défis auxquels la CAI fait face.

12. Le départ de certains employés de la CAI et la politique de remplacement

Les départs se sont surtout observés du côté de l'administration. La plupart des départs ou des absences prolongées n'étaient pas en lien avec la retraite des personnes concernées, et n'étaient donc pas assujettis aux objectifs de non-remplacement. Dans les cas où ces objectifs s'appliquent, la CAI est autorisée à remplacer 40 % des employés qui partent à la retraite.

13. La survie de la CAI

Selon le président de la CAI, l'organisme se situe à la croisée des chemins et c'est ce qui l'incite à lancer le « cri du cœur » dont il a été question plus haut.

14. L'évaluation de la satisfaction de la clientèle

La CAI a mis en place un système de traitement des plaintes au cours de l'exercice 2006-2007. Elle ne dispose cependant pas de mécanisme permettant d'évaluer la satisfaction de sa clientèle.

15. Les avis de la CAI aux différents ministères et organismes et le suivi dont ils font l'objet

Depuis l'adoption du projet de loi n° 86, les demandes d'avis proviennent du Secrétariat à la réforme des institutions démocratiques et à l'accès à l'information qui reçoit, pour examen, les différents projets de loi des ministères et des organismes. Le fait qu'il revienne dorénavant au gouvernement de décider si la CAI se prononcera sur un projet de loi soulève une certaine préoccupation du côté de la CAI.

16. Le suivi accordé à l'avis de la CAI concernant l'avant-projet de loi sur la carte santé au Québec

Sur cette question, et au sujet de l'application du projet de loi n° 83, Loi modifiant la Loi sur les services de santé et les services sociaux et d'autres dispositions législatives, la CAI affirme ne pas être en mesure d'offrir plus qu'un « suivi artisanal » compte tenu du contexte dans lequel elle se trouve et des ressources dont elle dispose.

17. Les réactions que suscitent les violations de confidentialité dans le secteur privé

Le président de la CAI rappelle l'importance de la sensibilisation en ce qui a trait à la protection des renseignements personnels, et ce, auprès de la population, des entreprises et des organismes publics. Du côté des citoyens, les répercussions du développement des nouvelles technologies doivent être

prises au sérieux. Les entreprises, quant à elles, doivent prendre conscience de l'importance d'apporter des correctifs lorsque des cas de violation de confidentialité se présentent.

18. Les ministères et organismes qui ne répondent pas aux demandes d'accès qui leur sont adressées

Le président de la CAI souligne le peu de conséquences qu'entraîne le fait de ne pas répondre aux demandes d'accès, ce qui revient en quelque sorte à pousser les demandeurs vers les mécanismes de recours. Le président évoque la possibilité de permettre à la CAI d'intervenir, dans le cadre de son mandat de surveillance, auprès des organismes pour lesquels la problématique se pose de façon chronique.

19. L'établissement d'un plan stratégique pour la CAI

La CAI convient d'emblée que son plan stratégique est « complètement périmé ». L'objectif, à cet égard, consiste à adopter un nouveau plan d'ici le 31 mars 2008.

COMMENTAIRES DE LA COMMISSION DE LA CULTURE

Au terme de ses travaux, la Commission de la culture tient à réaffirmer l'importance des mandats qui sont confiés à la CAI et des droits fondamentaux que représentent l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels dans une société démocratique. L'examen des rapports annuels de gestion et l'audition du président de la CAI ont permis de prendre acte du contexte particulier dans lequel elle accomplit son mandat.

À cet égard, la Commission de la culture souhaite formuler des commentaires et des recommandations, tant au sujet de ce qui relève de la responsabilité propre à la CAI qu'aux facteurs extérieurs qui modulent sa capacité d'intervention.

LA GESTION ET LA REDDITION DE COMPTES DE LA COMMISSION D'ACCÈS À L'INFORMATION

Dans une perspective d'amélioration de la reddition de comptes, la Commission de la culture constate que le rapport annuel de gestion 2006-2007 de la CAI ne permet pas de faire une appréciation de la performance de l'organisme.

