

ÉTUDE COMPARATIVE
SUR DIVERS MODÈLES DE

« *AUTOMATIC ROUTINE DISCLOSURE* »

OU

L'ART DE DIFFUSER ACTIVEMENT,
DE DIVULGUER VOLONTAIREMENT
ET SANS FORMALITÉS
L'INFORMATION
DÉTENUE PAR LES ORGANISMES PUBLICS

PRÉSENTÉE À
L'ASSOCIATION SUR L'ACCÈS ET
LA PROTECTION DE L'INFORMATION

Me Lyette Doré, avocat
Mars 2003

TABLE DES MATIÈRES

Sommaire exécutif

Première partie : Fondements du droit d'accès à l'information gouvernementale

I-	Fondements de politiques publiques.....	3
	A-) Transparence	5
	B-) Reddition de compte	5
	C-) Démocratie populaire	5
II-	Définition et contenu matériel des concepts	7
	A-) <i>Routine Disclosure</i>	7
	B-) <i>Routine Release</i>	8
	C-) <i>Automatic Disclosure</i>	8
	D-) <i>Active Dissemination</i>	8
	E-) <i>Affirmative Information Disclosure</i>	9

Deuxième Partie : Analyse de modèles de Divulgence automatique / de Diffusion active de l'information et des documents des administrations publiques

I-	Suède	11
	A-) <i>Sweden Direct</i>	13
	B-) <i>Open Sweden</i>	15
II-	Etats-Unis	
	A-) Publication	21
	B-) Salles de lecture.....	22
	C-) Divulgence et diffusion volontaires.....	23
	D-) Politique gouvernementale	24
	E-) <i>Electronic Freedom of Information Act (E-FOI Act)</i>	26
	1-) Exigences pour les salles de lecture	27
	2-) Documents fréquemment demandés	28
	3-) Répertoire des documents divulgués par le biais d'autres demandes d'accès	29
	4-) Guide de référence.....	29
	5-) Documents électroniques.....	29
	6-) Évaluation de la mise en œuvre du <i>E-FOI Act</i>	31
	F-) Autres institutions et initiatives américaines	32
	1-) <i>Family Educational Rights and Privacy Act du Ministère de l'Éducation</i>	32

	2-)	Les Forces armées américaines	32	
		(i) La Marine.....	32	
		(ii) L'Aviation	32	
	3-)	Renseignements de nature médicale	33	
G-)		Impact des attentats terroristes du 11 septembre 2001.....	33	
III-	Canada			
	A-)	Au niveau fédéral.....	35	
		1-)	Registre de l'accès à l'information..... 35	
		2-)	Répertoire de renseignements personnels..... 36	
		3-)	Info Source..... 36	
		4-)	Manuels..... 37	
		5-)	Groupe de travail	37
	B-)	Ontario		
		1-)	Au niveau de la Province..... 40	
		2-)	Ville de Mississauga	43
		3-)	Ville de Brampton..... 46	
		4-)	Ville de Waterloo	46
		5-)	Régie des alcools de l'Ontario..... 47	
		6-)	Ville de North York	47
		7-)	Conseil scolaire de North York..... 47	
		8-)	Ministère des Relations commerciales et des Relations avec les consommateurs	47
		9-)	Ville de Richmond Hill	48
		10-)	Municipalité d'Ottawa-Carleton	48
		11-)	Secrétariat du Conseil de gestion	48
		12-)	Ministère de l'Environnement	49
	C-)	Colombie-Britannique		
		1-)	Au niveau de la province..... 49	
			(i) Lignes directrices..... 51	
		2-)	Université Simon Fraser	54
		3-)	B.C. Hydro	54
	D-)	Alberta		
		1-)	Au niveau de la province..... 55	
		2-)	Dispositions législatives	55
			(i) Divulgence automatique	55
			(ii) Diffusion active..... 56	
		3-)	« Bonnes pratiques »..... 57	
		4-)	Le secteur municipal..... 58	
		5-)	Le secteur scolaire..... 58	
			(i) Université de l'Alberta	59
	E-)	Manitoba		60
	F-)	Nouvelle-Écosse.....		61
IV-	Royaume-Uni			62
	A-)	« Publication Scheme » / « Régime de publication »		62
	B-)	Gateway Reviews.....		63

	C-) Transport for London	64
V-	Australie	65
	A-) Tasmanie	65
	B-) New South Wales.....	65
VI-	Nouvelle-Zélande	66
VII-	Banque mondiale	67

Troisième partie : Comparaison avec le modèle québécois

I-	Sondage réalisé auprès des ministères et organismes publics	69
II-	Demandes d'informations vs demandes d'accès à l'information.....	71
III-	Le Portail du gouvernement du Québec.....	72
	A-) Vue d'ensemble	72
	B-) Publications Québec	73
	C-) Communications Québec	74
	D-) Répertoire des programmes et services	74
	E-) Rétroaction / langue d'accès.....	75
IV-	Mesures d'appui au droit d'accès	76
	A-) Possibilité de présenter une demande verbalement	76
	B-) Liste de classement.....	77
	C-) Devoir d'assistance.....	78
	D-) Décisions des organismes qui exercent des fonctions d'adjudication.....	79
	E-) Renseignements archivistiques ou historiques.....	80
	F-) Qualité des services et anticipation des besoins et des attentes	80
	(i) Exemple du portail de la Ville de Montréal.....	80
	G-) Autres lois sectorielles	81
	(i) Réglementation des activités de lobbying.....	82
	(ii) Loi référendaire.....	82
	H-) Réseau des responsables de l'accès	82

Quatrième partie : Quelques pistes de réflexions et d'actions

I-	Divulgence volontaire	85
II-	Diffusion active vs diffusion passive	85
III-	Changements à la législation	86
	1-) Clause introductive.....	86
	2-) Reconnaissance explicite des initiatives de divulgation volontaire ou sans formalités.....	86

3-)	Devoir d'assistance.....	87
IV-)	Réseau des responsables de l'accès	87
V-)	Campagne « Un Québec ouvert »	88
VI-)	Projets-pilotes	89
1-)	Les nouvelles grandes villes.....	89
2-)	Diffusion active / Services d'abonnements	89
3-)	Réseau de l'Université du Québec / Renseignements personnels.....	89
4-)	Liste des contrats octroyés	90
5-)	Office de protection des consommateurs	90
VII-)	Le Répertoire des programmes et services	90
VIII-)	Les sites internet institutionnels.....	90
IX-)	Politique / Directive de Divulgence volontaire, de Diffusion active.....	91
X-)	Rapports statistiques d'activités	92
XI-)	Guide d'application de la législation sur l'accès	93
XII-)	Les recommandations de la Commission d'accès à l'information.....	93
XIII-)	Classification des documents	94
XIV-)	Rôles du responsable de l'accès et des gestionnaires de première ligne.....	96
XV-)	Considérations légales.....	97
XVI-)	Priorisation du traitement des demandes d'accès	98
	Conclusion	99
	Bibliographie sélective	100
	Lexique.....	106

SOMMAIRE EXÉCUTIF

Au début des années 1980, le Québec s'est doté d'un des régimes d'accès à l'information gouvernementale les plus progressifs au monde en adoptant la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*. Cette Loi confère à toute personne le droit d'accéder aux renseignements de nature personnelle la concernant et de même qu'aux documents détenus par plus de 3,000 organismes publics. Au fil des ans, des centaines de milliers de personnes se sont prévaluées de ce droit, à la fois formel et formaliste. A l'origine, la législation québécoise s'était donnée comme mission d'assurer l'imputabilité de son appareil public, de promouvoir un esprit d'ouverture et de transparence, tout en protégeant la vie privée des individus, et elle a fort bien réussi.

En ce début de XXI^{ème} siècle cependant, force est de reconnaître que les documents divulgués en vertu de la législation ne représentent qu'une fraction de l'information mise à la disposition du public. En effet, de vastes quantités d'informations, toutes plus disparates les unes que les autres, sont maintenant accessibles – d'autant plus que les nouvelles technologies ont amené une explosion spectaculaire des catégories d'informations disponibles et de leurs modes de diffusion. Étant à la fois le plus grand producteur, le plus grand consommateur et le plus grand diffuseur d'informations au Québec, l'appareil public doit relever le défi de divulguer volontairement de plus en plus d'information, au plus grand nombre possible et ce, le plus économiquement possible.

D'ailleurs, de nombreux États et organismes de par le monde ont choisi d'adopter une approche dynamique, de ne pas attendre les demandes formelles, de divulguer de leur propre initiative et sans formalités l'information qu'ils détiennent. Divers modèles de divulgation et de diffusion de l'information, souvent appelés *Automatic Routine Disclosure*, garnissent le paysage. Certes, parmi les plus élaborés on trouve les modèles suédois, américain et ceux de certaines provinces canadiennes. Le Royaume-Uni s'est doté d'une loi innovatrice mais elle n'entrera en vigueur qu'en 2005. Même la Banque mondiale a relevé le pari de rendre ses documents disponibles volontairement et sans formalités.

Où le modèle québécois se situe-t-il dans ce paysage ? C'est ce dont ce document traite en rappelant, en première partie, les grands principes de politiques publiques qui sous-tendent les régimes de divulgation et de diffusion des renseignements et des documents détenus par les administrations publiques. La seconde partie s'attelle à décrire et à analyser divers modèles de *Automatic Routine Disclosure* pour être en mesure, dans la troisième partie, de brosser un tableau comparatif avec ce qui se fait au Québec. La dernière partie de ce document contient une série de pistes de réflexions et d'actions pour aiguiller l'appareil public québécois dans ses démarches pour être encore plus ouvert et mieux armé pour répondre, voire anticiper les besoins et les attentes du public en matière d'information gouvernementale.

Un public bien informé et une administration publique transparente, efficace et imputable sont les clés d'une société démocratique vigoureuse... comme le Québec qui fait déjà figure de proue et qui peut faire encore davantage sans pour cela avoir à encourir d'énormes coûts!

Information is power.
Francis Bacon
Religious meditations on heresies

Si le philosophe britannique Francis Bacon avait raison au XVI^{ème} siècle lorsqu'il affirmait que l'information est le fondement du pouvoir, qu'en penserait-il en voyant l'importance que l'information revêt de nos jours ? L'information n'est plus seulement un produit de consommation, elle est effectivement devenue la cheville ouvrière de nos économies. En effet, d'abord fondées sur l'exploitation et la transformation des ressources naturelles, et ensuite sur la production de biens et de services, nos économies reposent dorénavant sur l'acquisition, la transformation et la circulation de l'information. Aussi, le milieu des années 1950 a vu un phénomène important se produire alors que pour la première fois dans l'histoire, le nombre de travailleurs occupant des postes de cols blancs a dépassé le nombre de ceux occupant des postes de cols bleus. Avec l'arrivée en scène et la progression spectaculaire – certains diraient fulgurante – de la technologie, les frontières se sont évanouies. De fait, elles ont à toutes fins pratiques disparues, du moins en ce qui a trait à la circulation de l'information. En ce sens, l'information est devenue une ressource – une ressource à être exploitée, à être transformée, à être consommée.

L'information est devenue la cheville ouvrière de nos économies qui reposent dorénavant sur l'acquisition, la transformation et la circulation de l'information.

S'il est clair que l'information est au cœur de nos économies de marché, qu'en est-il du secteur public ? Qu'en est-il de l'information détenue ou produite par les organismes publics ? De par sa nature, l'information du secteur public est une ressource et un bien, au même titre que dans le secteur privé. Elle revêt une valeur tout aussi importante que dans le secteur privé – d'aucuns pensent qu'elle est même plus importante car elle constitue la pierre angulaire des activités de l'administration publique, de la bonne gouvernance, de la participation populaire aux grands débats, aux grands enjeux politiques au sein de notre société.

Aussi, au fil des ans, les administrations publiques ont-elles choisi d'adopter des lois pour conférer à leurs citoyens le droit d'accéder aux documents et à l'information qu'elles détiennent. Si ce droit a valeur constitutionnelle dans certains pays, dans nombre d'autres les régimes d'accès sont plus ou moins généreux, tant dans la portée des droits accordés que dans leurs modalités d'application et des mécanismes de révision des décisions des organismes publics.

Le premier pays à se doter d'une loi pour garantir aux citoyens un droit d'accéder à l'information gouvernementale est la Suède. Non seulement la Suède a-t-elle adopté une loi, elle l'a enchâssée dans sa *Constitution* au XVIII^{ème} siècle. Toutefois, si la *Loi relative à la liberté de la presse* est inscrite dans sa *Constitution* depuis 1766, il importe de souligner que la Suède a dû l'actualiser en 1949 pour tenir compte des nouvelles réalités du XX^{ème} siècle. Si la Suède a été le premier pays à adopter une telle loi, il aura quand même fallu

attendre la seconde moitié du XX^{ème} siècle pour voir d'autres pays emboîter le pas alors que le deuxième pays à se doter d'une loi prévoyant le droit du public d'accéder à l'information gouvernementale a aussi été un pays scandinave : la Finlande en 1951.

L'arrivée en scène sur le continent nord-américain de régimes législatifs pour conférer aux citoyens le droit d'obtenir les documents détenus par les administrations publiques est plus récente. En réaction aux excès de ce que les historiens ont appelé « la chasse aux sorcières » du tristement célèbre Committee on Un-American Activities, présidé par le fougueux sénateur Joseph MacCarthy, qui a détruit la réputation et ruiné la carrière de nombreuses personnalités publiques et d'individus moins connus, les Etats-Unis ont adopté le *Freedom of Information Act* en 1966 pour ouvrir les classeurs gouvernementaux.

Par la suite, à partir du milieu des années 1970, le mouvement a pris de l'ampleur d'abord en Europe alors que la France et l'Allemagne ont adopté des lois prévoyant le droit d'accès à l'information gouvernementale. Au début des années 1980, il a gagné des pays du Commonwealth britannique quand le Canada (au niveau fédéral), l'Australie et la Nouvelle-Zélande ont adopté des lois similaires. Pour sa part, le Québec avait, dès le début des années 1970, reconnu dans sa Charte des droits et libertés les droits d'accès à l'information et de protection de la vie privée.

Depuis, plus d'une quarantaine de pays ont adopté des lois pour faciliter l'accès aux documents gouvernementaux, et plus d'une trentaine d'autres sont en voie de les imiter. Certains pays comme l'Autriche, la Hongrie et la Pologne ont par ailleurs imité la Suède en enchâssant dans leur *Constitution* respective le droit du public d'accéder à l'information gouvernementale. La progression est constante et ne se dément pas car au sein de l'OCDE par exemple, 20% des pays-membres avaient adopté une loi garantissant le droit d'accès à l'information gouvernementale en 1980 ; en 1990, cette proportion avait doublé alors qu'en 2000, elle avait encore doublé puisque 24 pays sur une possibilité de 30, c'est-à-dire 80% des pays-membres s'étaient dotés de lois similaires.

- *En 1980, 20% des pays-membres de l'Organisation de Coopération et de Développement économique avaient adopté une loi pour garantir le droit d'accès à l'information ;*
- *Dix ans plus tard, cette proportion avait doublé ;*
- *En 2000, elle avait encore doublé alors que 24 des 30 pays-membres de l'OCDE se sont dotés de lois sur l'accès à l'information ;*
- *Outre la Suède, l'Autriche, la Hongrie et la Pologne ont enchâssé dans leur Constitution respective le droit d'accéder à l'information gouvernementale.*

PREMIÈRE PARTIE : FONDEMENTS DU DROIT D'ACCÈS À L'INFORMATION GOUVERNEMENTALE

I- Fondements de politiques publiques

Divers facteurs politiques et historiques sont à l'origine de l'adoption de lois sur l'accès à l'information gouvernementale dans un si grand nombre de pays. Tout d'abord, de telles initiatives législatives s'inscrivent dans la foulée de l'effondrement du mur de Berlin et de la fin de la Guerre froide qui ont amené dans leur sillon l'émergence de nouvelles démocraties, de nouvelles démocraties avec de nouvelles constitutions. Ces textes constitutionnels incluent parfois des garanties spécifiques quant au droit des populations d'accéder à l'information gouvernementale.

Par la suite, à la lumière de l'expérience d'autres pays du Commonwealth, des démocraties de plus longue date comme le Royaume-Uni et de plus récentes comme l'Inde ont vu la sagesse d'adopter une *Loi sur l'accès à l'information* gouvernementale. Par ailleurs, des regroupements internationaux de pays comme le Conseil de l'Europe et l'Organisation des États américains ont formulé des lignes directrices ou des lois-modèles pour promouvoir l'accès à l'information gouvernementale au sein de leurs États-membres alors que d'autres organismes, comme la Banque mondiale et le Fonds monétaire international par exemple, ont fait pression auprès de nombreux pays pour qu'ils adoptent des lois sur l'accès à l'information en vue d'accroître la transparence gouvernementale et réduire la corruption.

Enfin, il faut aussi reconnaître que l'insistance des médias et de groupes de pression au sein de la société civile ont conduit nombre de pays à assurer une plus grande ouverture, une meilleure circulation de l'information détenue par les gouvernements et une participation accrue des citoyens à leur gouvernance.

Les efforts en vue de faire adopter des lois sur l'accès à l'information gouvernementale sont souventes fois conjugués à d'autres initiatives législatives en vue de donner accès à des catégories de renseignements considérés vitaux pour l'intérêt public. Le plus souvent, ces lois se greffent à d'autres qui englobent le droit des individus d'avoir accès aux renseignements de nature personnelle les concernant, mais elles débordent parfois aussi dans les secteurs de la santé ou de l'environnement par exemple.

Malgré les événements tragiques du 11 septembre 2001, à la suite desquels certains pays comme le Canada et les États-Unis ont adopté des lois plus restrictives quant à la circulation de l'information ou autorisant la collecte de renseignements personnels de nature délicate pour des fins de sécurité nationale, la tendance à adopter des lois pour garantir un droit d'accès à l'information gouvernementale ne pourra que continuer, sinon s'accroître. De telles lois visent à renforcer les relations entre les administrations publiques et les citoyens et en ce sens, on peut dire qu'elles contribuent à des objectifs plus ambitieux comme la bonne gouvernance et l'amélioration de la qualité de la démocratie, à la fois participative et représentative. Sur cette toile de fond, il est indéniable que de telles lois favorisent à la fois la transparence, la légitimité, la qualité et l'efficacité des processus de décision et d'élaboration de politiques au sein des appareils publics.

Peu importe la forme que prennent les lois conférant un droit d'accéder à l'information gouvernementale, elles visent toutes essentiellement à promouvoir la bonne gouvernance, à favoriser la transparence et l'ouverture et partant, à améliorer la qualité de la démocratie populaire.

Une étude de l'OCDE décrit d'ailleurs avec beaucoup d'élégance les bénéfices de l'amélioration des relations entre les administrations publiques et les citoyens, la bonne gouvernance et la qualité de la démocratie en faisant valoir que :

- le fait d'offrir plus d'informations au citoyen et un meilleur accès aux administrations et processus de prise de décision contribuent fortement à accroître l'ouverture au sein de l'administration (la transparence);
- une meilleure information et un meilleur accès, à leur tour, ouvrent la prise de décision à un meilleur contrôle direct du citoyen, ou indirect par l'intermédiaire des médias ou des organes de surveillance – chacun demandant à l'administration de rendre compte de ses décisions et de ses actes (la responsabilisation);
- l'introduction de nouvelles règles dans l'élaboration des politiques garantissant un degré plus important de participation des citoyens accorde une plus grande crédibilité à la prise de décision de l'administration – même dans les cas où certains citoyens n'approuvent pas le résultat des décisions prises (la légitimité);
- une plus grande participation des citoyens élargit l'éventail de l'information, des perspectives, des priorités à prendre en compte et des solutions à envisager concernant un problème politique donné, ce qui contribue à améliorer la qualité des décisions prises (la qualité);
- accroître l'information, la consultation et la participation du public dans la prise de décision facilitent l'application des politiques adoptées dans la mesure où le degré de sensibilisation et de conformité aux dispositions adoptées est plus élevé, notamment parmi les groupes ayant contribué à leur élaboration (l'efficacité).

En somme, les principales caractéristiques des régimes d'accès à l'information gouvernementale doivent s'estimer en regard de la consolidation de la démocratie par le biais d'une participation accrue du public aux affaires de l'État d'une part, par un renforcement de la transparence et du sens des responsabilités au sein des administrations publiques d'autre part et enfin, par une amélioration de la prestation par les organismes gouvernementaux de services et de programmes destinés au public.

Les objectifs de politiques publiques qui sous-tendent les régimes d'accès à l'information gouvernementale sont quant à eux cependant essentiellement les mêmes, peu importe les systèmes de gouvernement qui s'en sont dotés : la transparence, l'imputabilité ou reddition de compte, la participation publique ou démocratie populaire.

A-) Transparence

Dans nos démocraties, la gestion publique est devenue de plus en plus complexe et ce, quel que soit le type de gouvernement, une monarchie constitutionnelle comme en Angleterre ou au Canada, ou un gouvernement républicain comme aux États-Unis ou en France à titre d'exemples. En même temps que l'administration publique se complexifie, c'est devenu un truisme de dire que les citoyens expriment une insatisfaction et ont de moins en moins de confiance envers leurs institutions gouvernementales. Cette méfiance se manifeste envers les élus certes, mais l'appareil public n'y échappe pas et l'attitude de plus en plus critique – pour ne pas dire cynique – du public touche le processus décisionnel dans son ensemble. Disséminer l'information permet donc au public d'observer et de mieux comprendre comment les élus et les administrations publiques fonctionnent, comment ils remplissent les mandats dont ils sont investis.

B-) Reddition de compte

Le devoir de rendre compte et l'imputabilité sont devenues, au fil des ans, des notions fondamentales au sein de nos administrations publiques. Avant l'entrée en scène des législations sur l'accès à l'information gouvernementale et sur la protection des renseignements personnels, qui confèrent aux individus un droit d'accès à l'information générale et aux renseignements à caractère personnel qui les concernent, seuls les élus étaient redevables directement de leurs actions et de leurs décisions. La bureaucratie jouissait d'un anonymat complet et un élu, un ministre dans nos systèmes de gouvernement, devait répondre de toute action, de tout geste posé en son nom, de toute décision émanant de l'institution dont il était titulaire. Rarement connaissait-on les avis qui avaient été formulés, les études sur lesquelles s'appuyaient des politiques gouvernementales. Cette notion a grandement évolué depuis quelques décennies, surtout avec les législations sur l'accès à l'information qui ont changé la donne. Le public peut dorénavant connaître les informations sur lesquelles se fondent les décisions des administrations publiques, non seulement en regard de leurs droits mais aussi de façon plus générale. L'accès à l'information favorise non seulement une meilleure compréhension du travail de l'appareil public, autant chez les élus que chez les fonctionnaires, mais il permet aussi de mieux jauger la manière dont sont gérés la chose publique et les deniers publics.

C-) Démocratie populaire

L'information gouvernementale est aussi un enjeu fondamental dans nos démocraties populaires puisqu'elle favorise la participation du public à de grands débats, à de grands enjeux – de société ou politiques. L'information permet d'informer le public des facteurs idoines à la mise en œuvre de politiques ou de programmes gouvernementaux. Elle vise également à accroître l'ouverture de l'appareil public, à cultiver une meilleure connaissance et compréhension auprès du public des divers facteurs à prendre en compte et partant, à encourager, à susciter la participation populaire et le débat. En somme, le droit d'accéder à l'information gouvernementale permet d'éclairer l'opinion publique, donne une société civile

mieux informée et mieux armée pour exercer des choix et pour influencer les débats publics.

Si les régimes légaux prévoient le droit du public d'accéder à l'information gouvernementale, il ne s'agit là toutefois que d'une partie de l'équation car ce droit est souventes fois empreint de formalisme et de conditions qui peuvent rendre son exercice plus ou moins ardu, plus ou moins périlleux. Par exemple, les modalités de présentation d'une demande d'accès, les délais impartis pour y donner suite, les frais à encourir pour son traitement ou pour obtenir des copies de documents, le mécanisme de révision des décisions peuvent s'avérer si onéreux, surtout aux yeux des utilisateurs, qu'ils peuvent vider le droit d'accès de tout son sens.

Par ailleurs, il faut rappeler que dans les années (certains seraient tentés de dire les décennies...) qui ont suivi l'adoption de législations sur l'accès à l'information gouvernementale, les administrations publiques ont davantage mis l'emphase sur le formalisme, sur le processus de traitement des demandes que sur l'objectif même de fournir plus d'informations au public. Plus récemment cependant, un nouveau phénomène a commencé à poindre à l'horizon, phénomène qui vise à rendre de plus en plus d'information et de documents accessibles au public de façon informelle. Ce phénomène prend diverses formes selon l'approche privilégiée par les administrations ou les institutions publiques qui s'y adonnent. Dans plusieurs cas, il est la conséquence de mesures législatives d'ordonnances ou de décisions judiciaires. Dans d'autres, il s'inscrit dans la foulée de refontes en profondeur des mécanismes de divulgation de l'information gouvernementale.

D'un mode passif ou réactif, c'est-à-dire la fourniture d'informations en réponse à des demandes émanant du public, nous sommes en voie de passer à un mode plus actif, plus dynamique (« proactif » pour utiliser une expression à la mode...) pour que des informations-clé soient l'objet d'une diffusion active. En d'autres termes, les administrations publiques commencent à rendre de plus en plus d'information disponible de leur propre initiative, sans formalités, sans attendre une demande spécifique pour y avoir accès. A titre d'exemples, des informations concernant la structure organisationnelle, les programmes et les services offerts, les règles et les procédures utilisées par un organisme public sont ou seraient, selon cette nouvelle approche, dorénavant diffusées sans attendre une demande formelle.

Les administrations publiques se tournent de plus en plus vers la diffusion volontaire et sans formalités de diverses catégories d'informations qu'elles détiennent. Les technologies de l'information et des communications constituent des instruments privilégiés pour rendre de plus en plus d'informations disponibles au public.

II- Définitions et contenu matériel des concepts

Une variété d'expressions est utilisée pour décrire ces modes plus dynamiques de diffusion de l'information gouvernementale. La première génération de mesures en vue de simplifier l'accès aux documents gouvernementaux et de favoriser la dissémination active d'informations gouvernementales nous est venue des États-Unis et porte diverses appellations comme « *Routine Disclosure* », « *Automatic Disclosure* » ou même parfois la combinaison des deux : « *Automatic Routine Disclosure* ». Plus récemment, de nouvelles générations sont apparues avec le « *Active Dissemination* », le « *Routine Release* » et le « *Affirmative Information Disclosure* ». Néanmoins, toutes ces initiatives poursuivent essentiellement le même objectif, à savoir **divulguer volontairement et sans formalités de vastes quantités d'informations**. Dès lors, il ne s'agit pas de passer en revue les restrictions au droit d'accès contenues dans les lois pour les restreindre mais plutôt de voir comment rendre encore plus d'informations disponibles sans formalités.