Les prochains rapports de la CAI devraient notamment : présenter les résultats atteints et leur mise en contexte, révéler le degré de satisfaction de la clientèle, expliquer les liens entre les coûts, les activités, les produits, les services et les résultats, faire état des correctifs ou des solutions de rechange possibles et traiter de la capacité de l'entité de maintenir et d'améliorer ses résultats. Une attention particulière devrait être accordée à la présentation de données comparables dans le temps et relatives à plus de deux années antérieures.

De plus, la Commission de la culture estime que les deux documents sur lesquels la reddition de comptes de l'organisme s'appuie présentent des lacunes importantes et compromettent la qualité des rapports annuels qui s'y rapportent. Dans ces circonstances, l'adoption d'un nouveau plan stratégique et d'une déclaration de services aux citoyens actualisée apparaît plus que nécessaire.

À l'avenir, il importe que la reddition de comptes de la CAI corresponde aux lignes directrices énoncées par le Secrétariat du Conseil du trésor à cet effet dans les documents suivants : *Planification stratégique : lignes directrices gouvernementales*, *Guide sur la déclaration de services*, *Guide sur les indicateurs*, *Guide sur le rapport annuel de gestion* et *Document de soutien à la préparation du rapport annuel de gestion*.

En ce qui concerne la gestion et la performance de l'organisme, la Commission de la culture invite la CAI à accorder la priorité à trois éléments.

D'abord, dans leur état actuel, les ressources informationnelles de l'organisme semblent nuire de façon importante à sa capacité de traitement des dossiers : leur modernisation est impérative.

Deuxièmement, la Commission de la culture entend le message de la CAI au sujet de l'effet éminemment positif des activités de médiation sur le traitement des dossiers et souhaite que l'organisme mène une réflexion soutenue sur le développement de ces activités.

Enfin, les membres de la Commission de la culture soulignent que, dans un contexte où la CAI affirme ne pas disposer des outils nécessaires pour accomplir son mandat, il est indispensable d'effectuer une gestion plus serrée des ressources financières et humaines afin de s'assurer d'utiliser les crédits de façon optimale. À cet effet, il importe de remplacer rapidement les employés qui quittent l'organisme et de combler tous les postes autorisés.

Par ailleurs, compte tenu de la répartition actuelle des effectifs de la CAI entre Montréal et Québec, de la différence importante de volume de demandes entre les deux villes et de l'iniquité que cela provoque au sujet du délai de traitement des dossiers, la Commission de la culture invite la CAI à reconsidérer la distribution géographique de ses ressources humaines.

Avant d'aborder le thème des ressources qui sont allouées à la CAI, la Commission de la culture souhaite se pencher sur un élément qui concerne à la fois ce prochain thème et celui de la gestion des priorités par les autorités de l'organisme. En effet, la Commission de la culture est vivement préoccupée par le fait que la CAI affirme ne pas être en mesure d'assurer le suivi de la mise en œuvre des dispositions applicables à la gestion des renseignements dans le secteur de la santé. À ce sujet, la CAI a déposé, en février 2002 et en janvier 2005, des mémoires portant respectivement sur l'avant-projet de loi sur la carte santé et sur le projet de loi n° 83, Loi modifiant la Loi sur les services de santé et les services sociaux et d'autres dispositions législatives. La surveillance de la mise en œuvre des mesures contenues dans ce dernier

projet de loi, sanctionné le 30 novembre 2005, et le suivi de ses propres recommandations dans le secteur de la santé devraient constituer, selon la Commission de la culture, une priorité de l'organisme.

LES MOYENS MIS À LA DISPOSITION DE LA COMMISSION D'ACCÈS À L'INFORMATION

L'examen des rapports annuels de gestion de la CAI et l'audition de son président ont donné l'occasion aux membres de la Commission de la culture de prendre conscience du contexte précaire dans lequel se trouve l'organisme. Certains éléments propres à la gestion de l'organisme peuvent contribuer à cet état de fait, mais des facteurs extérieurs y contribuent également. Si la CAI se situe à la croisée des chemins, il convient d'étudier la teneur des moyens mis à sa disposition.