Ce document a donc pour but de passer en revue ce qui se fait dans ces domaines dans divers pays et États en vue d'effectuer une comparaison avec le régime québécois d'accès à l'information gouvernementale, non pas seulement de l'angle juridique mais aussi et surtout des angles administratifs et opérationnels pour rendre encore plus d'informations disponibles volontairement et sans formalités. De cette analyse découlent un certain nombre de pistes de réflexions et d'actions pour rendre le modèle québécois, déjà à maints égards généreux et convivial, encore plus performant, résolument tourné vers l'avenir, et pour respecter non seulement la lettre mais aussi l'esprit, la philosophie et les principes de politiques publiques qui sous-tendent le régime d'accès à l'information gouvernementale.

Comme l'expression « *Automatic Routine Disclosure* » ratisse large et englobe une variété de notions, il est utile de commencer par fournir une série de définitions. D'entrée de jeu, il importe de souligner que certaines se recoupent, qu'elles sont parfois les deux côtés d'une même pièce de monnaie ou diverses facettes du même prisme, c'est selon... Cependant, pour les fins de cet exercice, une énumération sommaire peut être utile, ne serait-ce que pour éclairer le lecteur sur les distinctions que certains États ou certains organismes considèrent importantes. Cependant, au risque de nous répéter, rappelons qu'elles visent toutes **le même objectif : rendre de plus en plus d'information disponible de sa propre initiative, de son propre gré, sans formalités et surtout, sans attendre une demande formelle d'accès**.

Voyons donc plus avant le contenu matériel des diverses notions utilisées :

A-) *Routine Disclosure*

L'expression « *Routine Disclosure* » englobe toutes les activités mises en œuvre pour faciliter l'accès informel à l'information. Quelques régimes (dont certaines provinces de l'Ouest canadien) considèrent que le fait de répondre de façon informelle à une demande d'accès constitue un exemple de « *Routine Disclosure* ». Aussi, si des renseignements sont disponibles de façon routinière parce qu'ils sont consignés dans des documents auxquels le public a déjà accès, si des renseignements ont déjà été communiqués de façon formelle dans le cadre d'une autre demande d'accès, ils peuvent être communiqués de façon

informelle en réponse à une demande subséquente. D'autres considèrent que le fait de rendre certaines informations disponibles pour consultation constitue une forme de « *Routine Disclosure* ». En outre, des dispositions législatives peuvent prévoir que certaines catégories d'informations sont automatiquement disponibles pour consultation, comme c'est le cas aux États-Unis par exemple. En français, on voit parfois l'expression *Routine Disclosure* traduite par *Divulgence de routine* ou parfois par *Divulgence courante*.

B-) *Routine Release*

L'expression « *Routine Release* » semble limitée aux divulgations de renseignements personnels à un individu lorsque qu'il ou elle a donné un consentement général à cet effet, un consentement qui peut être explicite ou implicite. Cette situation semble limitée au milieu scolaire. Par exemple, en réponse à une demande d'une personne externe, une université communiquera certains renseignements personnels à des individus qui la fréquentent au moment de la demande ou qui ont l'ont déjà fréquentée. Ainsi, l'université divulguera des renseignements sans en informer au préalable l'individu concerné et vérifier s'il consent. Ces renseignements concerneront par exemple les cours suivis ou réussis. Dans certains cas, on considère que le consentement est implicite si l'individu concerné n'a pas signifié qu'il s'oppose à la divulgation de renseignements le concernant. Dans d'autres cas, une institution requiert le consentement explicite de l'individu, par exemple avec sa signature sur un formulaire de consentement à cet effet. « *Routine Release* » pourrait se traduire par *Divulgence de routine*, comme c'est aussi le cas pour « *Routine Disclosure* » ou encore par *Communication de routine*.

C-) *Automatic Disclosure*

L'expression « *Automatic Disclosure* », quant à elle, envisage une divulgation obligatoire d'informations préalablement identifiées. Ainsi, une divulgation automatique d'informations intervient lorsqu'une loi, une décision judiciaire ou les règles de justice naturelle l'exigent. Par exemple, nombre de lois exigent que les manuels qui consignent les politiques et les procédures administratives d'un programme soient mises à la disposition du public. Des lois sectorielles, en matière d'environnement, de santé publique, de publicité des droits à titre d'exemples, spécifient les catégories d'informations qui doivent être obligatoirement divulguées. En français, cette expression est traduite parfois par *Divulgence automatique*, par *Divulgence systématique*, ou même par *Divulgence obligatoire*.

D-) *Active Dissemination*

La notion d' « *Active Dissemination* » s'entend des mesures prises par un organisme pour rendre de l'information accessible de sa propre initiative. Ainsi, de nombreuses institutions au sein de divers États choisissent de déposer dans des salles de lectures ou de verser sur leur site internet des documents qu'elles jugent d'intérêt général. Cette décision peut intervenir suite au traitement de plusieurs demandes formelles en vertu d'une *Loi sur l'accès à l'information* sur un sujet précis par exemple, alors qu'une institution choisira de

mettre les documents divulgués en réponse à des demandes d'accès à la disposition du public sans attendre une demande subséquente. Une institution pourra aussi choisir de rendre des documents accessibles de sa propre initiative et sans formalités des documents comme son rapport annuel, son énoncé de mission, ses plans stratégiques par exemple, parce qu'elle les considère d'intérêt général. En français, on retrouve le plus souvent l'expression « *Diffusion active* » pour décrire ce type de communication quoique la traduction « *Diffusion automatique* » est aussi employée quelquefois. (Nous verrons plus avant sous la rubrique consacrée aux Pistes de réflexions et d'actions que ce type de divulgation nous semble plus « passive » qu' « active »...)

E-) ***Affirmative Information Disclosure***

Cette dernière et nouvelle génération, le « *Affirmative Information Disclosure* » vise les institutions qui prennent l'initiative de transmettre de l'information ou des documents directement à un auditoire ciblé qu'elles auront préalablement identifiés. A titre exemple, il est possible d'envisager une situation où de l'information ou des documents concernant une mesure de protection de l'environnement dans un secteur particulier seraient transmis à des individus ou à des organismes intéressés. Cette divulgation de renseignements peut avoir pour but d'informer les personnes que l'on croit interpellées par une question ou dans le but de susciter des réactions ou d'obtenir des commentaires dans le cadre d'un processus de consultation. Une traduction française de cette expression ne semble pas encore exister. Cependant, s'il nous est permis de suggérer une traduction de l'expression et du concept pour l'heure, il s'agit à notre avis d'une « *Diffusion active* »... (Comme nous le mentionnions au paragraphe précédent, nous verrons plus avant ces notions sous la rubrique consacrée aux **Pistes de réflexions et d'action.**)

Quoique diverses expressions soient utilisées, les initiatives de « Automatic Routine Disclosure » visent toutes essentiellement à faciliter la communication de l'information détenue par les administrations publiques, que ce soit en réponse à des demandes formelles pour y avoir accès ou parce qu'elles prennent l'initiative de divulguer l'information et les documents d'intérêt public.

Comme on peut le constater, la notion de « *Automatic Routine Disclosure* » offre plusieurs variantes. En bout de ligne cependant, peu importe l'expression utilisée, les organismes publics qui mettent en œuvre de telles initiatives visent tous à **fournir de vastes quantités d'informations et de documents hors du cadre formel des législations conférant un droit d'accès à l'information gouvernementale, de nature générale ou à caractère personnel**. Qu'elles soient spécifiquement prévues dans des textes de loi, qu'elles interviennent suite à des décisions judiciaires en ce sens, qu'elles s'inscrivent dans une stratégie de communication, elles ont toutes l'avantage de simplifier le processus de divulgation de l'information détenue par les organismes – en plus de satisfaire les objectifs de politiques publiques en termes d'ouverture, de transparence, de reddition de compte,

d'efficacité, de responsabilisation. En somme, ces initiatives contribuent à la vitalité de nos institutions démocratiques.

Dans la seconde partie de ce document, nous verrons à examiner plus avant les modèles de divulgation volontaire ou sans formalités implantés dans divers États pour mieux saisir les tenants et les aboutissants de chacun en vue d'explorer la viabilité d'en importer certains, en tout ou en partie, dans le contexte québécois.

DEUXIÈME PARTIE : ANALYSE DE MODÈLES DE *DIVULGATION AUTOMATIQUE* / DE *DIFFUSION ACTIVE* DE L'INFORMATION ET DES DOCUMENTS DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

La Suède ayant été le premier pays à adopter une loi pour conférer à ses citoyens un droit d'accès aux documents détenus par ses organismes publics, elle figure donc au premier rang des modèles étudiés. Comme la législation américaine contient des dispositions portant spécifiquement sur l'information qui doit obligatoirement être rendue disponible sans qu'il ne soit nécessaire de présenter une demande formelle d'accès, elle fait aussi l'objet d'un chapitre. Au Canada, certaines provinces se sont dotées de régimes plus ou moins élaborés pour inciter la divulgation volontaire de nombreuses catégories d'informations, un chapitre est donc consacré à ces initiatives, avec une attention particulière portée à l'expérience ontarienne qui a mis plusieurs secteurs d'activités à contribution. Le Royaume-Uni a quant à lui adopté une loi qui contient ses dispositions intéressantes en matière de *Divulgation systématique* de nombre de documents. Quoique la Loi britannique n'est pas encore en vigueur, ses dispositions sont tout de même analysées car elles suscitent beaucoup d'intérêt. Enfin, il sera aussi question, dans cette seconde partie, de deux initiatives mises en œuvre en Australie, plus spécifiquement dans les provinces de Tasmanie et de New South Wales. Nous exposerons sommairement l'approche proposée par le Commissaire néo-zélandais de l'accès à l'information avant de conclure en présentant le modèle développé par la Banque mondiale.

On notera au passage que des pays comme la France et l'Allemagne, qui ont adopté des lois sur l'accès à l'information gouvernementale dans les années 1970, ne semblent pas avoir mis en œuvre des initiatives de divulgation volontaire ou automatique – du moins pas d'une façon systématique.

I- Suède

La Suède et le Québec présentent d'importantes similarités, tant d'un point de vue social qu'administratif. Deux états nordiques, le Québec et la Suède ont des populations similaires en nombre (7,5 millions de personnes au Québec, 8,5 millions en Suède) et ils occupent de vastes territoires (1,6 millions de kms carrés pour le Québec, 500,000 kms carrés pour la Suède, ce qui en fait le troisième plus grand pays d'Europe en termes de superficie). Leurs administrations publiques sont aussi analogues puisqu'en plus d'avoir un gouvernement fondé sur une monarchie constitutionnelle, les deux états comptent sur une fonction publique professionnelle qui met en œuvre les décisions des élus, de leur assemblée législative de façon impartiale, objective et loyale. Le modèle suédois d'accès à l'information gouvernementale fournit donc un intéressant point de comparaison pour le Québec.

Sans les avoir identifiées comme des initiatives de *Divulgation automatique* ou de *Diffusion active*, la Suède a mis en branle toute une série de mesures pour faciliter d'une part, l'accès par le public à l'information gouvernementale et d'autre part, les transactions avec l'appareil

public. Ces initiatives sont décrites plus avant dans les rubriques intitulées *Sweden Direct* et *Open Sweden*.

Dès 1766, la Suède a enchâssé dans sa Constitution le droit du public d'avoir accès à l'information gouvernementale. Le régime de communication de l'information gouvernementale a été actualisé une première fois en 1949.

Pour bien amorcer le XXIème siècle, la Suède a mis à jour son système en modifiant notamment sa Loi sur la procédure administrative, en adoptant une Déclaration des Services offerts et en menant une vaste campagne de communication et de sensibilisation auprès du public, une campagne comportant deux volets : Open Sweden et Sweden Direct.

A l'instar de la société civile, l'administration publique suédoise se caractérise par sa diversité et son évolution constante, et toutes deux se sont donné comme objectif d'être au service de la démocratie. Pour y arriver, la Suède tient à conserver son administration publique comme un tout cohérent, animé d'une culture administrative et d'une éthique communes. Aussi, avec l'arrivée du nouveau siècle, la Suède s'est fixé deux grands objectifs : d'une part satisfaire les besoins et les attentes du public et d'autre part, être accessible.

On se rappellera que la Suède a été le premier pays à se doter d'une loi pour garantir aux citoyens le droit d'accéder aux documents détenus par l'administration publique (en 1766). Ce droit visait à favoriser une meilleure compréhension des activités de l'appareil public, son fonctionnement et ce faisant, prévenir la corruption et les abus de pouvoir puisque le public serait à même d'observer comment les élus et la fonction publique effectuent leur travail et gèrent les deniers publics. Non seulement la Suède a-t-elle reconnu ce principe, elle l'a même enchâssé dans sa *Constitution*. Au fil des ans, des lois spécifiques et des programmes gouvernementaux sont venus incarner et étayer ce principe fondamental, dont celle de 1949 qui était intitulée la *Loi sur la liberté de la presse* qui a actualisé la garantie constitutionnelle demeurée inchangée pendant près de 200 ans.

Au milieu des années 1990, la Suède a entrepris un vaste chantier pour insuffler une nouvelle vigueur aux programmes et aux services gouvernementaux, pour prendre résolument le pas du nouveau siècle, et pour placer le citoyen au cœur de ses activités. Ainsi, la Suède a décidé de se doter de nouvelles formes d'organisation, de gouvernance et de gestion pour paver la voie aux trois grandes valeurs fondamentales qui doivent animer l'administration publique : la démocratie, la règle de droit et l'efficience. Les objectifs et le cadre de ces initiatives ont été établis par le Parlement suédois alors que les ministères et organismes publics ont eu, à leur tour, à déterminer comment ces initiatives seraient mises en œuvre. La nouvelle *Loi sur la procédure administrative* a été adoptée en 1997 ; elle prévoit le rôle et les mandats confiés aux organismes publics, leurs obligations et le régime d'imputabilité.

Essentiellement, la *Loi sur la procédure administrative* de 1997 vise à préserver les droits des citoyens dans leurs transactions avec le gouvernement, à établir les normes de service et ultimement, à améliorer les services fournis à la population. En présentant les valeurs et les conditions fondamentales, de même que les mesures nécessaires pour le développement à long terme de l'administration publique suédoise, le gouvernement espère et souhaite que toutes les sphères de l'administration intègrent ces perspectives dans leurs activités quotidiennes.

La *Loi sur la procédure administrative* expose les trois conditions et valeurs fondamentales qui sous-tendent l'action gouvernementale:

- **la démocratie** : l'administration fonctionne en accord avec les décisions du Parlement et du gouvernement ;
- **la règle de droit** : l'administration prend des décisions matériellement correctes, fondées sur les lois en vigueur, et les individus ont le droit de s'adresser aux tribunaux pour faire réviser les décisions les concernant ;
- **l'efficacité** : l'administration atteint les buts visés et obtient les résultats escomptés au moindre coût possible.

Pour ce faire, la Suède a dû développer et adapter ses activités gouvernementales aux changements survenus à cause de phénomènes mondiaux (comme la globalisation) et pour refléter des changements survenus au sein de sa société civile, notamment à cause de sa composition démographique en constante évolution.

Par ailleurs, à l'instar de nombreux autres États dans l'hémisphère occidental, la Suède a assisté au cours des années 1990 à l'érosion de la confiance du public vis-à-vis ses organismes publics – quoiqu'elle soit toujours supérieure à celle accordée aux institutions du secteur privé et aux politiciens. Le gouvernement suédois s'est donc donné comme objectif non seulement de susciter un haut degré de confiance du public, mais aussi de s'assurer qu'il augmente de façon appréciable. En remettant les citoyens au cœur de ses activités, le gouvernement suédois a procédé sur deux plans : il a adopté une *Déclaration des services offerts et des méthodes utilisées pour leur prestation*, et il a donné aux citoyens l'opportunité d'exprimer leur point de vue sur les activités qui les affectent et partant, d'ouvrir le dialogue. Il en est résulté une campagne à deux volets : *Sweden Direct* et *Open Sweden*.

A-) *Sweden Direct*

En plus de consacrer le droit du public à des services de qualité, la Suède a fait du droit du public d'avoir accès à l'information gouvernementale un principe fondamental et ce, pour assurer une administration publique ouverte et redevable. L'administration publique se caractérise donc par sa transparence vis-à-vis le public, autant que vis-à-vis les sociétés, les municipalités, les organisations et les médias. A l'accessibilité des services et de

l'information se greffent les objectifs de servir le public dans une langue simple et intelligible, de répondre aux besoins spéciaux et de prévoir un point de chute, un « guichet unique » pour les transactions avec l'appareil public.

L'organisation et les méthodes de travail ont été évaluées, adaptées et améliorées pour répondre aux besoins changeants de la population. La clef du succès réside dans la confiance manifestée par les gestionnaires et les employés, en participant aux discussions au sein de leurs organismes et en proposant des changements. La Suède cherche à être aux premières loges de la scène internationale en ce qui a trait à la prestation des services aux citoyens. Elle est d'avis que les organismes capables de remplir, au bon moment et de la bonne façon, le mandat qui leur est confié tout en économisant les ressources, mériteront un haut degré de confiance et partant, contribueront à augmenter l'appui que le public accorde à ses institutions politiques et démocratiques. La première priorité doit donc être de servir les citoyens, avec une approche systématique, avec une perspective à long terme. Avec les outils qui permettent de mesurer le rendement (le « benchmarking »), il est possible d'effectuer des comparaisons et d'apprendre des formules gagnantes appliquées par d'autres organismes publics.

La campagne a aussi amené dans son sillon une plus grande utilisation des technologies de l'information et l'élaboration, en collaboration avec les agences centrales suédoises, d'un système pour fournir et recevoir l'information. L'accélération de l'utilisation de la signature numérique et l'utilisation d'un canal électronique unique, *Sweden Direct*, ont à leur tour amené l'introduction de modes d'accès électroniques – grâce à des portails qui facilitent les transactions avec le gouvernement. Les organismes publics ont développé des sites internet de grande qualité avec un lien à *Sweden Direct* dès leur page d'accueil pour permettre au public

- (i) d'accéder rapidement à l'information de base concernant chaque organisme,
- (ii) d'obtenir d'autres catégories d'informations spécialisées et d'intérêt, et
- (iii) d'initier des transactions électroniques.

Pour l'administration publique, les technologies d'information s'avèrent donc des instruments privilégiés pour le développement et le partage des connaissances et des habiletés, avec un réseau de banques de données et de mise en commun d'expériences.

La Suède a aussi choisi de mettre en œuvre des mesures pour assurer le développement à long terme de l'administration publique pour faire en sorte que l'État soit vu comme un employeur-modèle. Comme nous le verrons sous la rubrique consacrée à *Open Sweden*, un important pan de la campagne a consisté à sensibiliser et à mieux faire connaître, au sein de la société civile et chez les employés des organismes publics, le principe de l'accessibilité des services au public et son rôle fondamental dans l'exercice de la démocratie. Présidée par un leader et appuyée par un comité formé de représentants du gouvernement central, des municipalités, etc. cette initiative s'est aussi chargée de l'évaluation de la performance des organismes quant à la clarté de la langue utilisée dans les communications. Les chefs des organismes ont la responsabilité de faciliter les transactions avec le public, entre autres par l'utilisation d'un langage clair et intelligible.

La campagne *Sweden Direct* a aussi amené l'accessibilité électronique des informations et la possibilité de passer des transactions avec les organismes publics 24 heures par jour, 7 jours par semaine. Ainsi, le public et les sociétés obtiennent de l'information, posent des questions, procèdent à des transactions lorsque cela fait leur affaire, peu importe les heures de bureau des organismes et peu importe où il/elles se trouvent sur le territoire suédois. En outre, le gouvernement peut jauger les réactions et identifier les attentes des consommateurs et du public quant aux services qu'ils désirent et il peut s'informer continuellement de l'opinion, des besoins, des demandes du public. Enfin, des sondages d'opinions sont effectués pour connaître le degré de satisfaction du public en ce qui a trait à l'information et aux services offerts par les organismes publics et gouvernementaux.

B-) *Open Sweden*

Le second volet de la campagne a consisté à s'atteler à la double tâche urgente d'assurer que l'information gouvernementale soit disponible au public et aux sociétés de façon efficace et rentable, peu importe qui est responsable de fournir l'information d'une part, et comme on l'a vu, d'autre part que l'information soit formulée de façon et en termes clairs et compréhensibles. Le gouvernement suédois a donc mis sur pied un Comité parlementaire chargé de proposer comment étendre le droit du public à l'information gouvernementale et dans ce contexte, le Comité s'est aussi penché sur la *Loi sur les secrets*. Le Comité avait comme mandat de déterminer jusqu'où peut aller la transparence de l'appareil public, tant au sein du gouvernement que des entreprises qui sont la propriété de l'État, qu'au sein des municipalités, et de proposer comment étendre le droit d'accès à l'information à ces secteurs. La campagne *Open Sweden* résulte de cet exercice, tout comme la *Loi sur les secrets* a été révisée et mise à jour.

Placée sous la gouverne de la ministre chargée des Questions démocratiques et de l'Administration publique, *Open Sweden* découle du *Principe du droit d'accès du public à l'information* inscrit dans la *Constitution* suédoise depuis 1766 ; il consacre le droit des citoyens d'obtenir l'information détenue par le gouvernement pour mieux comprendre les activités de l'administration publique. Des lacunes avaient été décelées dans le respect du *Principe*, notamment à cause des délais dans la divulgation de documents, à cause aussi de l'application à mauvais droit du secret administratif (des employés ne se sentant pas libres d'exercer leur droit à la libre expression et à la communication) et enfin, parce que les citoyens étaient peu informés de leurs droits.

Comme l'accès à l'information gouvernementale est la pierre angulaire d'une société démocratique, la campagne *Open Sweden* s'inscrit dans l'initiative gouvernementale « ***Un gouvernement au service de la démocratie*** » et vise la mise en oeuvre des principes fondamentaux de la démocratie, de la règle de droit et de l'efficience, vus un peu plus haut. *Open Sweden* englobe le gouvernement national et 150 organismes publics. L'initiative est aussi importante pour les 21 conseils de comté et pour 289 municipalités à travers le pays, grâce à un programme conjoint développé avec l'apport de représentants de tous ces niveaux de gouvernement et organismes.

Open Sweden s'est fixé comme objectifs :

- une meilleure mise en œuvre du principe d'accès du public à l'information gouvernementale ;
- augmenter l'ouverture de l'administration publique ;
- sensibiliser le public et accroître la connaissance de ses droits ; et enfin
- encourager la participation et le débat publics

auprès des groupes-cibles suivants : les fonctionnaires, les gestionnaires et cadres, les élus et les officiers publics. Les organismes publics sont invités à se joindre à la campagne pour informer les citoyens de leurs droits ; plus de 220 organismes (sur une possibilité de 400) acceptent. Leur participation à la campagne *Open Sweden* implique de nommer un leader de projet, de même qu'établir et identifier les buts poursuivis au sein de chaque organisme. Pour assurer le succès de la campagne, les leaders de projets et les membres de leurs équipes reçoivent de l'information, du matériel, de la formation, et ils participent à des conférences, à des cours, etc. Le lien web s'avère un outil de communication majeur entre les personnes qui travaillent au sein de la campagne nationale et les leaders sectoriels de projet.

La *Loi sur les secrets*, quant à elle, a été remaniée pour tenir compte de la nouvelle réalité et à la lumière du *Principe du droit du public à l'information* enchâssé dans la *Constitution* suédoise. Rappelons les diverses formes que prend cette reconnaissance du droit à l'information :

- tous peuvent prendre connaissance des documents détenus par les organismes publics. Les informations publiques de base, comme les lois, les règlements, l'information sur les titres de propriété par exemple, sont fournies par le gouvernement central et par les gouvernementaux locaux (le droit d'accès aux documents officiels) ;
- les fonctionnaires et les autres personnes à l'emploi de l'État ou des municipalités peuvent parler de ce qu'ils connaissent avec des personnes à l'extérieur du gouvernement (la liberté d'expression pour les fonctionnaires et autres) ;
- les fonctionnaires jouissent de pouvoirs spéciaux leur permettant de divulguer l'information aux médias. Ce droit se greffe à la *Loi sur la liberté de la presse* qui, en plus de conférer le droit de publier de l'information (sous forme de livre ou dans des journaux), confère également le droit de fournir l'information pour publication sauf, bien sûr, si une telle communication s'estime un crime à l'encontre de la Couronne comme par exemple trahir des secrets officiels, fournir des renseignements qui facilitent l'espionnage. En tout état de cause, les fonctionnaires doivent respecter leurs devoirs de confidentialité (la liberté de presse et le droit de publication) ;
- le public a le droit d'assister aux procès (la transparence de l'appareil judiciaire) ;
- le public a le droit d'assister aux travaux du Parlement et aux réunions des Conseils municipaux et des organismes publics (la transparence du système parlementaire et de l'appareil public).

En principe, tous les citoyens suédois et toute personne se trouvant en territoire suédois peuvent lire les documents détenus par les organismes publics – à l’exception des ébauches (qui ne sont pas considérées comme étant des documents « officiels ») et des documents classifiés « secrets ». Il importe de noter que le droit d’accès s’exerce non seulement à l’égard de tout document sur papier mais aussi à l’égard de toute autre information, peu importe le support sur lequel elle est consignée. Par document « officiel », on entend tout document détenu par un organisme public et tout document reçu ou créé par un organisme public. Les documents du gouvernement sont considérés comme étant des documents d’un organisme public.

Ainsi, toute personne peut demander accès aux documents officiels et ils leur seront communiqués – à moins qu’une des restrictions contenues à la *Loi sur les secrets* ne s’applique. Les restrictions contenues dans la *Loi sur les secrets* visent à protéger certaines catégories d’intérêts et elles reposent sur un critère de préjudice. C’est donc dire que pour refuser de communiquer un document, un organisme public suédois doit démontrer que sa communication pourrait porter préjudice à :

- la sécurité du Royaume ou à ses relations avec un état étranger ou une organisation internationale ;
- la politique financière, monétaire ou les devises du Royaume ;
- l’inspection, le contrôle ou la gestion d’un organisme public ;
- la prévention d’activités criminelles ou les poursuites criminelles ;
- l’intérêt public en matière d’économie ;
- la protection de l’intégrité personnelle ou les conditions économiques d’un individu ;
- la préservation des espèces végétales ou animales ; ou parce que
- des documents ont été déclarés « secrets » en vertu d’une loi. Seul le Parlement peut décréter qu’un document est secret mais il a délégué certains de ses pouvoirs au gouvernement dans ce domaine.

Les restrictions sont par ailleurs soumises à des limites dans le temps qui peuvent varier selon la nature de l’information en cause.

L’accès peut prendre diverses formes. Il est possible de consulter les documents demandés sur place dans l’un des bureaux d’un organisme public. Si le document est sous forme électronique, l’organisme fournit l’équipement nécessaire pour le consulter, e.g. magnétophone ou ordinateur. Des frais peuvent être exigés, mais seulement pour la production d’une transcription ou pour l’impression d’un document électronique.