Aux yeux des membres de la Commission de la culture, il apparaît essentiel que les ressources de la CAI soient augmentées, notamment pour moderniser ses ressources informationnelles et pour augmenter sa capacité de traiter les dossiers en amont, par voie de médiation. De plus, compte tenu de l'évolution rapide de la société, des nouveaux enjeux technologiques et sécuritaires et de l'importance fondamentale de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels dans une société démocratique, la CAI doit disposer des ressources nécessaires pour répondre à l'augmentation constante des demandes qui lui sont adressées. Par ailleurs, il importe qu'elle puisse, non seulement accomplir ses fonctions juridictionnelles et de surveillance, mais aussi jouer un rôle conseil plus soutenu auprès des organismes publics, des entreprises et de la population en général, ce qu'elle ne semble pas en mesure de faire actuellement. Par exemple, la CAI devrait pouvoir mener des activités d'information et de sensibilisation destinées aux citoyens québécois. Il est primordial que ceux-ci soient davantage conscientisés au sujet de la protection de leurs renseignements personnels. La CAI devrait également avoir la capacité d'effectuer une veille stratégique de certains secteurs qui s'avèrent prioritaires dans le contexte actuel. À cet égard, la Commission de la culture souhaiterait voir la CAI mener une réflexion approfondie sur la question du développement des nouvelles technologies et la protection de la vie privée.

Dans ce contexte, la Commission de la culture estime que l'objectif de remplacement de 40 % des départs à la retraite doit cesser de s'appliquer la CAI. Elle souhaite également que la demande de financement supplémentaire que celle-ci adressera de nouveau au Conseil du trésor pour le prochain exercice financier soit analysée à la lumière de l'augmentation constante des dossiers soumis à son attention et de la complexification des enjeux qui nécessitent son intervention. Il n'est pas question ici du développement de nouveaux champs d'activité pour la CAI : l'augmentation des moyens mis à sa disposition, impérativement conjuguée à l'utilisation optimale de ceux-ci par son équipe de gestion, semble nécessaire au stricte accomplissement de la mission de base de l'organisme.

LES DEMANDES DE LA COMMISSION D'ACCÈS À L'INFORMATION À LA COMMISSION DE LA CULTURE

Lors de son audition par la Commission de la culture, le président de la CAI a demandé aux parlementaires d'effectuer un contrôle plus soutenu des activités de l'organisme. Il a aussi formulé le vœu

que la Commission de la culture étudie la question de l'équilibre entre les enjeux de sécurité et la protection de la vie privée et des renseignements personnels des citoyens et nourrisse la réflexion de la CAI à ce sujet.

Ces appels ont été entendus par la Commission de la culture et ses membres s'engagent, d'une part, à procéder à l'examen du rapport annuel de gestion de la CAI et à l'audition de son président plus régulièrement et, d'autre part, à évaluer l'opportunité de se pencher sur le thème de l'équilibre entre le droit à la sécurité et le droit à la vie privée des citoyens.

RECOMMANDATIONS

Au terme de l'examen des rapports annuels 2001-2002, 2002-2003, 2003-2004, 2004-2005, 2005-2006 et 2006-2007 de la CAI et de l'audition de son président, les membres de la Commission de la culture formulent les recommandations suivantes.

QUE la CAI :

- procède rapidement à l'adoption d'un nouveau plan stratégique et d'une nouvelle déclaration de services aux citoyens;
- adopte un processus de reddition de comptes qui correspond aux lignes directrices énoncées par le Secrétariat du Conseil du trésor à cet effet;
- accorde la priorité aux trois éléments suivants : la modernisation de ses ressources informationnelles, le développement des activités de médiation et la gestion plus serrée de ses ressources financières et humaines;
- reconsidère la répartition de ses effectifs entre Montréal et Québec afin de résoudre l'iniquité qui prévaut actuellement au détriment de la métropole dans le traitement des dossiers;
- consacre les ressources nécessaires au suivi de la mise en œuvre des dispositions applicables à la gestion des renseignements dans le secteur de la santé.

QUE le gouvernement :

- augmente les ressources de la CAI, notamment pour moderniser ses ressources informationnelles et pour augmenter sa capacité de traiter les dossiers en amont, par voie de médiation;
- soustraie la CAI de l'objectif de non-remplacement des départs à la retraite;

- analyse la demande de financement supplémentaire que la CAI prévoit lui adresser pour le prochain exercice financier à la lumière de l'augmentation constante des dossiers soumis à son attention et de la complexification des enjeux qui nécessitent son intervention.