Les individus qui demandent accès à un document n’ont pas à l’identifier précisément. En revanche toutefois, l’organisme public n’a pas à faire des recherches exhaustives pour le localiser. Aussi, une personne qui demande des documents n’a pas à s’identifier ni à expliquer l’usage qu’elle projette en faire. Il est toujours loisible cependant à une personne d’expliquer l’objet de sa demande car cela peut aider dans le processus décisionnel, comme par exemple, si un document ou des informations sont demandées à des fins de recherches académiques ou statistiques.

Outre les restrictions contenues dans la *Loi sur les secrets*, le devoir de secret est imposé à certaines personnes et à certains organismes. Par exemple, les personnes qui effectuent leur service militaire, les membres du clergé et les professionnels, tels les avocats, tenus à leur serment d'office. Le devoir de secret exige qu'il ne puisse y avoir aucune divulgation de l'information, verbalement aussi bien que par la délivrance d'une copie de documents. Il importe aussi de souligner que le secret vaut autant comme restriction au droit d'accès du public que pour la circulation d'informations d'une direction à une autre au sein d'un organisme public ou entre organismes publics. Des limites sont donc imposées pour la circulation de l'information et en cas d'infraction, une personne s'expose à une sanction pénale qui peut aller de l'imposition d'une amende à une peine d'emprisonnement.

En principe, les documents créés au sein d'organismes publics sont classifiés et il n'est pas nécessaire qu'un document soit marqué « secret » au moment de sa création pour qu'il fasse l'objet d'une restriction quant à sa divulgation. En pratique, les fonctionnaires ne doivent jamais apposer d'annotations comme « en confiance », « confidentiel », « pour usage officiel ou pour usage interne seulement » lorsqu'ils rédigent un document.

Les fonctionnaires qui traitent les demandes d'accès, qu'elles soient formelles ou informelles, sont tenus non seulement de fournir le document lui-même mais aussi toute l'information pertinente découlant du document. Ils doivent aussi aider la personne qui le demande à trouver, à identifier l'information qui est consignée sous forme électronique ou informatisée. La décision de divulguer le document ou l'information demandés est faite par le fonctionnaire responsable du document et s'il entretient un doute, ou si cela s'avère nécessaire, il peut en référer à son supérieur mais en aucun cas, une telle consultation ne doit faire encourir un délai à la personne qui demande l'information pour déterminer si le document ou l'information est accessible. En pratique, une personne qui se présente au bureau d'un organisme public demande accès à un document et le fonctionnaire doit lui fournir sur-le-champ ou il peut consulter son supérieur mais en tout état de cause, la réponse doit être fournie sur-le-champ.

Enfin, l'auteur d'une demande d'accès insatisfait jouit d'un droit d'appel auprès du Tribunal administratif, qu'accès lui ait été refusé pour le document en entier ou pour une partie du document.

Avant de conclure ce bref tableau de la situation en Suède, il est utile de noter que si le régime d'accès à l'information gouvernementale est fort généreux, la protection des renseignements personnels est moins avancée que dans d'autres régimes, comme dans le régime québécois par exemple. L'exception contenue dans la *Loi sur les secrets* ne protège que les renseignements de nature personnelle dont la divulgation pourrait causer préjudice à l'intégrité personnelle ou aux conditions économiques d'un individu. En accédant à l'information détenue par le gouvernement, il est donc possible d'obtenir des renseignements personnels à d'autres individus.

Comme on peut le constater, le droit d'accéder aux documents et à l'information détenus par les organismes publics en Suède est une tradition solidement ancrée dans les lois et dans les pratiques gouvernementales. Les concepts de *Divulgation automatique* et de *Diffusion volontaire* font donc partie intégrante des mœurs publiques. Cependant, comme

le montrent les initiatives de *Sweden Direct* et de *Open Sweden*, il est nécessaire d'actualiser le droit, non seulement dans son exercice, mais aussi dans son fondement pour refléter les changements au sein de l'appareil public, et pour répondre aux besoins et aux attentes du public. L'avènement des nouvelles technologies y est certes pour beaucoup mais force est de reconnaître que l'exercice déborde ce cadre car il englobe aussi le besoin pour les autorités gouvernementales de reconnaître que la gestion publique se complexifie et que les citoyens ont parfois besoin de se faire rappeler leurs droits, que les fonctionnaires ont besoin d'être sensibilisés à la meilleure façon d'informer et de servir le public et au besoin, d'appuyer les citoyens dans leurs démarches, que ce soit en produisant des documents dans un langage clair et accessible, ou en les aidant à localiser les documents recherchés ou encore, à en comprendre le contenu.

II- Etats-Unis

En Amérique du Nord, les Etats-Unis ont été le premier État à se doter d'une loi pour conférer au public le droit d'accéder à l'information gouvernementale. Le Freedom of Information Act a été adopté en 1966 et modifié substantiellement en 1996 pour inclure le Electronic Freedom of Information Act.

Les notions de « Automatic Disclosure » et de « Routine Disclosure » sont issues de la loi américaine qui explicite comment et quelles catégories d'informations doivent être obligatoirement mises à la disposition du public. En vue de réduire de nombre de demandes formelles qu'elles ont à traiter, nombre d'institutions fédérales américaines ont institué leurs propres programmes de divulgation et de diffusion de l'information qu'elles détiennent. Pour ce faire, elles ont notamment recours aux nouvelles technologies de l'information – surtout l'internet – et elles ont développé divers outils de référence.

Les renseignements de nature médicale et les renseignements détenus par les institutions universitaires font l'objet de régimes particuliers.

Par ailleurs, il est permis de s'interroger sur l'impact que les événements du 11 septembre 2001 ont eu et auront sur les programmes de divulgation volontaire et de diffusion de l'information gouvernementale.

En 1966, lorsque les Etats-Unis ont adopté une loi pour donner aux citoyens américains le droit d'accéder aux documents détenus par le gouvernement fédéral, le *Freedom of Information Act* (le *FOI Act*), ils poursuivaient deux grands objectifs : tout d'abord, s'assurer que le public serait bien informé des choses de l'État, un élément vital au fonctionnement d'une société démocratique, et ensuite se prémunir contre la corruption en gardant les élus et la bureaucratie redevables envers l'électorat. Effectivement, depuis son adoption, le *FOI Act* a joué un rôle prépondérant pour mettre à jour des cas de gaspillage, de fraude, d'abus et de maladministration. Le recours à la loi a aussi permis d'obtenir des documents qui identifiaient des produits dangereux et des médicaments dommageables pour la santé.

Au fil des ans, le *FOI Act* a été modifié à six reprises : en 1974, en 1976, en 1984, en 1986, en 1994 et en 1996. A chaque fois, le droit d'accès aux documents détenus par l'administration publique fédérale a été élargi. La série d'amendements la plus importante est certes celle de 1996 qui a donné lieu à ce qu'on appelle le *E-FOI Act*, que l'on verra plus en détails un peu plus loin car ses dispositions ont considérablement modifié le *modus operandi* des institutions publiques américaines.

A l'origine, le *FOI Act* donnait accès à des « documents », expression définie dans la législation pour inclure le support papier, les films, les rubans et autre matériel. Depuis 1996, les banques de données, les textes existant sous forme électronique et les courriels sont aussi inclus dans la définition de « documents ». Dans le régime américain, le droit d'accès aux documents détenus par le gouvernement fédéral est sujet à neuf exceptions ou restrictions.

Dans le régime américain, les notions de *Automatic Disclosure* et de *Routine Disclosure* s'étendent à deux types de divulgations obligatoires, toutes deux prévues dans la législation, le *Freedom of Information Act*. C'est d'ailleurs des Etats-Unis que nous viennent à l'origine les expressions *Automatic Disclosure* et *Routine Disclosure* qui exigent respectivement la publication de certaines catégories de renseignements et l'établissement de salles de lecture.

A-) Publication

Le premier type de divulgation automatique concerne la publication de renseignements et découle de l'article (a)(1) du *FOI Act* qui prévoit que le gouvernement américain doit publier un *Federal Register* (le *Registre fédéral*). Le *FOI Act* exige que le *Federal Register* consigne des renseignements de base sur la structure et les opérations de chaque institution gouvernementale fédérale pour la gouverne et l'information du public, l'expression exacte utilisée dans la législation étant « public guidance ». En somme, le *FOI Act* commande au gouvernement fédéral de divulguer l'information nécessaire pour que le public puisse transiger avec ses institutions en toute connaissance de cause, qu'il dispose de toute l'information nécessaire pour traiter d'égal à égal avec les institutions. Ainsi, les contribuables doivent être informés des exigences d'une institution pour qu'ils puissent s'en servir pour guider leur conduite. Bien sûr, à l'origine l'utilisation du terme « publication » s'entendait d'un document écrit puisque lorsque la législation a été adoptée, les ordinateurs n'en étaient qu'à leurs premiers balbutiements, les technologies de l'information et des communications n'avaient pas encore commencé à envahir et à bouleverser la façon de colliger et de communiquer l'information. Nous verrons sous la rubrique consacrée au *E-FOI Act* comment des aménagements ont été apportés pour couvrir des catégories de renseignements existant sous forme électronique.

Le *FOI Act* prévoit aussi, en utilisant la formule « currently publish », que les renseignements contenus dans le *Federal Register* doivent être à jour. Cette expression n'est toutefois pas définie comme telle dans la législation, si bien que dans les années qui ont suivi son entrée en vigueur, les institutions s'étaient fixé comme objectif de les garder « raisonnablement à jour » ce qui signifiait, en pratique, qu'une institution modifiait les informations concernant ses activités dans le *Federal Register* lorsque ses politiques avaient fait l'objet d'une révision, lorsqu'un texte législatif régissant ses activités avait été amendé ou abrogé. Certaines institutions essayaient, quant à elles, d'apporter les modifications requises sur une base annuelle mais, suite à une circulaire du Government Accounting Office en date du 20 avril 1986 sur cette question, le Ministère de la Justice a émis une directive exigeant que les institutions mettent à jour les informations à leur sujet au minimum à tous les trimestres. En conséquence, depuis plus d'une quinzaine d'années, les

institutions fédérales américaines doivent publier une liste exhaustive de tous leurs « field offices », leurs bureaux de district, de même qu'une liste de tous les bureaux où le public peut obtenir de l'information ou présenter des demandes d'accès, et elles doivent la mettre à jour régulièrement et à tout événement, au moins à tous les trois mois.

Le *Federal Register* consigne pour chaque institution fédérale tous les renseignements concernant son organisation, de même que les règles substantives (peu importe la forme qu'elles prennent, e.g. règlement, ligne directrice, directive, etc.) et les énoncés de politiques générales concernant ses programmes. Le *Federal Register* décrit aussi les catégories de documents qui peuvent être communiqués en vertu de la disposition du *FOI Act* qui permet une divulgation, soit parce qu'elle constitue un « usage compatible » avec les fins pour lesquelles ils ont été créés ou colligés, soit parce qu'elle constitue un « *Routine Disclosure* ».

B-) Salles de lecture

Le second type de divulgation automatique découle de l'article (a)(2) du *FOI Act* qui prévoit l'accès à des « Salles de lecture » où sont consignées diverses catégories d'informations et un imposant nombre de documents. Ce devoir de divulgation s'applique aux documents qui, quoiqu'ils ne soient pas automatiquement publiés en vertu de l'article (a)(1), devraient tout de même être communiqués de façon routinière au public. Cela inclut les « opinions finales » rendues dans l'adjudication de dossiers administratifs, les énoncés de politiques des institutions fédérales, certains manuels de politiques des institutions et certains manuels administratifs, documents qui doivent tous être « disponibles pour consultation et copie » dans les salles de lecture. Cette exigence s'applique à toutes les institutions et à toutes leurs composantes, peu importe la nature de leurs activités, et peu importe où elles se trouvent sur le territoire américain. Ainsi, ces documents doivent être accessibles non seulement à l'administration centrale d'une institution mais aussi, dans tous ses bureaux locaux à travers les États-Unis.

Cette exigence s'applique de plus à ce que d'aucuns ont appelé les « lois secrètes » (« secret law »), c'est-à-dire les documents, quelle que soit leur forme, qui ont force d'autorité quant à la position prônée ou adoptée par une institution sur des questions de droit ou de politiques administratives. Les institutions ne sont toutefois pas tenues de divulguer un document ou une partie de document qui ferait l'objet par ailleurs d'une exception ou d'une restriction en vertu du *FOI Act*. Néanmoins, une institution doit procéder à l'extraction de détails qui peuvent permettre d'identifier un individu, de même qu'elle doit extraire les renseignements qui concernent des tiers (c'est-à-dire des renseignements de nature commerciale) lorsqu'elle met des documents ou des manuels à la disposition du public dans ses salles de lecture en vertu des exigences du *FOI Act*. En d'autres termes, ce n'est pas parce qu'un document contient un passage ou des renseignements qui font l'objet d'une exception que l'organisme peut refuser de l'inclure dans les documents qui doivent être disponibles pour consultation dans les salles de lecture. En procédant aux prélèvements nécessaires, les autres parties d'un document sont rendues disponibles.

Lorsqu'il est question de « salles de lectures », il importe de souligner que les institutions fédérales américaines ne sont pas tenues d'avoir une pièce servant exclusivement à cette fin mais elles doivent néanmoins voir à ce que les procédures qu'elles ont mises ou qu'elles mettent en œuvre soient publiées et que le public puisse y avoir accès. Une salle de réunion ou un cubicule peut donc servir de « salle de lecture ».

Les catégories de documents et de renseignements tombant sous le coup des exigences de *Automatic Disclosure* doivent être obligatoirement disponibles pour consultation par le public sans qu'il faille présenter une demande formelle pour y avoir accès. Il importe toutefois de noter que les deux processus s'excluent mutuellement en ce sens qu'une personne ne peut présenter une demande d'accès pour des documents ou des informations qui sont disponibles en application des obligations contenues aux articles (a)(1) et (a)(2) du *FOI Act*.

C-) Divulcation et diffusion volontaires

Les autorités américaines (le Ministère de la Justice et le Office of Management Budget, l'équivalent du Conseil du Trésor) invitent les institutions gouvernementales à mettre l'accent et à accorder une priorité aux processus qui permettent de rendre des documents accessibles sans qu'il faille nécessairement présenter une demande formelle pour les obtenir. Elles partent de la prémisse que si une institution choisit de sa propre initiative de rendre des documents accessibles, il est probable que le nombre de demandes formelles pour y avoir accès diminuera. Dans ce contexte, une institution devrait déterminer d'avance les catégories d'informations susceptibles d'intéresser le public et qui peuvent être divulguées sans problème, en tenant compte des exceptions prévues dans le *Freedom of Information Act*, et partant, elle pourra réduire les demandes d'accès qui enclenchent un processus onéreux à tous points de vues. Une telle approche est autant à l'avantage des institutions gouvernementales que du public, on l'aura compris.

Par ailleurs, une institution peut déterminer qu'un document n'étant pas nécessairement destiné à une diffusion publique, au sens large, pourrait cependant faire l'objet d'une demande d'accès en vertu de la législation – à cause de l'intérêt public qu'il présente ou à cause du sujet qui y est traité. Devant une telle situation, une institution pourrait choisir de divulguer automatiquement ce document et éliminerait donc l'obligation de procéder formellement en vertu de la loi pour l'obtenir. Dans ce contexte, il s'agit pour une institution d'anticiper les demandes d'accès qui pourraient lui être formulées.

Le *FOI Act* prévoit la divulgation automatique au public d'informations au sujet de la structure organisationnelle et des opérations des institutions gouvernementales fédérales. Ces informations doivent être consignées à la fois dans le *Federal Register* et dans les salles de lecture des institutions – salles de lectures qui doivent aussi permettre la consultation des copies des décisions finales d'adjudication et des manuels de politiques et des manuels administratifs, ces trois dernières catégories de documents n'ayant toutefois pas à être publiées dans le *Federal Register*.

Au fil des ans, à cause de l'expérience acquise par les institutions dans le traitement des demandes formelles d'accès, et à cause aussi de l'explosion des technologies de l'information, les salles de lecture ont connu une formidable expansion. En effet, il n'est pas rare que les salles de lectures incluent maintenant des documents qui anticipent des demandes d'accès en provenance du public. Par exemple, le FBI a rendu accessibles des documents portant sur l'assassinat du leader noir Martin Luther King, car plusieurs avaient déjà fait l'objet de nombreuses demandes en vertu du *Freedom of Information Act*. Bien que de telles initiatives n'empêchent pas nécessairement la présentation de demandes formelles, elles peuvent toutefois contribuer à les réduire de façon appréciable.

L'expérience montre que dans nombre d'institutions gouvernementales américaines, leur Bureau des Affaires publiques s'implique dans le processus en identifiant les sujets d'intérêt pour les médias suite à quoi des documents sur ces sujets sont rendus disponibles pour consultation dans les salles de lecture. Les institutions tentent aussi de tirer le meilleur parti possible des nouvelles technologies en consignnant des documents sous forme électronique pour permettre d'y avoir accès à distance et à moindres coûts.

D-) Politique gouvernementale

Le Office Management Budget a publié une politique gouvernementale, un Bulletin de mise en œuvre (*OMB Circular A-130*) qui décrit l'approche globale préconisée pour la divulgation de renseignements administratifs dans le cadre d'un programme de « diffusion active ». Le Bulletin ne vise pas à régir la circulation d'informations à l'interne ni auprès des sociétés ou des individus participant à des appels d'offres ; elle ne vise pas non plus à régir la divulgation de documents en réponse à des demandes d'accès. Pour les fins de cette politique, l'« information gouvernementale » est définie comme l'information créée, colligée, traitée, disséminée ou détruite par ou pour le gouvernement américain alors que l'« information » est définie comme toute information ou représentation de connaissances tels que des faits, des données ou des avis, sur tout support ou sous quelque forme que ce soit, incluant : par écrit, numérique, graphique, cartographique, narratif ou audiovisuel.

La politique repose sur un certain nombre de prémisses :

- le gouvernement fédéral américain est le plus grand producteur, collecteur, consommateur et diffuseur d'informations aux Etats-Unis ;
- l'information est une ressource nationale de grande valeur qui permet au public de connaître et de comprendre le fonctionnement du gouvernement, de la société, de l'économie, autant pour le passé que pour le présent et l'avenir. Elle contribue à l'imputabilité du gouvernement, à la bonne gestion de ses opérations, à la performance de l'économie et constitue un bien de consommation ;
- dans une société démocratique, la libre-circulation de l'information entre le gouvernement et le public est essentielle. En même temps, il importe de réduire la paperasse, les coûts à encourir et maximiser l'utilité de l'information gouvernementale ;
- les bénéfices de l'information ne sont pas toujours quantifiables ;
- le public, la nation bénéficient de la circulation de l'information ;
- la communication de l'information au public est essentielle à l'exercice de la démocratie, il faut donc protéger le droit d'accès ;

- il est nécessaire de protéger la vie privée des individus ;
- l'attention systématique portée à la gestion de l'information gouvernementale assure l'imputabilité de l'appareil public;
- une planification stratégique des méthodes de collecte, de diffusion de l'information et des investissements en capital améliore les opérations du gouvernement ;
- il importe de coopérer avec d'autres niveaux de gouvernement pour la prestation de services ou parce qu'il peut y avoir chevauchement de compétences ;
- l'ouverture et le partage d'informations, sujets à la protection des secrets industriels et de la sécurité nationale, profitent à l'excellence scientifique, à la recherche et au développement ;
- la technologie n'est pas une fin en soi. Elle est cependant une des ressources qui peut favoriser l'efficacité et l'efficience dans la prestation de programmes et de services gouvernementaux;
- les politiques américaines sont affectées par celles d'autres nations et l'inverse est aussi vrai : les politiques américaines affectent les politiques d'autres états ;
- les utilisateurs d'informations doivent avoir les habiletés, les connaissances et la formation nécessaires pour servir efficacement le public en utilisant des moyens automatisés ;
- l'application de technologies de pointe offre des occasions d'effectuer des changements fondamentaux dans la structure, les processus de travail, l'interaction de l'appareil avec le public pour améliorer l'efficacité et l'efficience ;
- la disponibilité de l'information gouvernementale sur divers supports, incluant les nouvelles technologies, permet une plus grande flexibilité dans l'utilisation de l'information ;
- la gestion de l'information a un impact sur la prestation des services, sur la réalisation de la mission du gouvernement et de ses institutions ;
- les agences centrales doivent appuyer les initiatives des autres institutions.

La Circulaire de l'OMB commande aux institutions d'évaluer l'impact possible de leurs décisions sur tous les cycles de l'information et sur le public ; en tout état de cause, elles doivent favoriser la consultation, tant auprès des autres niveaux de gouvernements que des gouvernements étrangers. Les institutions doivent s'efforcer de répondre aux attentes du public et les intégrer dans leur planification – en plus d'offrir la formation nécessaire à leur personnel. Les institutions doivent mettre en œuvre des mesures pour protéger l'information gouvernementale, des mesures qui reflètent son importance en cas de perte, de mauvaise utilisation ou en cas d'accès non-autorisé ou de modification de l'information.

En matière de collecte d'information, il importe de prendre en compte le devoir de protéger la vie privée, tout comme il importe de mettre sur papier et de conserver l'information nécessaire pour préserver les droits légaux et permettre au gouvernement de remplir sa mission.

La Circulaire prévoit que certaines catégories d'information doivent être divulguées comme l'exige le *FOI Act*, c'est-à-dire la structure organisationnelle, l'organigramme, les programmes, etc. dans le *Registre fédéral*. L'administration publique doit aussi répondre aux demandes d'accès qui lui sont formulées en vertu du *FOI Act*. Elle doit par ailleurs fournir l'information sur le support approprié dans les circonstances, ce qui permet de

maintenir un équilibre entre les objectifs que le gouvernement s'est fixés et les coûts à encourir, autant pour le gouvernement que pour le public.

L'information doit être diffusée de façon équitable et en temps opportun et dans ce contexte, il importe de tirer profit de tous les canaux qui s'offrent et d'aider le public à trouver l'information détenue par les instances gouvernementales.

Comment y parvenir ?

D'abord, en procédant à un inventaire des produits d'information et en produisant divers outils, comme des catalogues, des annuaires pour aider à la diffusion de ces produits. Il est aussi essentiel de fournir des outils pour aider les personnes handicapées à exercer leurs droits et à accéder à l'information gouvernementale. Les publications gouvernementales doivent être disponibles à travers le réseau des bibliothèques publiques et municipales. Il y a lieu de favoriser les produits électroniques et éliminer les obstacles ou les entraves à l'accès à l'information, par exemple en exigeant des frais prohibitifs ; les frais exigibles devraient permettre de recouvrer les coûts liés à la diffusion de l'information mais sans plus. Les médias électroniques doivent être utilisés, en tenant compte des budgets disponibles, pour offrir au public la possibilité d'accéder à l'information sous forme électronique.

Les institutions doivent fournir certains remparts pour se prémunir contre une mauvaise utilisation de l'information, pour assurer la protection de la vie privée, pour protéger les renseignements de nature commerciale ou industrielle, pour accorder un droit d'accès et le droit de corriger des renseignements personnels erronés ou inexacts.

L'architecture et l'équipement électroniques doivent être disponibles pour favoriser la dissémination de l'information gouvernementale, tout en assurant sa sécurité. La Circulaire recommande enfin que chaque institution gouvernementale crée un poste de « Chief Information Officer » pour orienter et gérer toutes ces initiatives.

F-) *Electronic Freedom of Information Act*

Avec l'avènement des nouvelles technologies, le gouvernement américain a décidé de modifier substantiellement le *Freedom of Information Act* en 1996 alors que le président de l'époque, Bill Clinton, misait sur ces amendements pour faire entrer la diffusion d'informations gouvernementales dans l'ère informatique. Ces nouvelles dispositions législatives, appelées le *Electronic Freedom of Information Act* (le *E-FOI Act*), faisaient en sorte que le *FOI Act*, vieux de trente ans, allait être actualisé pour rendre les documents gouvernementaux accessibles de façon électronique. Ces amendements avaient comme objectif de rendre les documents, des index et un *Guide FOI Act* disponibles de façon électronique pour que le public puisse facilement localiser et obtenir accès aux ressources documentaires de l'appareil public fédéral américain. En somme, le législateur américain espérait fournir l'information gouvernementale plus rapidement et de façon moins compliquée. En effet, bon an mal an, les institutions fédérales américaines traitent 600,000 demandes formelles d'accès et certaines institutions sont tout simplement débordées. Par

exemple, au FBI, le délai de traitement et de réponse à une demande d'accès est d'environ quatre ans ! Il n'est donc pas surprenant de constater que les amendements au *FOI Act* pour prévoir le *E-FOI Act* ont été adoptés à l'unanimité (402-0) à la Chambre des représentants et ont été rapidement entérinés par le Sénat et par le Président !

Dans un premier temps, le *E-FOI Act* contient un certain nombre de dispositions d'ordre procédural pour permettre, entre autres, le traitement sous diverses formes de demandes d'accès. Le *E-FOI Act* prévoit aussi que certaines demandes soient traitées en priorité, tout comme il autorise que les institutions puissent procéder à des recherches dans des banques de données pour répondre à des demandes d'accès. Nombre de dispositions importantes du *E-FOI Act* traitent plus spécifiquement des obligations imposées aux institutions gouvernementales de rendre automatiquement disponibles au public certains renseignements par le biais de « salles de lecture virtuelles », via leurs sites *FOI Act* sur le web. En effet, les institutions américaines doivent obligatoirement prévoir sur leur site institutionnel une rubrique ou un site-satellite consacré au *FOI Act*.

Ainsi, le *E-FOI Act* fait en sorte que les institutions gouvernementales sont tenues de prendre l'initiative de rendre accessibles pour consultation, dans leurs salles de lecture, de nombreuses catégories d'informations comme :

- les opinions finales et les ordonnances rendues dans l'adjudication de dossiers administratifs ;
- les énoncés de politiques spécifiques à chaque institution ;
- les manuels administratifs utilisés à l'interne et qui portent sur des sujets qui affectent directement le public ;
- les documents qui ont fait l'objet de demandes d'accès en vertu du *FOI Act* ; et enfin
- les documents qui font l'objet de demandes fréquentes en vertu du *FOI Act*.

En conséquence, depuis le 1^{er} novembre 1996, toutes ces catégories de documents créés au sein d'une institution doivent être automatiquement rendues accessibles au public sous forme électronique. Les institutions sont tenues de répertorier ces catégories de documents qu'elles versent ensuite, avec les répertoires (appelés « index » dans la loi), sur les sites satellites qu'elles consacrent au *Freedom of Information Act*, sites-satellites qui sont reliés au site institutionnel grâce à un hyper-lien dès la page d'accueil. En d'autres termes, chaque institution doit, dès sa page d'accueil, prévoir une rubrique, un site satellite qui contient les documents qui doivent automatiquement être divulgués en vertu du *E-FOI Act*. En somme, il s'agit de « salles de lecture virtuelles ».

1-) Exigences du *E-FOI Act* en ce qui a trait aux salles de lecture virtuelles

Voici un sommaire des catégories de documents et de renseignements qui sont consignées dans les salles de lectures virtuelles des institutions fédérales américaines :

- Avis ;
- Ordonnances ;

- Énoncés de politiques ; et
- Manuels administratifs

s'ils ne sont pas publiés dans le *Registre fédéral (Federal Register)* en vertu du *FOI Act*, ces documents doivent être accessibles de façon électronique. On se rappellera qu'à l'origine, cette exigence avait pour but de s'assurer que l'administration n'aurait pas recours à une « loi secrète » de précédents ou d'interprétations légales inconnus du public pour rendre des décisions affectant leurs droits !

Appelés à commenter cette obligation, les tribunaux lui ont donné une large portée. Ainsi, même si une décision est rendue suite à l'examen informel d'un dossier, et même si une institution soutient qu'elle ne se servira pas de cette décision comme précédent, elle est tenue de publier ces documents. Par ailleurs, l'obligation ne s'applique pas seulement aux documents ayant reçu l'aval du premier dirigeant d'un organisme : elle englobe tous les documents des agents ou employés d'une institution, à n'importe quel niveau, s'ils exercent un pouvoir délégué. Elle s'applique aussi même si une décision a valeur légale mais qu'elle pourrait faire l'objet d'un appel. En outre, même lorsqu'une décision est de « ne pas prendre action – de ne pas donner de suite », elle doit être répertoriée et rendue publique. Selon les tribunaux américains, doivent aussi être répertoriés : les documents qui complètent les manuels de formation à l'intention des employés d'une institution, les directives formelles sur les politiques et toute correspondance formelle ou non, sur ces questions.

Les tribunaux ont cependant imposé des limites à l'exigence de rendre les avis ou ordonnances accessibles. Ainsi, des décisions qui n'ont pas d'effet légal en elles-mêmes ne tombent pas sous le coup de cette exigence. Evidemment, des renseignements qui tombent sous le coup d'une exception, d'une restriction au droit d'accès, prévue dans le *Freedom of Information Act* n'ont pas à être divulgués. Une institution doit toutefois examiner un document en entier et doit prélever les renseignements qui peuvent être communiqués de ceux qui font ou feraient l'objet d'une exception au droit d'accès, si le document faisait l'objet d'une demande formelle en vertu de la législation et divulguer le reste.

2-) Documents fréquemment demandés

Cette notion est fort large car elle englobe non seulement les documents qui ont effectivement fait l'objet de nombreuses demandes d'accès en vertu de la loi comme telle, mais aussi des documents qui sont susceptibles de faire l'objet d'une demande d'accès. En vertu du *E-FOI Act*, tous ces documents doivent être mis en ligne ou rendus disponibles sur disquette ou sur CD-ROM. Les responsabilités qui incombent aux institutions fédérales ont ainsi été considérablement élargies car pour s'acquitter de cette obligation, elles doivent tenir compte de la perception des auteurs de demandes d'accès et non seulement se fier aux perceptions des collègues au sein de l'institution. En pratique, dès que des documents ont fait l'objet de deux demandes d'accès, ils deviennent des documents « fréquemment demandés » aux fins de la loi et doivent donc être accessibles en ligne.

3-) **Répertoire des documents divulgués par le biais d'autres demandes d'accès**

Un organisme doit procéder à un inventaire et répertorier tous les documents qui ont fait l'objet de demandes d'accès en vertu du *FOI Act*, qu'il s'agisse de documents sous forme électronique ou de documents qui ont été communiqués par la délivrance de copies (sur support papier, par exemple).

4-) **Guide de référence**

Chaque institution doit préparer un *Guide de référence* qui explique au public comment présenter une demande d'accès et comment accéder à l'information qu'elle détient. Ce *Guide* inclut un index, un répertoire des systèmes d'informations utilisés au sein de l'institution, une description des systèmes de gestion et de recherche des documents, des indications sur la façon d'obtenir diverses catégories de documents publics.

5-) **Documents électroniques**

Les amendements adoptés en 1996 édictent de façon explicite que les citoyens ont accès aux documents électroniques des institutions gouvernementales fédérales, par exemple les banques de données informatisées. Les organismes doivent donc faire des efforts raisonnables pour maintenir les renseignements informatisés dans une forme qui leur permettra d'être produits ou reproduits.

Le Office of Management Budget (le OMB) est l'institution responsable de donner des conseils, d'appuyer et de guider les autres institutions gouvernementales dans la mise en œuvre du *E-FOI Act*. Dans la foulée de ces devoirs, le OMB a émis le 7 avril 1997 une note de service (une Circulaire) décrivant la façon de se conformer aux exigences en matière de répertoires et du *Guide* qui doivent être produits en vertu du *E-FOI Act*. Certains organismes d'intérêt public, dont le OMB Watch, ont relevé le fait que cette note de service ait été diffusée ... une semaine après la date-limite imposée par la loi pour mettre en œuvre les exigences du *E-FOI Act* ! Ils ont aussi commenté à l'effet que les conseils prodigués par le OMB étaient minimaux et peu explicites.

Cette note de service du OMB recommandait l'élaboration et la mise en service d'un GILS : un Government Information Locator Service. Le GILS est en quelque sorte un système d'identification et de repérage de l'information gouvernementale. Ce GILS commandait la compilation d'un inventaire, au sein de chaque institution, de ses systèmes d'information automatisés et de tous les produits de dissémination ou de diffusion de l'information. Cependant, il importe de rappeler que le *E-FOI Act* ne parle pas seulement des systèmes informatisés mais qu'il englobe tous les systèmes importants (« major systems ») peu importe qu'ils soient informatisés ou non. Pourtant, la circulaire du OMB et les Lignes directrices qu'elle énonce incluent seulement les « locators » pour les catalogues d'information. Sur cette question, comme nous le verrons, le OMB Watch s'est montré fort

critique car il considère que la définition donnée par le OMB est trop restrictive et qu'elle devrait plutôt inclure tous les « locators » pour les documents couramment diffusés auprès du public.

Enfin, des catégories entières de renseignements, d'informations et de systèmes, comme le courrier électronique, le courrier électronique automatisé et les systèmes de traitement de texte par exemple ne sont pas inclus dans la Circulaire du OMB alors que le *E-FOI Act* les incluait spécifiquement. En conséquence, les organismes qui suivent les avis de l'OMB ne satisfont pas aux exigences énumérées dans le *E-FOI Act*. De plus, on peut dire que le devoir d'établir un GILS au sein de chaque institution n'a pas été respecté et que le OMB n'a pas vu à sa mise en œuvre systématique.

Enfin, le Ministère de la Justice a produit certains documents d'information pour aider les institutions dans la mise en œuvre des dispositions du *E-FOI Act*. Une des questions fréquemment posée est à savoir si un organisme peut fournir un accès plus rapide aux documents qui font l'objet d'une demande d'accès, ce qu'on appelle en anglais un « expedited access » alors que la loi est muette à ce sujet. Il faut rappeler que, généralement, les institutions traitent les demandes d'accès dans l'ordre qu'elles sont reçues. Dans le cas où l'auteur d'une demande d'accès exprimerait un besoin exceptionnel ou urgent d'obtenir l'information demandée, l'institution pourrait adopter une approche qui s'accorde avec la nature même de la demande d'accès. Ainsi, une institution peut choisir de traiter plus rapidement une demande et cette décision se prend au moment où elle est reçue.

Un peu plus de cinq ans après l'entrée en vigueur du *E-FOI Act*, un sous-comité du Comité de la Chambre des représentants sur la Réforme gouvernementale, le sous-comité sur la Gestion gouvernementale, l'Information et la Technologie, a tenu des audiences pour évaluer la mise en œuvre des mesures contenues dans le *E-FOI Act*, pour voir comment les institutions rendent leurs documents accessibles de façon automatique sur internet. Le sous-comité a été saisi du rapport de l'ONG d'intérêt public appelé OMB Watch (dont il a été question plus haut) qui a mesuré le degré d'adhésion des organismes aux exigences du *E-FOI Act*. (Ce rapport est évidemment disponible sur internet.) La Direction responsable de l'accès à l'information et de la protection de la vie privée (le FOIAP) du Ministère de la Justice suggère aux institutions d'utiliser le Rapport du OMB Watch comme outil de référence pour augmenter l'information mise à la disposition du public sur support électronique et pour apporter les améliorations nécessaires au sein de chaque institution gouvernementale. Pour les fins de son étude, le OMB Watch a examiné 104 sites internet.

Voici les principales conclusions qui se dégagent du rapport de l'OMB Watch :

- un grand nombre d'institutions ne sont pas inscrites sous la rubrique « autres organismes » du gouvernement sur le site même du ministère de la Justice ;
- une majorité des sites examinés montre que l'information est plus facile à trouver qu'en 1998 mais il manque des hyper-liens à partir de la page d'accueil (note : le *E-FOI Act* n'en fait pas une exigence mais le OMB Watch croit que des hyper-liens seraient utiles) ;

- des 64 institutions examinées, 7 (11%) n'ont aucune présence E-FOIA utile, 57 (89%) en ont une à divers degrés mais aucune institution ne satisfait à toutes les exigences prévues au *E-FOI Act* ;
- au sein des institutions qui ont décentralisé certaines de leurs responsabilités à des organismes-satellites, l'information est diffusée de façon inégale ;
- les institutions procèdent rapidement à verser l'information sur les sites internet mais l'information sur les documents administratifs, les répertoires et le processus décisionnel de chaque institution demeure difficile à trouver ;
- le OMB, qui assume la responsabilité de la mise en œuvre des exigences du *E-FOI Act*, a peu fait pour obtenir le respect des exigences et pour appuyer les institutions ;
- le Ministère de la Justice a peu fait, lui aussi : il a certes fourni l'information de base et donné de la formation mais cela est nettement insuffisant lorsqu'on constate le peu de résultats.

Le OMB Watch en arrive à la conclusion que les institutions ne satisfont pas aux obligations qui leur incombent et à son avis, cette sous-performance est le résultat de quatre facteurs :

- le Congrès n'a pas alloué des fonds suffisants pour la mise en œuvre du *E-FOI Act* ;
- le OMB n'a pas assuré un suivi adéquat et n'a pas fourni suffisamment de conseils aux institutions ;
- le Ministère de la Justice n'a pas pleinement joué son rôle pour inciter les institutions à se conformer aux exigences du *E-FOI Act* ;
- les institutions n'ont pas encore inscrit au rang de leurs priorités le devoir de rendre leur information accessible en ligne.

6-) Évaluation de la mise en œuvre du *E-FOI Act*

Le OMB Watch a par ailleurs conclu que le OMB doit jouer un rôle accru et indiquer précisément quelle information doit être mise en ligne et créer des matrices pour l'utilisation d'un langage cohérent et pour le format à utiliser à la grandeur du gouvernement. Selon le OMB Watch, il est aussi nécessaire de définir clairement ce que constitue un « document fréquemment demandé » et d'expliquer comment le *E-FOI Act* s'inscrit dans le contexte global de la politique fédérale en matière d'information. Le OMB et le Ministère de la Justice doivent assumer leur rôle de leadership. L'information doit être mieux organisée pour faciliter l'expérience de l'internaute qui cherche à accéder à un répertoire (index) des principaux systèmes d'informations, au *Guide sur E-FOI Act* (Handbook) et aux documents fréquemment demandés et qui ont été mis en ligne. Des mécanismes de mise en œuvre doivent être établis immédiatement selon le OMB Watch car au moment de produire son rapport, il n'y a pas de sanction si une institution ne satisfait pas aux exigences contenues au *E-FOI Act*. Enfin, selon le OMB Watch, un Comité de la Chambre des représentants devrait être chargé de la surveillance du respect du *E-FOI Act* et le Ministère de la Justice devrait y faire rapport.

F-) Autres institutions et initiatives américaines

1-) *Le Family Educational Rights and Privacy Act* (Ministère de l'Éducation)

Aux États-Unis, plusieurs universités ont adopté des politiques qui permettent la communication automatique de renseignements consignés dans le dossier académique d'un individu, dans la foulée de la loi intitulée *Family Educational Rights and Privacy (FERPA)* qui relève du United States Department of Education (le Ministère de l'Éducation). Ainsi, le *FERPA* permet de telles communications de façon routinière à moins que l'étudiant n'ait demandé à l'université qu'il a fréquentée ou qu'il fréquente qu'une telle communication de renseignements le concernant n'intervienne pas sans son consentement préalable. Une telle demande n'est valable que pour l'année académique en cours et on constate facilement la lourdeur d'un processus exigeant qu'un étudiant ou un individu ayant terminé ses études ou quitté une université renouvelle à chaque année sa demande pour que les renseignements personnels le concernant soient protégés.

Ainsi, des renseignements concernant les années de fréquentation, les résultats scolaires, les diplômes obtenus, les cours suivis ou réussis, etc. seront automatiquement communiqués à des tierces parties qui en font la demande à moins que l'individu concerné par ces renseignements n'ait explicitement demandé qu'ils ne le soient pas sans son consentement au préalable.

2-) Les Forces armées américaines

(i) La Marine

Le Département de la Marine américaine (US Navy Department) a mis en place un système qui prévoit le « Routine Use Disclosure ». La divulgation de renseignements est autorisée sans formalité lorsqu'il a été préalablement établi que ces renseignements seront utilisés pour des fins déjà prévues au moment de leur collecte. Ces renseignements sont consignés dans un fichier qui est décrit dans un *Registre* de renseignements spécifiquement créé pour énumérer ces fins.

(ii) L'Aviation

En ce qui a trait à l'Aviation américaine, elle s'est donnée comme mission de mieux servir le public en mettant l'information à sa disposition de sa propre initiative. Au sein de l'Aviation, l'Agence de recherches historiques a colligé plus de 70 millions de pages de documents. Suite à de nombreuses demandes d'accès, l'Aviation a décidé de procéder à la déclassification de documents, tels des documents portant sur la Guerre du Golfe de 1991, pour qu'ils puissent être divulgués sans formalités. Les documents sont disponibles au public à la base militaire principale en Alabama où il est possible d'en acheter des copies. Ailleurs, des microfiches 16mm sont disponibles pour achat et les documents sont également versés aux Archives nationales pour préservation et consultation.

Une équipe a été mise sur pied au sein du Département de l'Aviation pour procéder à la déclassification des documents – qui sont examinés à la lumière des exceptions contenues dans le *Freedom of Information Act*. En examinant les documents, les membres de cette équipe prélèvent les renseignements de nature personnelle et les renseignements classifiés pour des raisons de sécurité ou de défense nationales. Le matériel restant est ensuite mis à la disposition du public, sans attendre qu'une demande formelle soit présentée en vertu du *FOI Act* pour y avoir accès. Les documents rendus accessibles contiennent aussi bien des textes que des images.

Par ailleurs, compte tenu du nombre élevé de demandes d'accès traitées par le passé et de l'intérêt généré par ces événements, le Département a choisi de consacrer un site internet exclusivement à la Guerre du Golfe et y a versé d'innombrables pages de textes, des images et des photographies.

3-) Renseignements de nature médicale

Les renseignements de nature médicale jouissent d'une protection étanche aux Etats-Unis car aucun renseignement de nature médicale, quelle que soit sa teneur, ne peut être divulgué automatiquement sans le consentement préalable de l'individu concerné. Cette interdiction de communication sans formalité vaut pour tous les renseignements médicaux, peu importe qu'ils soient de nature délicate ou non.

G-) Impact des attentats terroristes du 11 septembre 2001

Un organisme de surveillance des activités dans le secteur public, l'ONG National Security Archive (un organisme affilié à l'Université George Washington), a effectué une première vérification à la grandeur du gouvernement américain pour s'enquérir du type de réponses données aux demandes d'accès formulées en vertu du *Freedom of Information Act* depuis les attentats terroristes perpétrés à New York et à Washington le 11 septembre 2001. Les résultats de cette vérification ont permis de noter une variation dramatique dans le traitement des demandes depuis la note de service émise par John Ashcroft, le Procureur général des Etats-Unis, dans la foulée des événements tragiques du 11 septembre 2001.

La méthodologie utilisée par le National Security Archive pilotant le projet consistait à envoyer la même demande d'accès à plusieurs institutions pour ensuite analyser les réponses. La demande a été transmise par fax et concernait les documents explicitant les modifications apportées dans les politiques, les lignes directrices, le *modus operandi* des institutions américaines suite à l'envoi de la note de service Ashcroft datée d'octobre 2001. La demande d'accès a été envoyée à 35 institutions fédérales américaines et a été suivie de rencontres avec des fonctionnaires au sein des organismes qui l'avaient reçue. Des 35 institutions ciblées par le projet, 25 se partagent 97% des demandes d'accès reçues et traitées en vertu du *Freedom of Information Act*.

Les résultats montrent que des 35 organismes à qui elle a été adressée, 11 institutions ont répondu à la demande d'accès dans le délai initial imparti par le *Freedom of Information*

Act, soit en 20 jours ou moins. Deux demandes étaient toujours en attente au moment où le National Security Archive a produit son rapport alors que trois institutions ont affirmé « avoir perdu » la demande d'accès. De plus, le site internet de plusieurs institutions ne fournit pas les coordonnées mises à jour de la personne-contact, du responsable de l'accès à l'information. Aussi, seules quelques institutions ont effectué des recherches exhaustives pour retracer tous les documents pertinents à la demande d'accès. La majorité des institutions n'ont pas vérifié si des notes de services avaient été envoyées par voie électronique, et elles n'ont pas cherché non plus à localiser tous les courriels envoyés sur cette question pour ensuite inclure ces données, ces documents dans les documents divulgués en réponse à la demande d'accès.

Sur le fond, le National Security Archive a aussi remarqué d'importantes variations dans l'importance accordée aux directives contenues dans la note de service Ashcroft. Ainsi, certaines institutions ont indiqué que cette directive n'avait pas fondamentalement changé leur façon de traiter les demandes d'information ou la circulation de l'information, qu'il s'agissait en somme de « business as usual » pour reprendre une expression connue, alors que d'autres ont affirmé que la note de service les avait amenés à modifier de façon importante leurs activités, c'est-à-dire qu'elles traitent les demandes d'accès avec plus de sévérité et elles revendiquent davantage les exceptions discrétionnaires prévues dans le *Freedom of Information Act*.

Au demeurant, cet exercice est intéressant à plus d'un point de vue car il montre le manque d'uniformité, pour ne pas dire de cohérence, dans le traitement des demandes d'accès au sein des institutions d'une part et d'autre part, l'impact plus ou moins important qu'ont eu les directives émises par le Procureur général dans sa note de service suite aux attentats terroristes. C'est l'évidence même d'affirmer que dans un appareil aussi vaste que le gouvernement fédéral des Etats-Unis, d'importantes disparités peuvent se révéler lorsqu'il s'agit de questions aussi fondamentales et délicates que la poursuite d'un délicat équilibre entre la transparence et l'ouverture gouvernementales, le droit du public d'accéder aux documents détenus par son gouvernement, et le devoir de prendre toutes les mesures nécessaires pour protéger la sécurité nationale.

Cependant, force est de reconnaître que le régime américain est généreux à plus d'un égard lorsqu'il est question de la *Divulgateion automatique* ou de la diffusion volontaire de renseignements et de documents concernant l'organisation et le fonctionnement des institutions. Les exigences en matière de publication et de salles de lectures, de même que les catégories de renseignements et de documents qui doivent être accessibles sans formalités sont à l'avantage du public et des institutions assujetties à la législation. Le *E-FOI Act* fournit par ailleurs d'intéressantes pistes pour guider d'autres régimes dans les catégories de documents à divulguer automatiquement, et la façon de les présenter, pour tirer profit des nouvelles technologies et de leur potentiel inouï pour emmagasiner et diffuser de l'information. L'expérience au sein de certaines institutions montre aussi le bénéfice qu'elles retirent lorsqu'elles identifient des sujets d'intérêt général ou d'intérêt public et qu'elles prennent l'initiative de consigner des documents sur ces sujets sur support électronique pour répondre aux attentes du public.

III- Canada

Au Canada, diverses initiatives ont été mises de l'avant pour divulguer et diffuser plus activement certaines catégories d'informations. Au niveau fédéral, la législation prévoit la publication d'informations qui s'apparente aux exigences contenues dans le Freedom of Information Act américain, avec le Registre de l'accès à l'information et le Répertoire des renseignements personnels qui sont devenues Info Source. Des salles de lecture sont aussi mises à la disposition du public qui peut ainsi avoir accès sans formalités à divers documents.

A-) Au niveau fédéral

Au niveau fédéral, aucun programme n'a spécifiquement été mis en œuvre pour prévoir des communications automatiques de documents à part les salles de lecture où sont consignés les manuels administratifs. Cependant, il convient d'entrée de jeu de préciser que le législateur fédéral avait prévu que le recours à la *Loi sur l'accès à l'information* pour accéder à des documents relevant des institutions fédérales devrait être une mesure de dernier ressort puisque dès la clause introductive explicitant l'objet de la Loi, il est prévu que la Loi ne remplace pas les procédures habituelles par lesquelles le public obtient déjà de l'information auprès de sources gouvernementales. En conséquence, les pratiques informelles de communication d'information demeurent intactes et la Loi existe pour conférer un droit formel d'accès et l'assortir d'un mécanisme de révision indépendant.

La Loi ne doit donc pas faire échec aux filières de communication existantes – à moins qu'elles ne contreviennent aux impératifs de protection de la vie privée établis par la *Loi sur la protection des renseignements personnels* ou à d'autres exceptions ou exclusions expressément prévues à la Loi. Dès lors, la *Loi sur l'accès à l'information* établit des normes minimales de communication de renseignements et de documents détenus par le gouvernement fédéral et ses institutions et s'ajoute aux canaux ordinaires de communication – canaux ces dernières années devenus de plus en plus généreux, accessibles et ouverts avec l'avènement de l'internet notamment, car toutes les institutions fédérales se sont dotées de sites exhaustifs où fourmille l'information mise gratuitement et sans formalités à la disposition du public. Dans un second temps, au moment d'adopter la législation sur l'accès à l'information gouvernementale et sur la protection des renseignements personnels, le législateur fédéral avait prévu des outils pour faciliter l'exercice du droit d'accès et guider les individus qui veulent présenter des demandes.

1-) *Registre de l'accès à l'information*

Du côté de l'accès à l'information gouvernementale, au début de la mise en œuvre de la *Loi sur l'accès à l'information*, le Secrétariat du Conseil du Trésor publiait au moins une fois l'an, en vertu de l'article 5 de la Loi, un *Registre de l'accès à l'information*. Le public

pouvait consulter le *Registre* dans les bureaux des institutions fédérales assujetties à la législation, dans les bibliothèques publiques de même que dans tous les bureaux de poste à la grandeur du pays. Le *Registre* aidait les auteurs de demandes d'accès à identifier l'institution auprès de laquelle une demande d'accès devait être acheminée et décrivait chacun des ministères et chacune des institutions assujettis à la législation, leurs champs d'activités et responsabilités, les programmes, les fonctions et les services de chaque direction. Le *Registre* contenait aussi une description générale des catégories de documents qui relevaient de chacune des institutions. Enfin, le *Registre* identifiait aussi le fonctionnaire responsable au sein de chaque institution, le coordonnateur ministériel à qui devaient être acheminées les demandes d'accès – en plus évidemment de fournir ses coordonnées.

2-) Répertoire de renseignements personnels

En ce qui a trait à la protection de la vie privée, la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, lorsqu'elle a été adoptée en 1982, contenait une disposition similaire exigeant que le Secrétariat du Conseil du Trésor publie au moins une fois l'an un *Répertoire des renseignements personnels*. Cette publication était, à toutes fins pratiques, la jumelle du *Registre de l'accès à l'information* puisqu'elle consignait des renseignements semblables à ceux contenus dans le *Registre* en ce qui a trait aux structures organisationnelles, aux programmes, aux champs d'activités des divers ministères et des diverses institutions assujetties à la Loi. Le *Répertoire* contenait aussi une description des fichiers de renseignements personnels créés ou détenus par les ministères et institutions, pour aider les individus à les repérer et les guider pour identifier l'institution auprès de laquelle ils pouvaient présenter une demande en vertu de la Loi pour avoir accès à des renseignements personnels les concernant. Le *Répertoire* identifiait aussi la personne responsable au sein de chaque institution pour les demandes d'accès aux renseignements personnels. Au sein de la plupart des ministères et institutions, la même personne cumulait généralement les fonctions de Coordonnateur ministériel de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels. Cependant, étant donné le haut volume de demandes pour avoir accès à des renseignements personnels, certaines institutions avaient créé un second poste, au Ministère de la Défense nationale notamment, celui de Coordonnateur ministériel de la protection des renseignements personnels pour recevoir et traiter les demandes d'accès faites sous le régime de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

3-) Info Source

Lorsque la législation a été adoptée en 1982, l'internet n'existait pas, du moins pas dans les formes universelle et conviviale qu'on lui connaît de nos jours. Au fil des ans, le *Registre de l'accès à l'information* et le *Répertoire des renseignements personnels* ont grandement évolué et ont été amplifiés si bien qu'aujourd'hui, le gouvernement fédéral a mis en ligne un nouvel outil appelé *Info Source* (qui est par ailleurs aussi disponible sur support papier). *Info Source* est accessible à partir du portail national du gouvernement du Canada et à partir du site du Secrétariat du Conseil du Trésor. Il est aussi possible d'accéder à *Info*

Source aux bureaux fédéraux de renseignements et de prestation de services à la grandeur du Canada, de même que dans les principales bibliothèques municipales et scolaires et les bureaux de circonscription des députés fédéraux. La brochure d'information d'*Info Source* décrit cet outil comme

une série de publications et de bases de données conçues pour rendre plus facile la tâche de repérer les renseignements que détient le gouvernement fédéral. On y trouve une description des ministères [et des institutions assujetties à la Loi] ainsi que de leurs programmes et fichiers de renseignements personnels. *Info Source* fournit également les numéros de téléphone des personnes à l'intérieur des différents ministères [et institutions] qui peuvent [...] offrir de l'aide, entre autres, les bureaux des coordonnateurs de l'accès à l'information.

4-) Manuels

Les deux lois fédérales prévoient par ailleurs que les manuels administratifs utilisés par les diverses institutions fédérales sont accessibles sans formalités et ils sont consignés dans les salles de lecture que chaque institution doit aménager. Bien sûr, les passages qui se qualifient pour une exception doivent être prélevés avant de divulguer les manuels.

5-) Groupe de travail

En 2000, le gouvernement fédéral a créé un Groupe de travail pour revoir la législation fédérale en matière d'accès à l'information et de protection des renseignements personnels. Ce vaste chantier a permis d'étudier nombre de questions reliées à l'opération de la législation certes, mais aussi aux principes de politiques publiques qui la sous-tendent. Dans le cadre des travaux du Groupe de travail, un document de fond a été produit par deux professeurs de gestion de l'Université d'Ottawa, Gilles Paquet et Luc Juillet sur la notion de divulgation routinière de l'information gouvernementale. Nombre d'organismes ont aussi présenté des mémoires au Groupe de travail, dont le Conseil national du statut de la femme qui a soutenu qu'il est nécessaire de promouvoir et d'assurer la divulgation automatique d'informations au sein de chaque institution fédérale pour mettre fin au secret excessif.

Dans son rapport, le Groupe de travail a soutenu que les demandes présentées en vertu de la législation devraient être une mesure de dernier ressort et que les documents du gouvernement fédéral devraient être mis à la disposition du public dans des salles de lecture électroniques. Ainsi, des mesures de *Divulgation automatique* et de *Diffusion active* répondraient aux besoins du public. Quoique les gouvernements soient tièdes à l'idée d'être attaqués de l'extérieur, les institutions qui traitent des demandes d'accès ont beaucoup à gagner d'instituer des procédures de divulgation automatique d'information car il en résulterait une diminution du temps d'attente.

Cette suggestion s'appuie sur le document de travail Paquet-Juillet qui, de son côté, part de la prémisse que dans une économie fondée sur le savoir, la création de la richesse est au

cœur du progrès économique. Comme l'information et le secret représentent le pouvoir et que les bureaucraties ne sont pas naturellement disposées à partager le pouvoir, il est nécessaire d'établir de nouvelles règles pour préciser la portée du droit à l'information, les frais associés à l'accès, les restrictions au droit d'accès, de même que les mécanismes pour faire valoir le droit d'accès.

Les citoyens, les organisations civiques et les entreprises privées peuvent ne pas avoir accès à toute l'information dont ils ont besoin pour contribuer dans une pleine mesure à la gouvernance ou au développement socio-économique. Dans ce contexte, il est nécessaire d'associer de façon plus vaste les groupes privés et les groupes de citoyens à l'élaboration de politiques publiques et à la prestation de services publics afin de forger des partenariats et d'en arriver à une situation où les renseignements deviennent un bien, une ressource collective. Il ne pourrait en découler que de plus grandes consultations et une participation accrue des citoyens à la gouvernance au sein des démocraties.

Par ailleurs, le déclin de la confiance des citoyens face aux institutions gouvernementales et l'attitude plus critique à l'égard des décisions font en sorte qu'il est périlleux pour les gouvernements d'exposer volontairement leurs processus décisionnels internes par crainte des répercussions négatives. Selon les chercheurs, il est difficile d'agir de façon plus transparente dans un contexte politique empreint de méfiance et de blâme – d'autant plus que l'Opposition et les médias utilisent la législation sur l'accès à l'information comme outil pour trouver de l'information préjudiciable pour servir à mettre le gouvernement dans l'embarras. Soutenant qu'il est difficile pour les gestionnaires de l'appareil public d'adopter une telle approche, les chercheurs croient tout de même que la meilleure politique à adopter consiste à communiquer l'information exacte, au moment opportun et de façon continue. Cela appelle bien sûr un changement de culture au sein des institutions et la nécessité d'une révision et d'une refonte rigoureuses des règles régissant le partage et la divulgation de l'information car il est peu probable que de mettre l'emphase uniquement sur un changement des règles juridiques et administratives serait suffisant.

Ainsi, il faut partir de deux principes fondamentaux : accès doit être accordé par défaut à l'information détenue par les instances gouvernementales et il faut procéder à une vaste divulgation sans formalités d'une part, et d'autre part certaines limites se justifient d'emblée. Le gouvernement a le fardeau de démontrer que certains renseignements doivent demeurer confidentiels et il doit émettre une politique qui viserait à rendre l'information aussi facilement et largement accessible que possible sans avoir à recourir aux procédures formelles contenues dans la *Loi sur l'accès à l'information*. Cette politique devrait intégrer la diffusion passive de l'information en utilisant les technologies de l'information comme l'internet pour que non seulement la lettre mais aussi que l'esprit de la lettre soient reflétés en pratique. Un certain degré de confidentialité est toutefois nécessaire afin de garantir qu'une transparence excessive ne cause pas de préjudices personnels ou empêche de façon déraisonnable l'État de fonctionner efficacement dans l'intérêt public. Il faut donc élaborer des procédures claires en vue d'évaluer les préjudices personnels par rapport à l'intérêt public.

A la base, il faut établir des procédures et des normes pour régir la divulgation de l'information et les assortir d'un mécanisme de révision indépendant pour trancher les

différents. Pour l'heure, il est indéniable que les auteurs de demandes d'accès ont constamment recours aux Commissariats à cause de la méfiance qu'ils entretiennent vis-à-vis l'appareil public. Il faut donc mettre l'accent sur la capacité de la fonction publique de rendre des décisions avec justesse et cohérence plutôt que de compter de plus en plus sur l'arbitrage d'un tiers.

Cependant, des mesures de divulgation automatique de renseignements peuvent avoir un impact sur l'intégrité du processus décisionnel. À cause des peurs de représailles, les employés de l'appareil public mettent de moins en moins d'informations sur papier. Par exemple, si des notes personnelles prises pendant des réunions ou des séances de travail viennent à être perçues comme étant nécessairement assujetties à la *Loi sur l'accès à l'information*, et donc accessibles, cela pourrait éventuellement influencer sur la capacité des fonctionnaires d'effectuer leur travail normalement. Il faut protéger la capacité des gouvernements de recevoir des conseils indépendants et candides au sujet de politiques à l'étude. Il faudrait donc envisager l'application d'une version plus souple de la raison d'État et motiver dans un langage compris par tous les décisions refusant accès à des documents. Il en va de même en ce qui a trait au besoin d'un arbitrage indépendant des décisions en matière de communication de documents ou de renseignements détenus par les instances gouvernementales.

En somme, outre *Info Source* et l'aménagement de salles de lecture où sont consignés les manuels administratifs, il n'existe pas de politiques ou d'approches systématiques au niveau du gouvernement du Canada pour prévoir la divulgation automatique de documents ou de renseignements détenus par les institutions fédérales assujetties à la législation sur l'accès à l'information et sur la protection des renseignements personnels. De telles approches sont préconisées par le Groupe de travail dans son rapport, quoique de façon succincte, mais au moment d'effectuer notre étude et de rédiger ce rapport, le gouvernement du Canada n'avait pas annoncé comment ou même s'il entend donner suite au rapport du Groupe de travail et plus particulièrement, à la rubrique consacrée à la divulgation automatique ou à la diffusion de l'information gouvernementale.

Néanmoins, certaines provinces canadiennes ont pris le pas de la divulgation automatique de l'information gouvernementale et dans certains cas, ont placé des initiatives en ce sens en tête de liste des méthodes privilégiées pour donner accès aux documents et aux renseignements détenus par les organismes publics. Au nombre des provinces ayant initié de telles pratiques, on compte l'Ontario, le Manitoba, l'Alberta et la Colombie-Britannique. Les initiatives portent diverses appellations depuis le *Automatic Disclosure* jusqu'au *Routine Disclosure* en passant par le *Routine Release*, le *Active Dissemination*, le *Affirmation Information Disclosure*. Nous verrons au fur et à mesure les variantes de telles initiatives et quoique le vocabulaire puisse parfois prêter à confusion, il s'agit essentiellement d'initiatives en vue de rendre l'information disponible de façon informelle ou de façon volontaire.

B-) Ontario

L'Ontario a résolument pris le pas de communiquer le plus d'informations et de documents possibles sans avoir recours à la législation, c'est-à-dire sans attendre des demandes d'accès. Les approches adoptées varient considérablement au sein des organismes qui les ont développées. Certains considèrent que de répondre officieusement à une demande formelle constitue une forme de « Automatic Disclosure » alors que d'autres ont adopté des énoncés de politiques et des programmes étayés qui font appel à divers mode de divulgation et de diffusion de l'information qu'ils détiennent.

Divers secteurs de l'administration publique ontarienne participent aux initiatives de divulgation et de diffusion de l'information, c'est-à-dire des ministères, des municipalités, des entreprises de services, de même que le secteur scolaire.

1-) Au niveau de la Province

La législation ontarienne sur l'accès à l'information et sur la protection des renseignements personnels ne contient pas de dispositions spécifiques traitant de la divulgation de l'information sans formalités. Les initiatives en vue de rendre disponibles l'information et les documents détenus par les organismes publics visent à offrir une variété, un choix et la flexibilité dans la livraison et dans le format des produits d'information. Dans ce contexte, la *Divulgation automatique* ou la *Diffusion active* peuvent s'effectuer avec un minimum de ressources. Toutefois, l'imputabilité demeure la clef de voûte de toute activité dans ce domaine.

Rappelons que l'Ontario s'est doté de deux lois sur l'accès à l'information et sur la protection des renseignements personnels qui, dans leur essence, sont analogues à la législation québécoise sauf en ce qui a trait au Commissariat de l'accès à l'information qui, contrairement à la Commission d'accès à l'information du Québec, ne rend pas des décisions exécutoires. En effet, une première loi englobe tout le secteur provincial, incluant ses organismes publics et ses sociétés, le secteur de l'éducation et le secteur de la santé. La seconde loi englobe quant à elle tout le secteur municipal. L'approche législative est peut-être différente, puisqu'une seule loi régit tous ces secteurs au Québec, mais dans l'ensemble, on peut dire que les deux régimes sont analogues, tant par leurs dispositions conférant un droit d'accès aux documents gouvernementaux, sujet à certaines restrictions, que par leur vaste portée.

En Ontario, les initiatives en matière de Divulgation volontaire de l'information remontent à 1994 lorsque le Commissariat à l'information et le Management Board Secretariat de la province (le Secrétariat du Conseil de Gestion, l'équivalent du Secrétariat du Conseil du Trésor au Québec) ont émis un document conjoint à ce sujet et créé un Groupe de travail pour se pencher sur ces questions. Les membres du Groupe de travail estimaient que de

telles initiatives résulteraient en de bonnes pratiques de gestion de l'information et de gestion des dossiers au sein des organismes publics assujettis à la législation. De l'avis du Groupe de travail, il était évidemment nécessaire de former et d'informer le personnel à cet effet pour détruire les mythes et réduire les craintes, trop souvent présents lorsqu'il s'agit d'information produite ou relevant d'organismes publics. Ces initiatives avaient aussi pour but de développer une attitude institutionnelle prônant l'ouverture. Dans ce contexte, nombre d'initiatives ont été entreprises et plus d'une douzaine se sont avérées des « Succès » que le Groupe de travail a voulu identifier et partager.

Le Secrétariat du Conseil de Gestion et le Commissariat à l'information ont développé un projet conjoint en se donnant le défi de satisfaire les besoins croissants en matière d'informations, tout en tenant compte des coûts et en demeurant efficaces. Dans ce contexte, deux Pratiques exemplaires ont été instituées : le *Routine Disclosure* (qui a été traduit par *Divulgarion systématique*) et le *Active Dissemination* (qui a été traduit par *Diffusion automatique*). Quoiqu'il s'agisse de deux concepts différents, ils ne s'excluent pas mutuellement et ils visent le même objectif, à savoir faciliter l'accès aux documents administratifs.

Pour les fins du projet conjoint, voici comment les deux concepts ont été définis :

Routine Disclosure / *Divulgarion systématique* (que nous pourrions aussi appeler *Divulgarion automatique*) : « on peut accorder sans problème l'accès à un document général dans le cadre ou non du processus d'accès officiel prescrit par la *Loi [provinciale] sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* et par la *Loi [municipale] sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* » ;

Active Dissemination / *Diffusion automatique* (que nous pourrions aussi appeler *Diffusion active*) : « des renseignements ou des documents sont publiés à intervalles réguliers ou périodiquement (sans qu'on en ait fait la demande) en vertu d'une stratégie précise de publication de renseignements ».

En instituant ce programme, la province a identifié d'importants avantages, notamment à l'effet que le public est ainsi mieux informé d'une part et d'autre part, que ces pratiques permettent aux organismes gouvernementaux de réaliser des économies. En effet, le traitement de demandes d'accès dans le cadre de la Loi s'avère plus coûteux en temps et en argent, sans compter toutes les procédures de révision et d'appel, que lorsqu'un système est volontairement mis en œuvre pour prévoir l'accès à des catégories de renseignements ou de documents préalablement identifiés et répertoriés. En somme, des initiatives de *Divulgarion systématique* ou de *Diffusion automatique* réduisent la charge de travail et améliorent l'efficacité des organismes assujettis à la législation. Au surplus, adopter de telles approches permet aux organismes gouvernementaux de classer en amont les documents qui se qualifient pour une divulgation sans formalités et en informant le personnel, ils facilitent leur travail.

Les initiatives de *Divulgarion systématique* et de *Diffusion automatique* reposent sur les grands principes à l'effet que, à moins qu'une exception prévue dans la Loi n'interdise leur divulgation, des renseignements devraient être rendus accessibles au public de façon

routinière. La norme devrait donc être la divulgation de documents contenant des informations de nature générale. Au surplus, les organismes devraient non seulement répondre le plus efficacement possible aux demandes d'informations du public, ils devraient aussi tenter de les anticiper. Par ailleurs, les lois s'appliquant à l'appareil provincial et à l'appareil municipal, sans inclure spécifiquement les mécanismes de *Divulgation systématique* ou de *Diffusion automatique*, prévoient que les organismes doivent fournir des informations même en dehors du cadre des demandes formelles présentées en vertu des lois. En effet, les lois ne doivent pas servir à restreindre l'information qui était disponible de façon routinière avant leur adoption, dans la mesure où ces pratiques ou ces coutumes ne contreviennent pas à la législation prévoyant le droit d'accès à l'information gouvernementale et aux renseignements personnels – notamment en ce qui a trait à la protection de la vie privée, par exemple.

Dans le cadre du projet conjoint ontarien, certaines « bonnes pratiques » ont été identifiées comme pouvant paver la voie aux succès d'initiatives de *Divulgation systématique* ou de *Diffusion automatique*.

Dans un premier temps, la législation exige que chaque organisme gouvernemental ait un registre ou une liste des documents qu'il détient. En plus d'être une saine pratique de gestion des données documentaires, une telle approche constitue un bon point de départ pour identifier les documents susceptibles de se prêter à des initiatives de *Divulgation systématique* ou de *Diffusion automatique*.

Ensuite, le Coordonnateur ministériel ou institutionnel de l'accès à l'information et de la protection de la vie privée doit être impliqué, de concert avec les gestionnaires de première ligne. Ensemble, ils peuvent commencer par procéder à la classification de documents pour déterminer dès le départ ceux qui peuvent être divulgués sans formalités. Ils peuvent développer un réseau qui permet de partager connaissances et expériences. Une liste d'envoi peut être constituée à partir de ces données afin que des renseignements utiles puissent être communiqués en temps opportun aux personnes sur cette liste, ce qui facilitera d'autant leur tâche qu'ils pourront profiter des expériences de collègues qui ont eu à se pencher sur des demandes d'accès.

Enfin, l'identification de tendances dans le type de demandes d'accès reçues au sein d'un organisme ou de demandes répétitives permet d'anticiper les besoins ou les attentes du public et de prendre les mesures nécessaires pour y répondre.

Le projet conjoint a par ailleurs permis de distinguer l'approche à adopter selon qu'il s'agit de documents généraux ou de renseignements personnels. Par « documents généraux » on entend des documents qui renferment des renseignements dont la divulgation est prévue par d'autres lois ou par la loi constitutive d'un organisme. Par exemple, les registres fonciers doivent être accessibles au public. Le pouvoir de divulguer des renseignements doit être délégué aux gestionnaires de première ligne qui devraient être en possession de la liste de classification ou de classement des documents qui elle, est mise à jour régulièrement. À partir du traitement de demandes d'accès, lorsqu'il est possible d'identifier des catégories de documents ou de renseignements qui sont communiqués de façon régulière sans qu'une exception n'entre en jeu, ces documents devraient être

analysés pour déterminer s'ils ne devraient pas être divulgués systématiquement ou diffusés automatiquement. Par exemple, une liste des permis de construction octroyés pourrait être consignée sur un site internet à partir duquel toute personne intéressée pourrait l'imprimer.

Au moment où un document est créé, il devrait être immédiatement analysé pour déterminer s'il peut être communiqué sans formalités. Une telle approche commande bien sûr la participation et l'implication du Coordonnateur institutionnel de l'accès à l'information. Si un document contient des renseignements qui se qualifient pour une exception en vertu de la Loi, il y a lieu de voir si, une fois ces renseignements extraits, les autres parties peuvent être communiquées sans formalités. Lorsqu'un document ou des renseignements sont analysés pour déterminer s'ils devraient faire l'objet d'une initiative de *Divulcation systématique* ou de *Diffusion automatique*, la décision devrait se prendre à la lumière de la nature ou de la teneur de l'information – et non selon l'identité ou le statut de l'auteur d'une demande. Enfin, la liste des documents doit être mise à jour régulièrement et il est suggéré qu'elle soit révisée au minimum à chaque année pour s'assurer qu'elle est exacte et mise à jour.

La même approche est recommandée en ce qui a trait aux renseignements personnels en s'assurant évidemment que des renseignements qui peuvent être personnels à d'autres individus soient protégés et ne soient pas communiqués dans le cadre d'initiatives de *Divulcation systématique* ou de *Diffusion automatique*.

2-) Ville de Mississauga

L'ancienne ville de Mississauga a institué un vaste programme formel qui constitue, selon le gouvernement de la province, une « Pratique exemplaire » (« Best Practice ») dont d'autres organismes peuvent s'inspirer. Le programme consiste à rendre de vastes quantités d'informations disponibles au public sans formalités. Le programme de Mississauga comporte deux grands volets : le *Routine Disclosure* et le *Active Dissemination*. Les initiatives mises de l'avant par Mississauga sont intéressantes à plus d'un point de vue car elles marient plusieurs modes d'identification et de diffusion de l'information détenue par la Ville et qui peut être d'intérêt général ou qui peut intéresser un segment de personnes.

Pour les fins de ce programme, la ville de Mississauga avait défini le « *Routine Disclosure* » comme la divulgation automatique ou routinière de certaines catégories de documents administratifs et opérationnels de la Ville en réponse à des demandes informelles d'informations pour éviter d'avoir à procéder à leur traitement comme s'il s'agissait de demandes formelles présentées en vertu de la *Loi (municipale sur l'accès à l'information)*. Quant au concept de « *Active Dissemination* », il englobait la divulgation périodique de documents gouvernementaux sans qu'il y ait nécessairement eu de demandes d'accès spécifiques à leur sujet.

Il peut être utile de décrire brièvement la situation de Mississauga qui compte 600,000 habitants et qui était une ville en banlieue ouest de la Ville Reine, près de l'aéroport Pearson et fait maintenant partie de la grande ville de Toronto fusionnée. Chaque année,

Mississauga reçoit entre dix et quinze demandes d'accès formelles, dans le cadre de la Loi. En instituant son programme de *Routine Disclosure*, les autorités municipales ont confié la responsabilité de sa mise en œuvre aux gestionnaires de première ligne qui, en cas de besoin, reçoivent l'aide du Coordonnateur institutionnel de l'accès à l'information. En pratique, le public a peu de contacts avec le Coordonnateur parce que les gestionnaires de première ligne à qui ils s'adressent pour obtenir de l'information fournissent des réponses efficaces et rapides. Toutefois, si la question est complexe, le Coordonnateur est alors appelé à s'impliquer.

Mississauga a adopté un Règlement municipal qui énumère la grille de tarifs applicables et il en coûte \$7.50 pour une recherche ou pour la préparation des informations demandées alors que le tarif de photocopie s'établit à 50 cents la page. La mise en œuvre du programme de *Routine Disclosure* relève de la direction des Services corporatifs de la Ville qui traite environ 180 demandes informelles par année. Les types de documents les plus souvent demandés concernent :

- les ordres du jour et les comptes-rendus des réunions du Conseil municipal et de ses divers Comités ;
- les soumissions reçues suite aux appels d'offres. Dans tous les contrats qu'elle conclue, Mississauga inclut une clause qui prévoit que les montants globaux du contrat seront divulgués mais que le prix unitaire demeurera confidentiel. La Ville obtient par ailleurs pour chaque contrat les coordonnées d'une personne-contact au sein de la société qui a obtenu le contrat à qui elle peut s'adresser pour obtenir un consentement à la divulgation de renseignements. S'il n'y a pas consentement pour la divulgation des renseignements demandés ou pour le contrat en entier, la personne à l'origine de la demande d'informations doit procéder par le biais d'une demande d'accès formelle ;
- à la Division des Services immobiliers, les renseignements les plus fréquemment demandés concernent l'achat et la vente de terrains et la location de propriétés. Ces transactions sont étudiées au Conseil municipal à huis clos et les documents ou renseignements les concernant ne sont pas rendus publics automatiquement ;
- la Division de l'Application des règlements traite des plaintes concernant le contrôle des animaux et du stationnement. Tous les documents concernant ces questions sont rendus publics à l'exception des renseignements de nature personnelle qui en sont extraits au préalable ;
- à la Direction des Ressources humaines, les demandes proviennent d'employés qui veulent consulter leur propre dossier personnel. Accès leur est donné sans formalités sauf en ce qui a trait aux renseignements qui peuvent être personnels à d'autres individus. Bon nombre de demandes parviennent par ailleurs d'individus qui ont posé leur candidature pour des postes. Sur demande, ils peuvent avoir accès de façon automatique aux notes d'entrevues et aux résultats d'examens en ce qui les concerne mais ils ne peuvent pas avoir accès aux renseignements concernant les autres candidats ;

- au Bureau du Conseiller juridique, accès est systématiquement donné aux renseignements concernant l'état de litiges ou les audiences de l'Ontario Municipal Board auxquelles Mississauga a été partie;
- à la Direction des Finances, les demandes de renseignements les plus fréquentes concernent les budgets annuels des diverses directions, divisions et services de la Ville, les dépenses effectuées par le Maire et les conseillers, les états financiers de la Ville et les certificats de taxes. Ces divers renseignements sont communiqués sans qu'il ne soit nécessaire de présenter une demande formelle mais les personnes qui veulent obtenir ces renseignements doivent défrayer certains coûts ;
- l'information détenue par la Direction de la Planification et de la Construction est communiquée de façon routinière hors des exigences formelles de la Loi sauf en ce qui a trait aux avis juridiques, aux rapports qui n'ont pas encore été examinés par le Conseil municipal et les rapports de nature plus délicate qui sont étudiés à huis clos. Les demandes d'informations les plus fréquentes concernent les permis de construction, les plans et devis, les rapports, les notes internes, les commentaires formulés par d'autres organismes de même que divers autres documents relatifs à des projets de développement. La Direction publie à chaque mois des rapports qui sont mis à la disposition du public à des coûts préalablement établis ;
- la Direction des Services communautaires reçoit 1,200 demandes d'information par semaine par téléphone. Les demandes concernent les programmes offerts dans les parcs et les autres activités récréatives de la Ville. La Direction répond à toutes ces demandes d'information mais n'accepte pas les demandes de réservations. Les personnes qui s'adressent à cette Direction sont souventes fois référés par les Conseillers municipaux. De plus, le site internet de la Ville consacre une rubrique à ces services pour fournir le plus de renseignements possibles sans aucune formalité ;
- à la Direction des Transports et des Travaux publics, les demandes concernent principalement les horaires et les parcours du service de transport en commun et les renseignements sont bien sûr communiqués de façon informelle. En ce qui a trait au Service des Travaux publics, les demandes concernent les rapports internes, les normes de service, les ententes et les contrats de construction et tous ces documents font l'objet d'initiatives de *Diffusion automatique* ;
- au Service des Incendies, les rapports d'incidents et d'inspection de bâtiments sont communiqués de façon informelle, une fois que les renseignements de nature personnelle concernant des individus identifiables ont été extraits.

La ville de Mississauga a choisi de mettre en branle une campagne appelée ***Tournés vers l'avenir*** qui fait en sorte qu'elle met des documents sur son site internet institutionnel, doté d'un puissant moteur de recherches, qui permet aux internautes de trouver plus facilement les renseignements demandés. Plus important cependant, la ville de Mississauga a réussi à inculquer une culture d'ouverture au sein de son personnel et de ses opérations grâce au leadership et à l'engagement de ses élus et de ses équipes de gestion d'une part, et en élaborant une stratégie de *Divulcation systématique* et de *Diffusion automatique*

d'autre part. Enfin, le succès de ces initiatives repose aussi en grande partie sur la responsabilisation des gestionnaires de première ligne pour s'assurer qu'ils répondent rapidement et efficacement aux demandes d'information qui leur sont faites.

3-) Ville de Brampton

Après avoir analysé les demandes d'informations qui lui étaient le plus souvent adressées, la Ville de Brampton a mis en place un système pour permettre la divulgation automatique des permis qui sont émis. Ces permis concernent principalement le secteur de la construction et celui des piscines. Ces informations, dont les parties contenant des renseignements de nature personnelle ont été extraites, sont maintenant disponibles sur le site internet de la Ville.

La Ville a aussi poursuivi ses initiatives dans ce domaine en identifiant dans ses bases documentaires les documents qui se prêtent à des activités de *Divulgation automatique*/ *Divulgation systématique* ou de *Diffusion active*/ *Diffusion automatique* et qui peuvent donc être communiqués sans formalités. Dans ce contexte des séances d'information et de formation ont été offertes aux employés pour leur fournir les balises qui feront qu'ils seront à l'aise de répondre aux demandes qui leur sont adressées.

La Ville a aussi institué un « Bulletin Board », en opérations 24 heures par jour, 7 jours par semaine. Ce système permet aux citoyens d'une part d'avoir accès à l'information, et d'autre part d'enregistrer des messages et formuler des commentaires par téléphone sur un forum appelé « BRAMNET ». Le site internet de la Ville permet par ailleurs aux citoyens de communiquer avec les autorités municipales, que ce soit les élus ou les employés des divers services, de façon électronique et aussi, d'accéder à certaines informations ou à certains documents. Il est donc possible de transmettre des messages ou des demandes par courriel, de consulter un inventaire de documents, d'obtenir une copie de rapports présentés aux réunions du Conseil municipal, des règlements, des ordres du jour et des comptes-rendus des séances du Conseil. Il est aussi possible pour les citoyens de procéder à certaines transactions en ligne, comme par exemple s'inscrire à certaines activités, renouveler des permis, tout comme il leur est possible de participer à des séances de clavardage avec des élus ou des chefs de services sur des questions ponctuelles ou pour maintenir le dialogue.

4-) Ville de Waterloo

La Ville de Waterloo a, quant à elle, développé deux services électroniques : *City Facts* et *City Line*. *City Facts* est un système qui permet de connaître les documents qui sont disponibles et, en utilisant les touches de son téléphone, une personne peut demander qu'on lui envoie des documents de différentes façons. *City Line* permet par ailleurs d'accéder à un « Bulletin Board ». Ces systèmes permettent d'avoir accès à diverses informations et à des documents et ils permettent de poser des questions au personnel de la Ville ; *City Line* fonctionne à partir de la création d'un mot de passe pour les usagers ce qui permet de préserver la confidentialité. Toutes ces informations sont aussi disponibles

sur le plus traditionnel support papier. La Ville de Waterloo estime que l'opération de ces systèmes lui coûte \$230 pour le logiciel et \$1,200 par année pour leur entretien.

5-) Régie des alcools de l'Ontario

La Régie a analysé les demandes d'informations qu'elle recevait et identifié celles qui se répétaient. A partir des résultats, la Commission a procédé à l'impression des documents qui lui étaient le plus souvent demandés et les a transmis aux succursales de son réseau. Ces documents sont, selon le cas, disponibles gratuitement ou à des coûts minimes à toute personne qui en fait la demande. Ces informations ont aussi été versées sur le site internet de la Régie si bien que tout internaute peut y accéder directement et imprimer les informations recherchées.

6-) Ville de North York

La Ville de North York a institué des initiatives de *Divulgence systématique* et de *Diffusion automatique* dans le but de bien desservir sa clientèle tout en réduisant le temps consacré à traiter les demandes d'accès qui lui étaient présentées. La Ville a commencé par étudier et analyser les demandes d'accès formelles qu'elle recevait pour déterminer quels documents étaient communiqués sans que des exceptions ne soient appliquées. Ces documents ont donc été identifiés comme propices à des initiatives de *Divulgence systématique* et de *Diffusion automatique* et ils ont été répertoriés et classifiés comme tels. En plus de faciliter la transmission d'informations, ce processus a permis de réduire, au sein du personnel de la Ville, la crainte que des documents soient communiqués sans droit ou par erreur.

7-) Conseil scolaire de North York (North York Board of Education)

Le Conseil a institué une initiative de *Divulgence automatique* en publiant les résultats obtenus au sein de chacune de ses écoles – ce qui a amené une plus grande imputabilité auprès des parents des élèves fréquentant ses écoles et auprès des contribuables qui peuvent dorénavant mieux jauger la performance des étudiants et du système. Ces résultats sont disponibles école par école et ils sont bien sûr dépersonnalisés afin de protéger la vie privée des individus concernés.

8-) Ministère des Relations commerciales et des Relations avec les consommateurs

Le Ministère a choisi de divulguer automatiquement les plaintes qu'il reçoit. Le Ministère a mis en place un système électronique pour la gestion de ces plaintes et, suite à une analyse des demandes d'accès qu'il recevait, il a été en mesure d'identifier celles qui se répétaient. En rendant ces informations disponibles sans formalités, le Ministère a pu réduire de façon appréciable le temps consacré à procéder à des recherches individuelles ou manuelles pour

répondre aux demandes d'accès ou aux demandes d'informations plus informelles. Il appert que les informations ainsi accessibles sont généralement utilisées par les citoyens qui intentent des recours à la Cour des petites créances.

9-) Ville de Richmond Hill

La Ville de Richmond Hill a procédé à l'identification de documents susceptibles de s'inscrire dans des initiatives de *Divulgence systématique* et de *Diffusion automatique*. Les documents les plus fréquemment demandés concernent le Registre foncier. Ces documents sont maintenant disponibles de façon routinière au coût de \$5 chacun. Non seulement le service est-il plus rapide, il a permis de réduire le nombre de demandes d'accès formelles puisque auparavant, la Ville devait traiter 150 demandes de ce genre à chaque année.

10-) Municipalité régionale d'Ottawa-Carleton

Une forte proportion du volume de demandes d'accès reçues et traitées par la Municipalité concernait les rapports d'inspection sanitaire des restaurants opérant dans la Municipalité. En instituant un système de *Divulgence automatique*, la Municipalité est dorénavant en mesure de répondre le même jour aux demandes d'information : les renseignements sont fournis de façon sommaire verbalement, soit en personne ou par téléphone, ou une copie du rapport est transmise par la poste ou par fax, si une personne en fait la demande. De plus, la Municipalité a placé un écriteau dans chaque établissement, écriteau qui fournit les coordonnées du Service de la Municipalité où il est possible d'obtenir sans formalités, en vertu des initiatives de *Divulgence systématique* ou de *Diffusion automatique*, des renseignements sur les inspections sanitaires et leurs résultats.

11-) Secrétariat du Conseil de Gestion (Ontario Management Board – OMB)

Pour faciliter l'accès aux renseignements et aux documents qu'il détient, le OMB a constitué un *Répertoire* qui est en vente en librairie et qui est aussi disponible dans les bibliothèques publiques de la province. Comme le *Répertoire* est aussi disponible sur support électronique, pour faciliter les recherches, le OMB a développé un système de repérage, un puissant moteur de recherches appelé « KWIC : Key Word in Context ». Le OMB a aussi choisi de créer des banques de données auxquelles il est possible d'accéder soit par l'internet, soit par « Bulletin Board ».

Le moteur de recherches est la clef du succès des demandes d'informations car il permet de faire des recherches et de trouver l'information sans nécessairement connaître le Ministère ou l'organisme concerné. Le OMB considère que ce système génère d'importantes économies car il en coûte moins cher de fournir l'information ou les documents sur l'internet que sur copie papier. De plus, ce système permet de fournir l'information en temps opportun, de s'assurer qu'elle est utile et exacte. Auparavant, l'information était publiée sur support papier une fois l'an et il était difficile de connaître les changements qui pouvaient intervenir en cours d'année. Dorénavant, grâce à l'internet, il est possible de

mettre l'information à jour au fur et à mesure et si nécessaire, de l'imprimer. L'internet permet aussi d'obtenir immédiatement une rétroaction du public car toute personne peut adresser des messages de courriel à tout organisme.

Le *Répertoire* consigne des renseignements sur les programmes au sein du gouvernement ontarien. Ainsi, il décrit les divers programmes dans leurs grandes lignes et fournit des renseignements sur les conditions d'éligibilité, en plus de fournir les organigrammes et les manuels administratifs utilisés pour la prestation des programmes et des services.

12-) Ministère de l'Environnement

Le Ministère de l'Environnement a développé et mis en ligne un *Répertoire* électronique de ses documents auquel le public peut facilement accéder. Le Ministère a également mis en œuvre un « Bulletin Board » informatisé qui permet d'obtenir immédiatement des renseignements sur des sujets d'intérêt général. Les renseignements sont disponibles aussi bien en français qu'en anglais, au choix de l'internaute.

Le Ministère a même poussé plus loin ses initiatives en instaurant un système qui permet la diffusion électronique de renseignements aux individus et aux sociétés à partir de listes d'envoi qui ont été constituées selon les intérêts exprimés par ces personnes. Ainsi, non seulement le Ministère publie-t-il des renseignements ou les rend-il disponibles, il prend l'initiative de les transmettre sans attendre une demande formelle. Les auditoires qui peuvent être intéressés par une question sont ciblés et des renseignements leurs sont transmis. C'est la troisième génération de *Diffusion active*, que le Ministère décrit en anglais comme des initiatives de « *Affirmative Information Disclosure* » / la *Divulgateion* ou la *Diffusion active*.

L'Ontario a donc résolument pris le pas de divulguer de vastes quantités d'informations et de documents volontairement et sans formalités. Les catégories de renseignements et les divers supports sur lesquels ils existent sont fort diversifiés et tentent de répondre aux besoins spécifiques des diverses communautés d'intérêts desservies par un organisme public, qu'il s'agisse d'un Ministère, d'une société ou d'une municipalité. L'arrivée en scène d'initiatives de diffusion véritablement active d'information est certes une percée prometteuse que nous aborderons plus avant dans la troisième partie de ce document.

C-) Colombie-Britannique

1-) Au niveau de la province

Quoique la législation de la Colombie-Britannique en matière d'accès à l'information et de protection des renseignements personnels soit silencieuse sur la *Divulgateion automatique* d'informations ou de documents, de telles initiatives ont été instituées au sein de l'appareil public. Ces initiatives ont d'ailleurs reçu l'appui du Commissaire à l'information et à la protection de la vie privée de la Colombie-Britannique qui a formulé nombre de

commentaires sur la pertinence d'adopter de telles approches pour communiquer l'information ou les documents détenus par les instances gouvernementales.

Selon le Commissaire, à cause des délais et des retards dans le traitement des demandes d'accès, les institutions gouvernementales devraient divulguer automatiquement plus d'informations, entre autres par le biais de l'internet. Le Commissaire est d'avis que procéder de cette façon tend à accroître l'imputabilité des organismes publics, tout en réduisant le nombre de demandes formelles présentées en vertu de la législation. Les initiatives de *Divulgence automatique* contribuent à promouvoir l'ouverture et la transparence au sein des organismes publics. Elles allègent le fardeau des organismes qui ont à composer avec la rareté des ressources. Elles raccourcissent les délais de réponse aux demandes d'informations.

Dans ce contexte, le Commissaire croit que le défi consiste à convaincre tous les sous-ministres de mettre davantage d'informations à la disposition du public, notamment par le biais de l'internet, mais aussi en utilisant d'autres moyens – car il faut reconnaître que tous n'ont pas nécessairement accès à l'internet. Citant l'exemple de l'Ontario où le pourcentage de demandes d'accès formulées auprès du Ministère de l'Environnement est passé de 8% à 43% de l'ensemble des demandes reçues au niveau du gouvernement ontarien, à cause des inquiétudes liées à la contamination de propriétés commerciales, le Commissaire de Colombie-Britannique s'interroge à savoir pourquoi les renseignements portant sur cette importante question ne sont pas tous automatiquement versés sur le site internet du Ministère. Au demeurant, le Commissaire est d'avis qu'il serait opportun de réaliser une étude sur les coûts et les bénéfices relatifs à la divulgation automatique de renseignements et de documents détenus par les organismes publics pour éclairer l'opinion publique sur l'opportunité de mettre en branle de telles initiatives.

Toutefois, le Commissaire n'est pas sans soulever des inquiétudes quant au droit d'une personne de se prévaloir d'un recours auprès du Commissariat dans le contexte d'initiatives de *Divulgence automatique*. En effet, dans une de ses décisions, le Commissaire s'est interrogé s'il n'existe pas un danger à prévoir un mécanisme de *Divulgence automatique* qui priverait les auteurs de demandes d'accès des recours qu'ils pourraient exercer auprès du Commissaire. Toutefois, comme dans l'affaire particulière portée à l'attention du Commissaire le Ministère concerné était disposé à donner à l'auteur de la demande d'accès une copie de tous les renseignements personnels le concernant, il était difficile pour le Commissaire de voir comment une telle réponse pourrait poser problème.

Le Commissaire a par ailleurs commenté qu'afin de prévenir des abus, il est toujours nécessaire de prévoir des mesures de sécurité pour bien s'assurer de l'identité de la personne à qui des renseignements de nature personnelle seraient communiqués. Ainsi, l'auteur de la demande à qui des renseignements personnels seraient divulgués sans formalités aurait à se présenter au bureau de district de l'organisme concerné et prouver son identité pour recevoir les documents contenant les renseignements personnels à son sujet.

La législation provinciale de Colombie-Britannique sur l'accès à l'information gouvernementale et sur la protection des renseignements personnels ne contient pas de

disposition spécifique concernant la divulgation automatique de l'information, si ce n'est son article 36 qui traite des documents consignés aux Archives publiques. Ainsi, les Archives publiques de la province doivent divulguer de façon routinière tout document dont l'existence remonte à plus de 100 ans – à moins qu'une exception autrement prévue dans la législation sur l'accès à l'information et sur la protection des renseignements personnels ne s'applique. La même règle prévaut pour les documents ou les renseignements de nature archivistique qui relèvent d'un organisme public. En d'autres termes, non seulement les documents ou renseignements versés aux Archives publiques mais, de façon plus générale, les archives de tout organisme sont soumises au même régime de divulgation.

Quoique la législation de la Colombie-Britannique sur l'accès à l'information soit silencieuse sur les notions de divulgation volontaire et de diffusion active de l'information, le gouvernement a choisi d'émettre une série de Lignes directrices pour favoriser la divulgation de routine des documents et des renseignements détenus par ses organismes publics. La Colombie-Britannique est l'une des rares à utiliser l'expression « Routine Release » qui, essentiellement, ressemble aux notions de « Automatic Disclosure » ou « Routine Disclosure ».

(i) Lignes directrices

Même en l'absence de dispositions législatives spécifiques sur la divulgation automatique, les autorités provinciales ont élaboré une série de lignes directrices pour régir la communication routinière de documents d'information et elles utilisent l'expression « *Routine Release* » (*Guidelines for the Routine Release of Records Information*). Ces Lignes directrices visent à compléter le régime légal d'accès à l'information et n'ont pas pour effet de restreindre les catégories de renseignements qui sont accessibles en vertu de la Loi ou à diluer les mesures de protection qu'elle contient en ce qui a trait aux renseignements de nature personnelle.

Les Lignes directrices définissent le « *Routine Release* » comme étant la divulgation de certaines catégories de renseignements de façon routinière et sans formalités, c'est-à-dire sans qu'il soit nécessaire de recourir aux dispositions de la Loi. Le *Routine Release* comprend, mais ne se limite pas, à la divulgation de documents qui ont été désignés comme accessibles en vertu de la Loi, et la divulgation peut être en réponse à une demande formelle présentée en vertu de la Loi mais elle peut aussi intervenir à l'initiative d'un organisme public. Les Lignes directrices précisent que le *Routine Release* peut intervenir à chaque fois qu'un document serait communiqué parce qu'aucune exception contenue dans la législation ne s'applique ou parce que l'organisme public choisirait de toujours exercer le pouvoir discrétionnaire qui lui est conféré en faveur de la divulgation. Une personne peut s'adresser à l'organisme public qui détient le document ou les renseignements qu'elle recherche pour savoir s'ils sont disponibles de façon routinière, avant de procéder à présenter une demande formelle.

Les Lignes directrices énumèrent les avantages de mettre en œuvre des initiatives de *Routine Release*, non seulement parce qu'elles améliorent le service à la population, mais

aussi parce qu'elles entraînent des économies de temps, d'argent et de ressources et qu'elles font la promotion de l'esprit de la législation tout en augmentant l'imputabilité des organismes publics.

La première opération pour un organisme qui veut mettre en branle une politique de *Routine Release* en Colombie-Britannique consiste bien sûr à identifier les documents qui peuvent être communiqués sans formalités, soit parce qu'une loi l'exige (comme la *Loi sur les évaluations environnementales*, par exemple), soit parce que les documents seraient de toutes façons communiqués sans que des exceptions au droit d'accès ne s'appliquent, ou soit parce que les documents ont déjà été l'objet de demandes formelles et qu'aucune exception n'a été revendiquée. En outre, les Lignes directrices prévoient que lorsque des documents sont créés, le Coordonnateur ministériel de l'accès devrait être consulté pour déterminer s'ils devraient être désignés comme pouvant être divulgués sans formalités.

Les organismes sont aussi invités à revoir les documents qu'ils ont communiqués par le passé en réponse à des demandes d'accès et à consulter le personnel qui travaille à la bibliothèque, les employés de première ligne et le personnel de Enquiry BC (l'équivalent de Communication Québec) pour identifier ce qui est fréquemment demandé comme, par exemple, les résultats de sondages d'opinions, les contrats accordés par le gouvernement, pour les inclure dans des initiatives de *Routine Release*.

Si un organisme détermine qu'un document ne peut faire l'objet d'un *Routine Release*, il devrait examiner si des parties du document peuvent être extraites pour que les autres parties puissent, quant à elles, être divulguées sans formalités. Les Lignes directrices fournissent nombre d'exemples de techniques qui peuvent être utilisées pour créer ou modifier des documents afin qu'ils puissent être communiqués sans formalités. Par exemple,

- des portions de documents peuvent être extraites pour que le reste soit communiqué, avec une indication sommaire sur le document de la raison pour laquelle les renseignements en question ne sont pas communiqués (e.g. un permis dont les renseignements de nature délicate sont enlevés) ;
- la structure de formulaires, ou la structure de documents peut être modifiée (e.g. pour isoler les avis ou recommandations), pour placer l'information de nature délicate dans des annexes plutôt que dans le corps du texte (e.g. les soumissionnaires placent l'information personnelle sur leur équipe dans les annexes) ;
- les organismes peuvent changer le format de certains documents (e.g. passer du support papier au mode électronique) afin que les renseignements de nature personnelle puissent être facilement prélevés pour que les autres portions puissent être communiquées ;
- il est aussi possible de modifier les politiques d'un organisme concernant
 - la création de documents (e.g. dépersonnaliser des documents en utilisant la formule « monsieur X » et « madame Y ») ;
 - la collecte de renseignements (e.g. les listes de permis émis peuvent être communiquées mais il n'est pas nécessaire d'inscrire sur les listes les adresses ou les numéros de téléphones personnels aux individus) ;
- il est par ailleurs possible d'influencer la création de nouvelles catégories de documents (e.g. développer de nouveaux formulaires pour les soumissionnaires qui répondent à

- des appels d'offres afin de faciliter la divulgation automatique de certains renseignements) ;
- il est tout aussi possible de modifier les pratiques de classement (e.g. isoler les renseignements qui peuvent être divulgués sans formalités des autres qui sont de nature plus délicate) ;
 - les politiques de divulgation peuvent être actualisées (e.g. informer les personnes qui fournissent des renseignements qu'ils pourront être communiqués à l'avenir) ;
 - les organismes peuvent obtenir le consentement éclairé des individus à l'effet que des renseignements les concernant seront communiqués ;
 - les organismes devraient indiquer directement sur des documents qu'ils ont déjà été communiqués si bien que s'ils reçoivent une demande ultérieure pour les mêmes documents, il ne sera pas nécessaire de les analyser à nouveau pour déterminer s'ils peuvent être divulgués ;
 - les organismes peuvent publier la liste des documents qui ont déjà été divulgués et qui sont disponibles sans formalités (e.g. des rapports), et ils peuvent mettre ces documents en ligne car une telle opération est moins coûteuse que d'envoyer des copies papier.

En ce qui a trait aux renseignements personnels, les Lignes directrices incitent les organismes publics à les communiquer sans formalités à l'individu qu'ils concernent lorsqu'aucune restriction au droit d'accès ne s'applique. Les organismes sont encouragés à procéder de cette façon pour réduire les coûts administratifs encourus par le traitement d'une demande officielle ou formelle.

De concert avec le Coordonnateur ministériel de l'accès à l'information et les collègues qui sont spécialisés dans la gestion des documents, les diverses directions des organismes assujettis à la législation devraient préparer des listes exhaustives des documents qu'elles détiennent et créer afin de déterminer ceux qui peuvent être divulgués sans formalités. Ces listes devraient bien sûr être constamment mises à jour. Le personnel de première ligne devrait avoir accès à ces listes pour être en mesure de répondre efficacement et rapidement aux demandes d'informations ou de divulgation de documents qui lui sont adressées.

En outre, le personnel de première ligne doit avoir le pouvoir de divulguer le plus d'information possible sans formalités. Dans ce contexte, il faut impliquer ce personnel dans l'identification des documents qui peuvent être divulgués, et ces personnes doivent être en mesure de consulter rapidement la Direction de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels pour obtenir avis et conseils sur la meilleure façon de procéder à chaque fois que cela est nécessaire.

Enfin, les Lignes directrices permettent aux organismes qui divulguent des documents ou de l'information sans formalités, dans le cadre d'initiatives de *Routine Release*, d'exiger le paiement de frais. En d'autres termes, *Routine Release* ou divulgation sans formalités ne veut pas nécessairement dire divulgation gratuite.

Certains organismes publics ont institué des initiatives de *Divulgence automatique* ou de *Routine Release* ou ont émis leurs propres politiques ou directives pour régir la divulgation sans formalités des documents ou des renseignements qu'ils détiennent.

2-) **Université Simon Fraser**

L'Université a mis en œuvre une *Politique de Divulgence automatique (Routine Disclosure)* qui fait en sorte que lorsque des documents contiennent de l'information qui ne tombe pas sous le coup d'une des exceptions prévues dans la *Loi sur l'accès à l'information*, les demandes pour y avoir accès sont traitées sans formalités. Aux dires de la politique élaborée par l'Université, il est donc important que son personnel comprenne bien les dispositions de la Loi pour déterminer rapidement si une demande d'information doit être traitée formellement ou selon les procédures de *Divulgence automatique*.

Aussi, en vertu de la Politique qu'elle a adoptée, l'Université procède à une divulgation automatique à toute personne qui en fait la demande de renseignements personnels concernant ses étudiants lorsque ces renseignements concernent l'octroi de bourses, les cours suivis et réussis, i.e. les cours qui donnent droit à des crédits. D'autres types de renseignements concernant les étudiants seront aussi communiqués automatiquement mais seulement si l'étudiant concerné a donné son consentement au préalable.

3-) **B.C. Hydro**

Par le biais d'une politique interne, la société d'État encourage la diffusion active (*Active Dissemination*) de l'information qu'elle détient. Pour ce faire, elle utilise divers outils et supports. Ainsi, B.C. Hydro verse des informations et des documents sur son site internet institutionnel. Elle publie une variété de documents qui sont disponibles sur demande. La société d'État fournit des informations à ses abonnés par le biais de sa Direction des Services à la clientèle (avec laquelle ils peuvent communiquer sans frais grâce à une ligne 1-800). Enfin, lorsqu'elle procède à des consultations publiques, B.C. Hydro communique et divulgue de vastes quantités d'informations nécessaires pour éclairer l'opinion publique et susciter des débats. S'il existe un doute à savoir si des renseignements devraient être communiqués ou s'ils feraient l'objet d'une restriction en vertu de la législation, B.C. Hydro suggère alors à la personne qui demande un document de procéder formellement en vertu de la Loi.

La Colombie-Britannique a mis en branle des initiatives de divulgation volontaire et sans formalités d'informations et de documents qui reprennent, dans les grandes lignes, ce qui se pratique dans d'autres juridictions. Force est de reconnaître que les Lignes directrices qu'elle a formulées pour appuyer ses coordonnateurs ministériels de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels dans leurs démarches foisonnent d'exemples à la fois pratiques, utiles et efficaces. Certains organismes assujettis à la législation provinciale ont choisi de mettre en branle leurs propres initiatives en adaptant

les Lignes directrices pour tenir compte des diverses catégories de renseignements et de documents qu'elles détiennent.

D-) Alberta

L'Alberta est la seule juridiction au Canada qui a spécifiquement prévu dans sa législation sur l'accès à l'information des dispositions sur les notions de Divulgence automatique et de Diffusion active. Ce régime s'applique non seulement à l'administration provinciale mais aussi au monde municipal et il appuie le principe de la divulgation routinière d'informations – le Routine Release.

1-) Au niveau de la province

La *Loi (albertaine) sur l'accès à l'information gouvernementale et sur la protection des renseignements personnels* traite spécifiquement des notions de *Divulgence automatique* et de *Diffusion active*. Énonçant tout d'abord que la Loi ne remplace les procédures existantes en matière de communication d'informations gouvernementales, elle prévoit la divulgation d'informations ciblées pour appuyer et servir les objectifs d'un programme gouvernemental.

2-) Dispositions législatives sur la *Divulgence automatique* et sur la *Diffusion active*

(i) *Divulgence automatique*

Aux dires de la législation albertaine, la *Divulgence automatique* vise à donner accès aux manuels administratifs utilisés par les organismes assujettis à la Loi dans leur processus décisionnel, tout en régissant le traitement informel d'une demande d'information. En vertu de la législation, un organisme pourra exiger le paiement de frais même lorsqu'il traite une demande de façon informelle, sauf si les documents qui seraient divulgués sont généralement accessibles gratuitement. Dans le modèle albertain, il est aussi possible de traiter une demande d'accès en partie sous le régime légal d'accès, et en partie en vertu des initiatives de *Divulgence automatique*. L'auteur de demandes est alors informé de l'existence des deux processus.

Certaines conditions doivent être présentes pour qu'une demande puisse être traitée sous le régime moins onéreux de la *Divulgence automatique*. Ainsi,

- si la divulgation des renseignements ou des documents recherchés est exigée ou autorisée par une autre loi ;
- si aucune des exceptions prévues dans la Loi ne serait appliquée si la demande était traitée de façon formelle ;

- si les renseignements contenus dans les documents ne tombent pas sous le coup d'une exception obligatoire ;
- si l'organisme qui a reçu la demande n'invoquerait pas d'exceptions discrétionnaires ; et enfin,
- si des parties des documents demandés font l'objet d'une ou de plusieurs exceptions et que ces parties peuvent être extraites pour que le reste du document puisse être communiqué sans problème

un organisme pourra traiter la demande sans formalités et communiquer les renseignements ou les documents demandés en vertu du régime de *Divulgateion automatique*.

Par ailleurs, le régime informel peut intervenir en réponse à des questions particulières lorsque ces questions sont soulevées dans le cadre d'une demande formelle d'accès. Ainsi, le Coordonnateur ministériel de l'accès à l'information peut aider à traiter la demande en extrayant certaines parties de documents et procéder à la communication des autres renseignements de façon informelle. Par exemple, lorsqu'une personne s'adresse à un organisme pour obtenir des documents dont certaines portions contiennent des renseignements de tiers de nature délicate, le Coordonnateur peut participer à l'exercice pour prélever ces renseignements afin que le gestionnaire de première ligne divulgue sans formalités le reste du document, et il suggérera alors à cette personne de procéder avec une demande formelle en vertu de la Loi pour les renseignements de tiers. En procédant ainsi, le processus de consultation et d'intervention des tiers est enclenché pour protéger les droits de toutes les parties concernées d'une part, et d'autre part, le droit de la personne de s'adresser au Commissaire pour faire réviser la décision de lui refuser accès à ces renseignements est préservé.

En vertu du paragraphe 88(1) de la *Loi albertaine*, les organismes publics peuvent spécifier à priori les catégories de documents ou de renseignements qui peuvent être divulgués de façon automatique, sans qu'il ne soit nécessaire d'enclencher le processus formel de traitement d'une demande d'accès. Cette disposition invite donc les organismes à adopter une approche dynamique en prenant l'initiative de procéder à un inventaire de leurs documents et de leurs banques de données pour identifier tous ceux et toutes celles qui peuvent être divulgués sans formalités.

(ii) *Diffusion active*

En ce qui a trait à la notion de *Diffusion active*, elle englobe toute information ou tout document qui est communiqué de façon périodique, hors du cadre des demandes formelles d'accès, en vertu d'un programme, d'un plan ou d'une stratégie de communication. Dès lors, il s'agit pour les organismes publics d'anticiper les demandes, les attentes du public.

La *Diffusion active* peut prendre diverses formes. Des centres d'information peuvent être mis sur pied où des renseignements peuvent être colligés rapidement et envoyés par la poste, par télécopieur ou via des réseaux électroniques. De tels renseignements peuvent aussi être mis à la disposition du public dans les bibliothèques ou dans des salles de lecture

publiques à la grandeur de l'Alberta. Il est aussi possible de prévoir que ces renseignements peuvent être consignés sur des sites internet ou dans des banques de données accessibles au public. Dans ce contexte, il est possible de prévoir que de telles banques de données peuvent être distribuées aux bibliothèques ou à d'autres centres de services, tant publics que privés. Les publications et autres rapports des organismes publics peuvent être versés sur leurs sites internet, tout comme il est possible d'en obtenir des copies sur papier dans les bureaux d'information du gouvernement provincial ou ceux de divers organismes. Selon le cas, ils peuvent être obtenus gratuitement ou des frais peuvent être exigés.

3-) « **Bonnes pratiques** »

L'Alberta a identifié nombre de pratiques à mettre à profit pour instituer des initiatives de *Divulgence automatique* ou de *Diffusion automatique* au sein des organismes gouvernementaux.

La première pratique consiste certes à examiner les documents et les banques de données pour voir celles qui se prêtent à une initiative de *Divulgence automatique* ou de *Diffusion active*. Par exemple, les contrats, les relevés de dépenses de voyage, les rapports importants et les documents de planification, les rapports de vérification interne, les décisions et les règles appliquées en matières fiscales, les rapports d'inspection sont des catégories de documents qui peuvent être d'intérêt général.

Des documents peuvent par ailleurs être réécrits afin que les avis, les recommandations qu'ils contiennent ou encore pour que les renseignements de nature personnelle soient isolés pour faire en sorte que le reste du document puisse être mis à la disposition du public sans formalités. Dans ce contexte, il est bien sûr approprié de développer des normes avec lesquelles les employés des divers organismes devraient se familiariser.

Dans les organismes de grande taille, il faudrait aussi explorer la possibilité de constituer un Comité de coordination des initiatives de *Divulgence automatique* et de *Diffusion active*, comité qui travaillerait de concert avec le Coordonnateur ministériel pour identifier les catégories de documents qui peuvent être communiqués sans formalités. Les demandes reçues par les divers organismes pour avoir accès à des documents devraient être étudiées afin d'identifier les demandes répétitives, les sujets qui se recoupent et les tendances qui se dégagent des demandes formelles d'accès pour ensuite voir quels documents se prêtent aux initiatives de *Divulgence automatique* ou de *Diffusion active*.

Le pouvoir de divulguer des documents ou des renseignements doit être délégué afin qu'un mécanisme de réponse rapide et efficace soit instauré. Aussi, les employés d'un organisme devraient pouvoir disposer d'une liste des documents qui peuvent être divulgués sans formalités.

Enfin, au moment où de nouveaux documents sont créés, le Coordonnateur ministériel de l'accès à l'information devrait être impliqué pour conseiller les employés et les gestionnaires de première ligne sur la meilleure façon de les rédiger pour que le maximum d'information

puisse être divulgué en vertu d'initiatives de *Divulgence automatique* ou de *Diffusion active*. Ainsi, le Coordonnateur pourrait aider à structurer des documents pour que les portions qui contiennent des avis, des recommandations, des renseignements de tiers ou des renseignements personnels puissent être isolés afin que les autres parties soient divulguées sans formalités.

Des conditions spéciales sont prévues pour les renseignements de nature personnelle. Une communication informelle peut être faite à la personne concernée ou à son représentant. Il importe dans de tels cas bien sûr de vérifier l'identité et les qualités du mandataire. Il importe aussi par ailleurs de prévenir la communication de renseignements qui sont personnels à d'autres personnes.

La *Loi albertaine* contient une disposition qui commande la publication d'un répertoire ou d'un annuaire qui contient des informations mises à la disposition du public en général. Ce *Répertoire* contient une description de chaque organisme assujéti à la législation et de son mandat ; il contient aussi une énumération des documents détenus, un index des sujets traités, etc. Les manuels administratifs et les Lignes directrices qui sont utilisés pour la prestation de programmes ou de services sont aussi publiés. Ces documents sont mis à la disposition du public dans l'aire de réception et dans les bureaux de chaque organisme, à la grandeur de la province et de plus, ils sont versés sur internet.

Le Commissaire à l'information de l'Alberta a noté que les fonctionnaires sont d'avis que le fonctionnement de la Loi s'améliore car il y a de plus en plus de diffusion active d'information. D'autre part, les fonctionnaires rédigent maintenant peut-être moins de notes mais elles sont de meilleure qualité, selon le Commissaire.

4-) Le secteur municipal

La *Loi albertaine sur les Affaires municipales* appuie aussi le principe de la divulgation routinière (« *Routine Release* »), tout en assurant la protection des renseignements à caractère personnel. Le public est invité à communiquer avec le Coordonnateur de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels de chaque administration municipale pour déterminer si des renseignements peuvent être obtenus de façon informelle ou s'il est nécessaire de présenter une demande officielle en vertu de la législation.

5-) Le secteur scolaire

Le secteur scolaire est aussi invité à mettre en œuvre des initiatives de *Divulgence automatique* et de *Diffusion active* alors que le Ministère de l'Éducation de l'Alberta a publié un *Guide* à cet effet à leur intention. Ce *Guide* vise à appuyer le milieu scolaire dans ses démarches dans les domaines de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et des technologies. S'inspirant de l'initiative de la ville de North York en Ontario (que nous avons vue plus haut), le *Guide* suggère bien sûr aux établissements scolaires de la province d'examiner d'abord leurs documents pour identifier

ceux qui peuvent être divulgués sans formalités. Une fois cet examen complété, les résultats devraient être consignés dans des banques de données informatisées et mises à jour au fur et à mesure que de nouveaux systèmes de gestion des documents ou que de nouvelles catégories de renseignements sont créés. Une fois la liste complétée, elle devrait être distribuée à tous les employés, à tous les gestionnaires et à tous les enseignants qui ont à répondre à des demandes d'informations en provenance d'étudiants ou de leurs parents, ou du public en général. De telles demandes ne devraient jamais être traitées sous le régime formel de la Loi.

Le *Guide* suggère aussi la création d'un Comité de coordination afin que des personnes-ressources soient identifiées pour que des collègues puissent les consulter et obtenir des conseils rapidement sur la meilleure façon de traiter une demande d'informations et pour fournir le service le plus efficacement possible. Ce groupe est aussi responsable d'élaborer une politique au sein de chaque établissement pour mettre en œuvre des pratiques de *Divulgateur automatique* et de *Diffusion active*. Les demandes d'accès reçues et traitées par le passé devraient être examinées pour déterminer quels types de renseignements peuvent être communiqués sans formalités. Le pouvoir de communiquer des renseignements ou des documents doit être délégué au personnel de première ligne qui a à traiter les demandes sans qu'il lui faille s'adresser à la direction qui a créé, colligé ou compilé l'information pour obtenir son approbation.

La *Diffusion active* d'informations peut revêtir diverses formes, allant de la création de sites internet à l'utilisation d'autres réseaux, comme les bibliothèques et les organismes sans but lucratif, pour distribuer des documents. Comme de telles pratiques occasionnent des coûts, il est nécessaire que l'on évalue les avantages et les inconvénients pour déterminer s'il s'agit d'un investissement rentable pour un organisme. Enfin, il ne faut pas oublier que la technologie permet aussi de rejoindre de vastes auditoires à des coûts moindres.

(i) Université de l'Alberta

L'Université de l'Alberta a identifié les canaux habituels par lesquels elle livre l'information. Ainsi, elle fournit des réponses à des questions spécifiques, des rapports et des publications sont disponibles, divers documents sont accessibles sans qu'il ne soit nécessaire de recourir à une demande formelle. Les divers départements, les facultés et les autres services identifient les documents qui peuvent être communiqués sans formalités. La philosophie qui anime l'Université est à l'effet que de communiquer des informations de façon dynamique (« proactive » pour utiliser une expression à la mode...) rend l'administration plus efficace, elle permet une utilisation optimale des ressources, elle fait la promotion d'une plus grande ouverture et elle favorise l'imputabilité. L'Université a donc mis en œuvre des initiatives de *Diffusion active (Active Dissemination)* et de *Divulgateur automatique (Automatic Disclosure)*.

La *Diffusion active* fait partie d'une stratégie de communication par laquelle les autorités universitaires identifient les sujets qui font l'objet de demandes d'accès répétées ou qui, elles estiment, susciteront plusieurs demandes. La stratégie de *Diffusion active* vise aussi à favoriser l'utilisation de l'internet, à en tirer le meilleur avantage.

En vertu des initiatives de *Divulgence automatique*, une personne reçoit les mêmes documents qu'elle recevrait si elle présentait une demande formelle en vertu de la législation. Le programme permet aussi de traiter une demande à la fois sous le régime de la *Divulgence automatique* et de façon formelle en vertu de la Loi.

Les ressources documentaires sont examinées, de même que les demandes d'accès et les demandes d'informations qui sont le plus souvent formulées afin d'identifier les catégories de documents ou d'informations qui peuvent se prêter à la *Divulgence automatique* ou à la *Diffusion active*. Chaque faculté et chaque département a la responsabilité de développer et de mettre en œuvre un programme de *Divulgence automatique* et de *Diffusion active*. Au moment où un document est créé, son auteur identifie immédiatement s'il peut faire l'objet d'une procédure de *Divulgence automatique* ou de *Diffusion active*.

En ce qui a trait aux renseignements de nature personnelle, l'Université procède à l'identification de ceux qui peuvent être divulgués automatiquement à l'étudiant ou à son mandataire. Comme le processus est simplifié et que les niveaux d'approbation sont réduits, il en résulte non seulement un meilleur service mais aussi une économie importante dans le temps requis pour traiter les demandes.

E-) Manitoba

Le Manitoba favorise une approche flexible pour la divulgation des documents détenus par les organismes publics alors que le Manuel publié pour appuyer les organismes dans la mise en œuvre de la législation suggère par exemple de traiter, dans la mesure du possible, les demandes d'accès de façon « officieuse ».

Le Manitoba a choisi d'offrir un processus qui permet de traiter une demande d'accès de façon formelle ou de façon informelle – « officieuse » selon l'expression qu'elle a choisi d'utiliser. Lorsqu'une demande est traitée de façon officieuse, seuls les renseignements qui sont accessibles au public seront disponibles. Les autorités provinciales invitent le personnel des divers ministères et organismes à faire preuve d'ouverture et de réceptivité pour traiter les demandes de façon officieuse.

La *Loi (manitobaine) sur l'accès à l'information et sur la protection des renseignements personnels* est muette quant aux notions de *Divulgence automatique* ou de routine. Néanmoins, dans le *Manuel* publié à l'intention d'organismes publics assujettis à la Loi, il est clairement indiqué que rien dans la Loi ne doit s'interpréter comme restreignant la divulgation des documents qui étaient déjà mis à la disposition du public – à moins qu'une telle divulgation contrevienne aux dispositions de la Loi. Le *Manuel* donne l'exemple des comptes-rendus de réunions de Conseils municipaux ou de Conseils scolaires qui étaient généralement disponibles avant l'entrée en vigueur de la Loi et qui devraient continuer de l'être sans formalités.

F-) La Nouvelle-Ecosse

La province ne s'est pas dotée d'une politique ou d'un programme spécifique pour favoriser le traitement de demandes d'accès de façon informelle ou encore pour mettre de l'avant une initiative de *Divulgence automatique*. L'Ombudsman de la province, qui est responsable d'instruire les plaintes qui lui sont formulées quant au traitement des demandes d'accès, a cependant commenté dans l'un des Rapports annuels qu'il a déposés à l'Assemblée législative que la meilleure façon de réduire le nombre de demandes et les coûts reliés à leur traitement est d'adopter une politique de *Divulgence automatique* et de la faire connaître.

*
* *

Ce tableau brosse l'ensemble des initiatives de *Divulgence automatique* ou de divulgation sans formalités, de *Diffusion active* qui existent ou qui ont été suggérées au Canada, tant au niveau fédéral qu'au sein des gouvernements ou des organismes publics des provinces. Comme on peut le constater, les expressions employées pour décrire les initiatives et leur portée diffèrent d'une juridiction à l'autre. Certains thèmes cependant reviennent constamment, notamment les avantages qui découlent de pratiques pour mettre plus d'informations et de documents à la disposition du public sans formalités et le besoin d'impliquer tout le personnel des organismes, surtout les personnes qui fournissent les services de première ligne, dans de telles initiatives pour en assurer le succès. Nous verrons plus avant dans la section intitulée « Quelques pistes de réflexion et d'action » comment ces notions peuvent se traduire dans le contexte québécois.

IV- Royaume-Uni

*Le Royaume-Uni s'est doté d'une loi pour accorder au public britannique le droit d'accéder à l'information gouvernementale. L'entrée en vigueur de la nouvelle loi est toutefois retardée au 1^{er} janvier 2005. Le nouveau régime britannique innove en prévoyant que les organismes publics doivent obligatoirement préparer un « *Publication Scheme* » avec des calendriers de publication des documents et des renseignements qu'ils détiennent. Le Régime de publication devra recevoir l'assentiment du Commissaire à l'information. Quelques organismes ont par ailleurs pris l'initiative de développer à l'interne leurs propres règles de divulgation et de diffusion.*

La législation adoptée par le Parlement britannique remplace le Code de pratique qui datait de 1958 et qui prévoyait un régime non-statutaire permettant aux citoyens d'avoir accès à l'information détenue par le gouvernement... mais seulement grâce à l'intervention de leur député ! La législation confère dorénavant un droit formel et légal d'accéder à l'information gouvernementale puisqu'elle instaure un régime pour rendre plus d'informations disponibles au public. La Loi britannique innove aussi en prévoyant explicitement que les organismes gouvernementaux ont le devoir de conseiller et d'aider les auteurs de demandes d'accès dans leurs démarches.

La Loi britannique prévoit par ailleurs l'obligation de publier l'information et de la mettre à jour. Le gouvernement doit dorénavant spécifier les catégories de renseignements qu'il rend publics, ou qu'il a l'intention de rendre publics, et si ces renseignements seront disponibles gratuitement ou s'il sera nécessaire de déboursier des frais pour y avoir accès. En effet, la Loi prévoit que chaque institution gouvernementale doit se doter d'un « *Publication Scheme* », d'un « *Régime de publication* » qui sera essentiellement un guide sur les publications et les politiques gouvernementales en matière de gestion des ressources documentaires.

A-) « *Publication Scheme* » / « *Régime de publication* »

Le *Régime de publication* est décrit avec force détails dans la loi. Par exemple, les diverses institutions assujetties à la législation devront indiquer dans leur *Régime de publication* dans quels délais les comptes-rendus des réunions de leurs équipes seront rendus publics, les catégories d'informations qu'ils contiendront, la manière dont les informations seront rendues publiques, et enfin si des frais seront exigés pour y avoir accès. Lorsqu'un *Régime de publication* sera élaboré ou sera révisé, une institution devra soupeser l'intérêt public de donner accès à l'information qu'elle détient et de rendre publics les motifs qui sous-tendent ses décisions. Chaque *Régime de publication* devra être soumis au Commissaire, qui est nommé en vertu de la Loi, et le Commissaire devra l'approuver pour qu'il prenne effet.

La Loi britannique prévoit par ailleurs que lorsque des renseignements sont déjà accessibles ou ont été rendus publics, une institution n'aura pas à traiter de façon officielle une demande pour obtenir ces renseignements : il sera possible de les fournir de façon informelle. La Loi prévoit en outre qu'il ne sera pas nécessaire de présenter une demande formelle pour avoir accès à des documents qui sont déjà disponibles ou qui sont mis en vente, tout comme il ne sera pas nécessaire de procéder en vertu de la Loi pour obtenir de l'information dont la divulgation est déjà prévue par une autre loi ou parce qu'elle est rendue disponible sans formalités dans le cadre du *Régime de publication* d'une institution.

Un Régime-type de publication pourra être élaboré par le Commissaire, ou par une autre institution, et d'autres institutions pourront à leur tour l'adopter. Par exemple, un établissement scolaire pourra développer son *Régime de publication* qui, une fois qu'il aura été approuvé par le Commissaire, pourra servir de modèle aux autres établissements scolaires assujettis à la législation.

Comme on peut le constater, la nouvelle Loi britannique rompt de façon spectaculaire avec le régime de confidentialité qui existait au sein de l'appareil public. En plus de prévoir des mécanismes pour divulguer sans formalités d'importantes quantités de renseignements détenues par les institutions gouvernementales, la législation britannique impose aux institutions de revoir toutes leurs ressources documentaires pour déterminer les catégories de renseignements qui seront dorénavant automatiquement accessibles au public et les délais à l'intérieur desquels ces informations seront disponibles. Cet exercice amènera chaque institution à développer et à mettre en œuvre un *Régime de publication* qui devra au préalable avoir été approuvé par le Commissaire. On imagine facilement comment ces nouvelles exigences bouleverseront la façon de faire des institutions publiques britanniques. Il importe toutefois de souligner que même si la Loi britannique a été adoptée en bonne et due forme, son entrée en vigueur a été retardée à cause notamment des attentats terroristes de septembre 2001. Aux dernières nouvelles, il est prévu que la Loi prendra effet le 1^{er} janvier 2005.

Dans l'intervalle, certains organismes publics ont déjà élaboré des politiques et mis en œuvre des régimes de divulgation automatique des renseignements et des documents qu'ils détiennent, comme le Gateway Reviews et Transport for London.

B-) Gateway Reviews du Royaume-Uni

Pour cet organisme, il importe de se prémunir contre le danger potentiel que les rapports dont il a besoin pour mener à bien ses opérations soient vidés de leur sens, deviennent anodins, à cause de l'adoption d'une procédure de *Divulgation automatique*. Il importe aussi de décider quels renseignements seront accessibles selon le cycle de vie d'un projet. Ainsi, jusqu'à et incluant l'octroi d'un contrat, à cause de la nature délicate de l'évaluation des offres de services, les renseignements de nature commerciale ne sont pas communiqués à cette étape. Après l'octroi du contrat, comme il peut y avoir des litiges quant à son exécution, il faudra donc évaluer au cas par cas la possibilité de rendre les

renseignements publics, tout en gardant à l'esprit qu'avec le passage du temps, les renseignements deviennent moins problématiques.

Si une institution comme le Gateway Reviews décide de ne pas rendre l'information disponible via la procédure de *Divulgation automatique*, il faut examiner la question à la lumière de l'exception contenue dans la *Loi britannique sur l'accès à l'information gouvernementale* qui entrera en vigueur en 2005, l'exception pour les renseignements de tiers qui permet de refuser de communiquer des renseignements dont la divulgation risquerait de nuire à la compétitivité d'un tiers ou de porter préjudice aux intérêts financiers d'une institution gouvernementale.

C-) Transport for London

Transport for London est la société de transport en commun qui dessert la capitale du Royaume. A moins que des exceptions contenues dans la Loi ne s'appliquent, Transport for London fournit à son Secrétariat de l'accès à l'information les rapports, les ordres du jour et les comptes-rendus de réunions publiques de son Conseil. Il en va de même des documents des Comités consultatifs et des divers autres Comités et groupes de travail qui relèvent du Conseil. Ces documents peuvent être rendus disponibles avant la tenue des réunions mais pas avant qu'ils n'aient été transmis aux membres du Conseil. Les comptes-rendus sont mis à la disposition du public après qu'ils ont été certifiés.

V- **Australie**

En Australie, deux provinces ont élaboré leurs propres programmes de divulgation et de diffusion automatique de certaines catégories d'informations et des documents qu'elles détiennent. Ainsi, dans le cas de la Tasmanie, un calendrier en trois étapes est prévu alors qu'au New South Wales, une directive a été émise pour faire en sorte que des renseignements sur tous les contrats dont la valeur dépasse une certaine somme soient automatiquement divulgués.

A-) **Tasmanie**

Comme nous le mentionnions au début de ce document, l'expression « *Divulgation automatique* » englobe une variété d'activités de divulgation, de diffusion et de communication d'informations et de documents détenus par des organismes publics. Ainsi, la Tasmanie a instauré un régime de *Divulgation automatique* dans un contexte particulier : elle a développé en parallèle un système qui permet la communication de renseignements personnels entre organismes de façon automatique, pourvu qu'un protocole d'entente ait été conclu au préalable explicitant les objectifs et les mesures de protection accordées aux renseignements ainsi communiqués.

En procédant à une révision de la Loi, les divers groupes consultés ont donné leur appui à l'idée d'instituer un programme de « *Routine Disclosure* » qui, pour les fins de cet exercice, a été défini comme la divulgation de l'information pertinente en temps opportun, tout en reconnaissant que les techniques de diffusion de l'information doivent être flexibles, variées et adaptées aux besoins. Dans ce contexte, l'approche proposée par la Tasmanie couvrirait trois périodes dans le temps, en faisant de 1998 l'année-charnière :

- les documents d'avant 1977 devraient être communiqués sans formalités ;
- les documents créés entre 1977 et 1998 devraient être examinés au cas par cas pour déterminer si une des exceptions contenues dans la loi doit être appliquée ;
- après 1998, il y a lieu de trouver un mécanisme de communication des documents selon une procédure de *Divulgation automatique* ou de *Diffusion active*.

B-) **New South Wales**

Le Premier Ministre a émis une directive au sujet de la *Divulgation automatique* de renseignements concernant l'octroi de contrats. Ainsi, dans le cas des contrats dont la valeur dépasse \$100,000, il y aura divulgation automatique des renseignements qu'ils contiennent. Dans le cas des contrats de moins de \$100,000, les renseignements les concernant seront communiqués sur demande. (Note : au moment de rédiger ce rapport, \$100,000 australiens représentent environ \$113,000 canadiens). Pour les fins de cette initiative, les catégories de renseignements à être divulgués automatiquement concernent les détails sur le contrat, c'est-à-dire

- la description du projet ;
- l'identité du soumissionnaire dont la proposition a été retenue ;
- le prix convenu ;
- les critères d'évaluation qui ont été utilisés ; de même que
- les dispositions au sujet de la possibilité de renégocier le contrat, le cas échéant.

VI- Nouvelle-Zélande

Selon le Commissaire de l'accès à l'information de la Nouvelle-Zélande, les lois qui s'en tiennent seulement au droit formel d'accéder à l'information gouvernementale ne donneront jamais un gouvernement transparent. Il est donc nécessaire de recourir à des initiatives de *Divulgence automatique* et de *Diffusion active* pour compléter les communications de renseignements au public qui interviennent dans le cadre de demandes formelles d'accès.

Pour ce faire, dans un premier temps, les organismes doivent identifier l'intérêt public qu'un document représente, avant même qu'une demande formelle soit présentée pour y avoir accès, et ensuite, ils circulent l'information au sujet du document ou le document lui-même à toutes les personnes qui pourraient y être intéressés. Les organismes procèdent aussi à verser les documents les plus fréquemment demandés dans une salle de lecture, qu'elle soit physique ou virtuelle.

Le Commissaire est aussi d'avis que l'internet doit être mis à profit pour améliorer l'accès à l'information gouvernementale, c'est-à-dire pour rendre l'information disponible en la versant sur des sites internet ou grâce à des listes d'envoi électroniques.

VII- Banque mondiale

Même un organisme international comme la Banque mondiale s'est doté d'un programme pour favoriser la divulgation volontaire et la diffusion automatique des documents qu'elle détient. La Banque a émis une Politique de divulgation qui s'appuie sur un réseau de Centres d'information publique pour diffuser des documents selon un calendrier pré-établi.

L'organisme international a constitué un Groupe de travail sur la *Politique de divulgation de l'information* qui, à son tour, a établi des PIC : des Public Information Centre, des Centres d'information publique à Washington et dans d'autres pays pour faciliter, à la grandeur du globe, un accès aux documents détenus par la Banque.

Les documents sont disponibles pour consultation en personne ou en ligne. Tous les documents dont la création remonte à plus de 20 ans sont examinés pour voir s'ils peuvent être « déclassifiés », c'est-à-dire s'ils peuvent être mis à la disposition du public sans formalités. Lorsque les renseignements qu'ils contiennent sont toujours de nature délicate, ils sont identifiés comme tels avec la mention « Pour usage officiel seulement ». Ils sont donc utilisés par le personnel de la Banque et si une demande est faite pour y avoir accès, elle est étudiée au cas par cas.

En ce qui a trait aux documents dont l'existence remonte à moins de 20 ans, donc avant les procédures et pratiques de *Divulgation automatique*, ils peuvent être divulgués à des fins de recherches académiques – si une telle divulgation et une telle étude s'avèrent être à l'avantage de la Banque ou de la clientèle communautaire.

Les autres catégories de documents sont classifiées « Archives » et elles contiennent des renseignements qui ne seront jamais mis à la disposition du public. Ces catégories de renseignements concernent entre autres le personnel de la Banque ou des questions de gestion interne comme, par exemple, des dossiers de griefs, des dossiers médicaux, des renseignements qui tombent sous le coup du secret professionnel et du privilège avocat-client.

A moins qu'il n'y ait des raisons de protéger les renseignements qu'ils contiennent, les documents datant de moins de 20 ans sont donc rendus accessibles et il y a un délai d'un jour entre le moment où la demande est présentée et la livraison du document pour qu'il puisse être consulté dans une salle de lecture.

TROISIÈME PARTIE : COMPARAISON AVEC LE MODÈLE QUÉBÉCOIS

Le Québec a mis en œuvre toute une série de mesures pour divulguer volontairement et diffuser activement de vastes catégories de renseignements et de documents que ses ministères et organismes publics détiennent. Certaines mesures découlent du régime légal d'accès à l'information et de protection des renseignements personnels alors que nombre d'autres ont été mises en œuvre à l'instigation des ministères et organismes.

Une comparaison avec les modèles de « Automatic Routine Disclosure » qui existent dans d'autres États montre que le Québec met déjà à la disposition du public de vastes pans de ses ressources documentaires que d'autres juridictions ont dû exiger par voie législative, notamment le Répertoire des programmes et services du gouvernement du Québec. En outre, le Portail national du gouvernement du Québec constitue la pierre angulaire du modèle québécois de divulgation et de diffusion volontaires et son réseau de responsables de l'accès est un véritable creuset d'expériences et de bonnes idées à mettre à profit.

Comme on peut le constater, les notions de divulgation volontaire ou automatique d'information varient selon les divers États et les divers modèles mis en œuvre, qu'ils découlent ou non d'obligations légales. Le Québec s'inscrit d'emblée dans ce courant qui vise à divulguer et à diffuser renseignements et documents sans formalités. Dans une certaine mesure, le Québec peut même être considéré comme un pilier en ce qui a trait à la divulgation volontaire d'informations détenues par les organismes publics. Sans nécessairement être décrits comme des initiatives de *Divulgation automatique* ou *Diffusion active* (utilisons ces deux formulations pour l'instant), divers modes de divulgation d'informations et de documents publics ont vu le jour au cours des années pour permettre au public d'y accéder plus facilement et sans avoir à présenter de demandes d'accès formelles. Un certain nombre de commentaires s'imposent cependant pour transposer dans le contexte québécois certaines des expressions vues plus haut et leur application pratique.

Dans un premier temps, il importe de souligner que le Québec est déjà généreux lorsqu'il s'agit de donner accès aux renseignements que ses ministères et organismes détiennent sans qu'il ne soit nécessaire de recourir aux modalités parfois onéreuses de la législation. La législation québécoise, qui confère un droit d'accès aux renseignements génériques détenus par les organismes publics d'une part, et qui confère aux individus le droit d'avoir accès aux renseignements qui les concernent d'autre part, n'est qu'un facteur dans l'équation de la communication d'informations. En effet, la législation québécoise doit être considérée comme un moyen additionnel ou complémentaire d'avoir accès à l'information puisque nombre d'autres moyens sont mis à la disposition du public.

Tout d'abord, il importe de faire une différence entre les demandes d'information et les demandes d'accès à l'information. Si le régime législatif prévoit un droit formel d'accéder aux documents détenus par les organismes publics, ce régime s'ajoute à nombre d'autres initiatives et programmes qui existaient avant l'entrée en vigueur de la législation, ou mis en branle depuis, et ne remplace certes pas les filières habituelles de communication d'informations ou de documents publics.

Ainsi, bon an mal an, les demandes d'accès présentées dans le cadre formel de la Loi ne représentent qu'une fraction des demandes d'informations formulées auprès des organismes publics. Les organismes qui détiennent de vastes quantités d'informations et qui sont au service des individus reçoivent des milliers, sinon des millions, de demandes d'informations en provenance du public. La vaste majorité de ces demandes sont traitées hors du cadre de la Loi. Par exemple, la Société d'Assurance automobile du Québec reçoit 1,200,000 demandes d'informations ou de renseignements en provenance de citoyens alors que moins de 2% de ces demandes passent par le bureau du responsable de l'accès. C'est donc dire que dans plus de 98% des cas, les réponses aux demandes d'informations sont fournies sans avoir recours à la Loi, sans formalités et la plupart du temps par les employés ou gestionnaires de première ligne, ce qui s'apparente à une divulgation automatique ou volontaire selon la définition qu'en donnent nombre d'autres États ou organismes publics.

I- Sondage réalisé auprès des ministères et organismes publics

Une étude a d'ailleurs été réalisée par l'ancien président de la Commission d'accès à l'information, M. Paul-André Comeau, pour tenter d'identifier de grandes tendances en matière de demandes d'accès. Cette étude consistait à transmettre un questionnaire à près de 115 organismes et ministères québécois, questionnaire auquel 80 ont répondu. Les résultats de ce sondage montrent le succès du régime législatif prévu pour donner accès aux documents des organismes publics. En effet, selon les données du sondage, le nombre de demandes présentées formellement en vertu de la législation n'est qu'une fraction des demandes que reçoivent les organismes publics.

Il est difficile d'avoir un portrait complet et fiable des deux régimes pour les mettre en comparaison et pour comprendre au premier chef comment le régime formel d'accès prévu par la Loi est une mesure de dernier ressort. En d'autres termes, le sondage ne fait pas le tour de la question car il ne montre pas comment, en pratique, la vaste majorité des demandes sont informelles et la personne qui la formule reçoit l'information demandée sans problème.

Cependant, en ce qui a trait à l'aspect plus formel, le sondage contient aussi de bonnes nouvelles qu'il est facile d'extrapoler. Ainsi, d'après le sondage, la très vaste majorité des documents demandés par le biais d'une demande formelle en vertu de la législation sont divulgués en entier (82%) et à l'intérieur du délai de réponse imparti par la Loi (83% dans les 20 jours de la réception des demandes d'accès). Le sondage révèle que près de 14% des demandes ont fait l'objet d'un refus de divulguer les documents en entier mais le sondage ne précise pas les motifs à l'appui de ces refus. Ainsi, il est permis de s'interroger à savoir dans combien de cas les demandes d'accès ont essuyé un refus tout simplement

parce que les documents demandés n'existent pas. De plus, seule une infime portion des demandes d'accès fait l'objet d'un recours en révision auprès de la Commission d'accès à l'information, c'est-à-dire environ 2,5%.

Quelques autres *caveats* (mises en garde) s'imposent aussi lorsqu'on examine ces résultats car ils ne concernent qu'un petit échantillonnage des organismes publics assujettis à la législation. En effet, seuls 80 ministères et organismes ont participé au sondage alors que l'on estime qu'environ 3,000 organismes publics sont assujettis à la législation. Ainsi, les grandes villes, les conseils scolaires, les établissements hospitaliers, les grandes Sociétés d'État et les institutions d'enseignement par exemple, n'ont pas fait partie de ce sondage et il y a fort à parier qu'un sondage auprès de tels organismes fournirait des données à la fois importantes et intéressantes. En effet, ces organismes traitent directement avec le public sur une base quotidienne et fournissent des services de première ligne et en ce sens, ils ont à répondre sur une base quotidienne à d'innombrables demandes d'informations, la vaste majorité hors du cadre formel de la législation. Cette constatation est d'autant plus importante lorsqu'on sait que, *grosso modo*, sept demandes formelles d'accès sur dix sont faites par des individus qui veulent avoir accès à des renseignements les concernant. C'est donc dire qu'environ trois demandes sur dix concernent des documents ou des informations plus génériques, des documents de type administratif.

Le sondage montre par ailleurs que près des deux tiers des demandes d'accès traitées par les ministères et organismes qui ont participé au sondage ont été présentées par des individus ou par leurs représentants légaux, des juristes dans la plupart de ces derniers cas. Contrairement à un mythe qui circule dans certains segments du public ou de l'administration publique, ce ne sont pas les journalistes ou représentants des médias, comme des chercheurs, qui ont le plus souvent recours à la législation pour obtenir des documents publics. Certes, les demandes qu'ils présentent sont souventes fois l'objet d'articles dans les médias écrits ou de reportages dans les médias électroniques, parfois avec beaucoup de fanfare ou qui donnent à entendre que sans une demande formelle d'accès, l'information n'aurait peut-être pas été disponible. Cela résulte en une distorsion de la perception populaire à l'effet que les médias ou les membres des partis de l'Opposition sont les plus grands utilisateurs de la législation – qui ne sert d'ailleurs qu'à forcer les organismes publics à divulguer des documents qu'ils tentent par ailleurs de soustraire à l'attention du public.

D'autre part, ce sondage ne contient pas de données sur l'ampleur des consultations faites par le public sur les sites internet des organismes et ministères publics. Les informations et documents versés dans leur intégralité sur les sites respectent non seulement la logique mais aussi l'esprit de la législation puisqu'ils sont accessibles sans grande formalité et gratuitement au public. Evidemment, ce n'est pas l'ensemble de la population qui a accès à l'internet ou qui est à l'aise avec ce médium et il faut en tenir compte lorsqu'on évalue les initiatives gouvernementales en matière d'accès. Nous reviendrons d'ailleurs sur ce point plus loin.

Pour l'heure, soulignons les avantages qu'aurait le Québec à mettre en branle des initiatives de Divulgence volontaire et de Diffusion active pour diffuser encore plus d'information sans formalités et pour réduire le nombre de demandes formelles d'accès. Par exemple, si l'on

part de la prémisse que plus de 80% des documents recherchés par le biais de demandes formelles sont communiqués en entier, comment peut-on réduire ce nombre tout en augmentant les catégories d'informations accessibles sans formalités ?

II- Demandes d'informations vs demandes d'accès à l'information

Il importe donc dans un premier temps de distinguer entre « demandes d'informations » et « demandes d'accès » et dans un cas comme dans l'autre, le public québécois est bien servi par les organismes et ministères publics qui ont participé au sondage. Une simple comparaison entre le nombre de demandes informelles et le nombre de demandes formelles montre combien les organismes publics sont résolument tournés vers le service au public et cherchent à satisfaire le mieux et le plus rapidement possible les demandes qui leur sont faites.

D'ailleurs, la Loi précise dès son article 9 que le droit d'accès s'exerce à l'égard des documents détenus par les ministères et organismes publics. Sans le dire explicitement, la Loi revêt un caractère complémentaire aux filières de communication et d'informations existantes qu'elles ne visent pas à remplacer. La Loi n'exige pas que toute demande pour obtenir de l'information ou des documents d'un organisme public soit nécessairement formelle, pas plus qu'elle n'exige que les canaux usuels aient été épuisés avant de procéder.

De plus, la Loi prévoit que l'auteur d'une demande d'accès n'a pas à déboursier de droits ou à verser une franchise pour que son droit d'accès soit enclenché. Des frais peuvent toutefois être exigés pour la reproduction ou pour la transcription des informations demandées. Enfin, la Loi prévoit deux modes d'accès, soit une consultation des documents sur place ou à distance. Dans le cas où il serait prévu qu'un document doit être publié ou diffusé dans les six mois suivant la demande d'accès, il est même possible qu'un organisme prête le document en question à l'auteur de la demande (à moins que cela ne compromette sa publication ou sa diffusion) en attendant qu'il entre dans le domaine public. Ainsi, il est clair, objectivement et en comparaison avec d'autres régimes, que la législation est généreuse, tant dans sa portée que dans ses modalités d'application.

En plus d'avoir un régime d'accès à l'information et aux documents de l'appareil public généreux et ambitieux, le Québec a initié nombre de pratiques et de systèmes innovateurs pour mettre, de sa propre initiative, de vastes quantités d'informations à la disposition du public et ce, sans formalités. En pratique, dans nombre de secteurs le Québec est passé maître de la *Divulgation automatique*, de la *Diffusion active*, de la *Divulgation systématique*, de la *Diffusion automatique*... en somme du *Automatic Routine Disclosure* – mais sans le dire ! En d'autres mots, le Québec a pris l'initiative dans de vastes pans de son appareil public de divulguer volontairement et sans formalités des sommes considérables de documents et d'informations.

Tout n'est pas parfait bien sûr, et il reste encore beaucoup à faire dans plusieurs secteurs pour amplifier le droit du public d'accéder à l'information détenue par ses organismes publics, comme nous le verrons dans la dernière partie de ce document. Pour l'heure

cependant, voyons comment le Québec se compare avec ce qui se fait dans d'autres États en termes de « *Automatic Routine Disclosure* » avec les catégories et les systèmes d'informations qu'il offre au public de façon automatique.

III- Le Portail du gouvernement du Québec

Les ministères et organismes québécois mettent en pratique des initiatives de divulgation automatique ou de divulgation volontaire puisque nombre de documents et de documents sont accessibles au public à l'instigation des ministères et organismes. Le réseau des bureaux de Communication Québec offre documents et renseignements et ce, dans la vaste majorité des cas sans formalités et gratuitement. Tous les ministères et organismes ont mis en ligne des sites et des portails qui fourmillent d'informations aussi accessibles sans formalités et gratuitement. Toute personne peut accéder à ces sites via le Portail national du gouvernement du Québec.

Le Portail national du Québec est sans l'ombre d'un doute la porte d'entrée du plus vaste éventail d'informations et de documents au Québec. Le succès, l'utilité et l'efficacité du Portail national ne se démentent pas puisque depuis son arrivée dans le paysage de l'information publique, le portail n'a cessé de croître et le nombre d'utilisateurs aussi. Les dernières données indiquent que le Portail reçoit plus de 3,6 millions de visites annuellement. Le Portail du gouvernement du Québec est un formidable instrument qui permet d'accéder à une véritable mine d'informations, de documents et de publications. Le Portail du gouvernement du Québec est l'un des meilleurs exemples de *Divulgation volontaire* et de *Diffusion active*, tant par la quantité et la qualité des informations accessibles que par son mode de navigation et de consultation convivial, que par la puissance de son moteur de recherches.

A-) Vue d'ensemble

Le Portail est la porte d'entrée qui permet d'accéder aux sites internet de près de 300 ministères et organismes publics du gouvernement du Québec (283 au dernier décompte...), de même qu'à 17 portails régionaux.

Dès la page d'accueil, il est possible d'identifier les grands dossiers de l'heure avec les rubriques « *A la une* », « *Événements spéciaux* » et « *Grands dossiers* ». En outre, des rubriques spéciales apparaissent au besoin pour porter à l'attention de l'internaute d'importantes questions ou dossiers ponctuels. Par exemple, ces dernières semaines une rubrique était consacrée exclusivement aux Élections générales convoquées pour la mi-avril. Enfin, dès la page d'accueil, le portail identifie les grandes questions qui font l'objet de consultations publiques et auxquelles un internaute peut participer grâce à des hyperliens.

Le Portail national permet aussi, dès la page d'entrée, d'accéder directement aux sites :

- de l'Assemblée nationale ;
- du Premier ministre ;
- des Ministères, des organismes et des tribunaux ; de même qu'aux

- portails régionaux, portails qui correspondent à chaque région administrative du Québec et qui fourmillent aussi d'informations pertinentes à chaque région, autant en ce qui a trait aux organismes publics qu'aux services et programmes qu'ils offrent grâce au *Répertoire géographique des services gouvernementaux*.

La page d'accueil du Portail national offre aussi par le biais de liens – ou d'hyperliens qui rendent la navigation conviviale et transparente – accès aux sites spécifiques internes ou aux sites-satellites où sont compilées des informations et des banques de données. Il est donc possible, à titre d'exemples, (et l'énumération n'est pas exhaustive, il faut le souligner...) d'accéder :

- aux Lois et Règlements en vigueur au Québec ;
- aux Documents de l'Assemblée nationale qui comprennent :
 - le *Feuilleton* et les *Préavis* ;
 - le *Journal des Débats* ;
 - les textes des Projets de loi (autant les Projets de loi publics que les Projets de loi d'initiative privée) et les Rapports sur l'état des Projets de loi ;
 - les procès-verbaux ; et
 - le *Journal des débats* et les Rapports issus des travaux des Commissions parlementaires ;
- aux Publications du Québec, c'est-à-dire :
 - le *Catalogue des publications* ;
 - la *Gazette officielle* ;
 - le *Recueil des Politiques de gestion* qui comprend les douze (12) recueils qui traitent de certaines lois et de l'ensemble des politiques, directives, procédures et règlements émis par le Conseil du Trésor, de même que certains règlements du gouvernement relatifs à la gestion des ressources humaines, financières, contractuelles et matérielles au gouvernement du Québec. Cette banque de données est mise à jour régulièrement, c'est-à-dire environ dix (10) fois par année ;

B-) Publications Québec

Il est possible de s'abonner gratuitement à un service d'information sur mesure des Publications du Québec qui transmettra par courriel, au choix de l'abonné, un bulletin d'information à une fréquence hebdomadaire, bimensuelle ou mensuelle. Le site offre un large éventail de sujet comme en témoigne l'énumération suivante :

- Administration publique ;
- Affaires municipales ;
- Agriculture et alimentation ;
- Arts et patrimoine ;
- Communications ;
- Condition féminine ;
- Consommation ;
- Construction et habitation ;
- Démographie ;
- Économie, commerce et finance ;

- Éducation et formation ;
- Énergie et ressources ;
- Environnement ;
- Informatique ;
- Langue et société ;
- Lexiques et vocabulaire ;
- Lois et règlements ;
- Loisirs ;
- Répertoires ;
- Santé et affaires sociales ;
- Statistiques ;
- Toponymie ;
- Tourisme ;
- Transport ; et enfin
- Travail et main d'œuvre.

C-) Communication Québec

De plus, il est possible d'accéder, dès le Portail national, au site-satellite de Communication Québec qui est en quelque sorte la clef de voûte de l'accès et de la diffusion conviviale de l'information gouvernementale. La page d'accueil apprend à l'internaute que Communication Québec s'est donné le mandat de rapprocher l'État québécois des citoyens en diffusant de l'information sur les programmes et les services du gouvernement et de guider le public dans ses recherches. Pour ce faire, le réseau s'est doté de 25 bureaux dans les 17 régions administratives pour répondre aux demandes de renseignements soit en personne sur place, soit par téléphone, soit par courriel, tout comme il distribue des formulaires et nombre de publications gouvernementales gratuites et enfin, élément fort important, l'équipe de Communication Québec accompagne et appuie les personnes qui veulent consulter les sites internet des ministères et organismes publics du Québec. C'est donc dire qu'une personne qui ne dispose pas d'un ordinateur ou qui n'est pas nécessairement à l'aise avec la navigation ou la consultation sur l'autoroute de l'information peut se prévaloir gratuitement de ces services en s'adressant en personne ou par téléphone à un comptoir de Communication Québec.

D-) Répertoire des programmes et services

Le Portail national donne aussi accès directement au *Répertoire des programmes et services* du gouvernement du Québec – *Répertoire* qui est également accessible via le site de Communication Québec par exemple. Composante fondamentale et certes essentielle du Portail national, le *Répertoire des programmes et services* est une véritable « bible ». Le *Répertoire* comprend des fiches d'information qui traitent, entre autres, des programmes d'aide, d'allocations, de rentes, de permis et d'enregistrements. Ces fiches offrent en outre des hyperliens vers les sites et les formulaires disponibles en ligne des ministères et organismes du gouvernement du Québec. Le *Répertoire* recèle plus de 330,000 documents

et fiches d'information en référence qui sont accessibles au bout de quelques clics et ce, de façon tout à fait gratuite.

Il est possible d'effectuer des recherches dans le *Répertoire*. Deux modes de recherches sont offerts : le mode de Recherche simple, c'est-à-dire par thème qui sont énumérés de façon alphabétique et le mode de Recherche avancée qui permet de cibler la recherche dans les titres ou par mots-clés. Il est également possible d'effectuer des recherches sur l'ensemble du Portail et des portails régionaux et sites-satellites à partir d'un mot ou d'une expression-clé, grâce aux puissants moteurs de recherches offerts sur les sites et sur les portails.

F-) Rétroaction / Langue de l'information

Enfin, deux derniers commentaires sur le Portail national, les portails régionaux et les sites-satellites des Ministères et organismes publics. Le premier commentaire est à l'effet que, dès la page d'accueil, une personne peut donner son opinion sur toute question qui la préoccupe et qu'un fonctionnaire ou employé d'un organisme public verra, le cas échéant, à répondre au message de courriel qui sera envoyé. Le second commentaire a trait à la possibilité pour toute personne d'avoir accès à nombre de documents de base de l'appareil public québécois en français ou en anglais.

En ce qui a trait aux sites internet plus sectoriels des Ministères et organismes publics, il importe de souligner que le Québec est en avance sur ce qui se fait dans nombre d'autres juridictions quant à la diffusion d'informations et de documents pour favoriser une meilleure compréhension de leur mandat et de leur performance. En effet, dans une large mesure les Ministères et organismes publics ont pris l'initiative de verser sur leur site respectif leur Rapport annuel, les Indicateurs de rendement, leurs documents de Planification stratégique, de même que les *Déclarations de services aux citoyens*.

Le modèle québécois est donc généreux et se compare avantageusement à ce qui se fait en matière de divulgation volontaire et d'accessibilité de l'information dans plusieurs autres États, comme aux Etats-Unis par exemple. Les obligations énumérées dans le *Freedom of Information Act* en ce qui a trait au régime de publication, aux salles de lectures et aux exigences du *Electronic Freedom of Information Act (E-FOI Act)* trouvent écho dans l'instauration du Portail national, des portails régionaux, des sites internet des Ministères et organismes publics assujettis à la législation et du réseau de bureaux de Communication Québec.

Comme on l'a vu dans la plupart des modèles examinés, on exige la publication d'un répertoire des services et programmes existants. Il ne fait pas de doute que le Québec, avec son formidable *Répertoire des programmes et services*, fait figure de proue dans ce domaine, particulièrement avec le moteur de recherches qui permet de trouver rapidement et facilement l'information recherchée, soit par thème, soit par mots-clés. Cette fonction se compare avantageusement avec le *KWIC (Key Word in Context)* instauré en Ontario par exemple et avec *Info Source* au niveau fédéral canadien.

Le réseau de Communication Québec, réparti sur l'ensemble du territoire québécois, constitue en quelque sorte un chapelet de salles de lecture, autant physiques que virtuelles, avec ses 31 points d'accès. Il permet aussi aux personnes qui n'ont pas nécessairement accès à l'internet d'utiliser un poste dans l'un des bureaux de Communication Québec non seulement pour obtenir de l'information et des documents mais aussi, si elles le désirent, de faire des transactions en ligne avec le gouvernement du Québec et, si nécessaire, avec l'aide d'un agent de Communication Québec. Ce type et cette accessibilité de services se comparent aussi avec le système suédois *Sweden Direct* ou, sur une autre échelle, avec le *BC Enquiry* de Colombie-Britannique.

La plupart des modèles de *Automatic Routine Disclosure* commandent que le public puisse non seulement recevoir de l'information de son gouvernement mais qu'il puisse aussi formuler des opinions, fournir de la « rétroaction » pour utiliser une expression plus populaire. Les portails et le réseau de Communication Québec fournissent l'opportunité à quiconque de se prévaloir de ce droit et ce, en français et en anglais... ce qui n'est certainement pas le cas partout !

Enfin, le Québec a innové en rompant avec la tradition de secret qui entourait jadis certains documents portant sur la reddition de compte et l'imputabilité des Ministères et organismes puisqu'il rend accessibles sans formalités non seulement les Rapports annuels mais aussi les documents de Planification stratégique, les Indicateurs de rendement et les *Déclarations de services aux citoyens*. Dans ce domaine, le Québec, comme la Suède avec *Open Sweden* est certes un modèle que d'autres États voudront imiter.

Le Portail national du Québec, les portails régionaux et les sites des ministères et organismes constituent d'importants canaux de communication et de diffusion d'une foule d'informations et de documents. Néanmoins, il est possible de fournir de façon systématique d'autres informations qui s'avèreraient aussi utiles et pertinentes – ce que nous explorerons plus avant dans la dernière partie de ce document... notamment en ce qui a trait aux structures organisationnelles, au régime d'accès à l'information gouvernementale, aux informations déjà divulguées en réponse à des demandes d'accès, etc.

IV- Mesures d'appui au droit d'accès

A-) Possibilité de présenter une demande verbalement

La législation québécoise prévoit des mesures pour appuyer le public dans ses demandes d'informations. Dans un premier temps, il importe de souligner que la Loi prévoit qu'une demande d'accès peut être présentée verbalement, ce qui n'est pas le cas dans toutes les autres juridictions, notamment au niveau fédéral où une demande d'accès doit nécessairement être présentée par écrit et être accompagnée de la franchise de \$5. Par ailleurs, comme nous le mentionnions, la législation québécoise prévoit qu'une demande d'accès doit être traitée dès lors qu'elle est présentée au responsable de l'accès au sein d'un ministère ou d'un organisme public, que la demande soit par écrit ou verbale.

La Loi québécoise est donc généreuse à cet égard et permet une certaine flexibilité car dès lors qu'une personne s'adresse au responsable de l'accès au sein d'un organisme public, il ne fait pas de doute qu'un échange s'engage, échange qui pourra amener dans les faits le responsable à fournir les renseignements ou les documents sans formalités ou, si cela s'avère nécessaire, à fournir une assistance pour permettre de bien cerner la portée de la demande ou encore d'identifier les documents recherchés. Cependant, la législation ne prévoit le droit de demander la révision de la décision d'un organisme auprès de la Commission d'accès à l'information que dans le cas où une demande d'accès aura été présentée formellement, c'est-à-dire par écrit. Si tous les documents demandés sont divulgués, cela ne pose pas problème mais qu'en est-il lorsqu'un organisme refuse de divulguer, en tout ou en partie, les documents demandés ?

B-) Liste de classement

Par ailleurs, la Loi québécoise prévoit à l'article 16 que chaque organisme public qui tombe sous le coup de la Loi est tenu de produire une liste de classement des documents qu'il détient. Cette disposition a pour but d'amener les organismes et ministères à classer leurs documents pour permettre et faciliter leur repérage. Au moment où la Loi a été adoptée au début des années 1980, cette liste de classement et la plupart des documents étaient sur support papier. Les listes de classement et les documents étaient donc physiques et malgré l'avènement de l'informatique et l'explosion des nouvelles technologies, il n'en demeure pas moins que les ressources documentaires des organismes sont encore en vaste majorité sur support papier quoique de plus en plus sont maintenant transférées sous forme électronique. Une liste de classement n'est donc pas un catalogue énumérant les documents un à un mais plutôt une base de données qui permet d'identifier les ressources documentaires détenues par un organisme public.

Il importe de souligner que certaines décisions rendues par la Commission d'accès à l'information sont venues préciser la portée de cette obligation faite aux ministères et organismes. Ainsi, lorsqu'elle sera saisie d'un recours pour faire déclarer une demande d'accès abusive, la Commission tiendra compte de l'existence ou non d'une liste de classement ou si un organisme a effectivement procédé au classement des documents qu'il détient. Si un organisme n'a pas de liste de classement ou n'a pas effectué une classification de ses ressources documentaires, il lui sera difficile de plaider qu'une demande est abusive parce qu'imprécise, l'auteur de la demande d'accès ne disposant pas de tous les outils pour l'aider à cerner la portée de sa demande et à identifier avec plus de précision les documents qu'il recherche.

D'autre part, la jurisprudence nous enseigne qu'une liste de classement ne requiert pas une énumération de tous les documents détenus par un organisme mais plutôt une explication et une indication de l'ordre et des critères selon lesquels ils sont effectivement classés. Enfin, le paragraphe 16(2) de la Loi indique aussi que la liste de classement d'un organisme doit être disponible pour consultation sur place aux heures habituelles de travail ou à distance, c'est-à-dire à l'administration centrale ou dans l'un de ses bureaux en région de l'organisme public concerné.

Encore une fois, l'avènement de la technologie a ni plus ni moins révolutionné cette exigence en permettant maintenant une consultation à distance, dès lors que la liste est consignée sur internet, par exemple. Ainsi, une personne cherchant à accéder à un document n'aura pas à se déplacer physiquement car elle n'aura qu'à consulter via l'internet la liste de classement, peu importe où elle se trouve au Québec ou ailleurs dans le monde (la personne, et non la liste de classement, s'entend...) et ceci, 7 jours par semaine, 24 heures par jour, 365 jours par année.

Ainsi, la liste de classement n'est peut-être pas un registre de documents ou un répertoire de renseignements personnels comme le prévoient par exemple les législations fédérales canadienne ou américaine, ou un régime de publication comme ce qui est prévu dans la législation britannique, mais elle n'en demeure pas moins un outil de base essentiel pour permettre au public de connaître les types ou catégories de documents ou de renseignements détenus par un organisme afin d'en faciliter l'accès – demandé de façon formelle dans le cadre de la législation, ou de façon informelle auprès d'un agent de communication, d'un employé de première ligne de l'organisme ou même auprès du responsable de l'accès. Nous reviendrons plus avant sur cette disposition et sur des aménagements qui pourraient être apportés à la liste de classement dans la prochaine section de ce document.

C-) Devoir d'assistance

La seconde disposition d'importance contenue dans la législation du Québec concerne le devoir d'assistance confié au responsable de l'accès au sein de chaque ministère et organisme assujetti à la Loi, devoir prévu par l'article 44 de la Loi :

« 44. Le responsable doit prêter assistance, pour la formulation d'une demande et l'identification du document demandé, à toute personne qui le requiert. »

Cette disposition, ou plutôt son interprétation par des organismes et par la Cour du Québec, a été décriée (avec raison à notre avis) par la présidente de la Commission d'accès à l'information puisqu'elle n'impose pas l'obligation pour le responsable de l'accès de prendre les devants et de communiquer avec l'auteur d'une demande d'accès pour préciser la portée de sa demande ou identifier les documents recherchés. La jurisprudence a déterminé que le devoir qui incombe au responsable est de fournir une assistance à l'auteur d'une demande pour la formulation de sa demande d'accès mais non pour la recherche des renseignements désirés. En d'autres termes, le responsable de l'accès n'est pas tenu de communiquer avec l'auteur d'une demande pour obtenir des précisions sur les documents ou les informations recherchés, pas plus qu'il n'est tenu de lui fournir une assistance pour localiser, de façon informelle ou par le biais d'une demande d'accès, les renseignements demandés. La Commission d'accès à l'information quant à elle aurait voulu voir cette disposition s'interpréter comme exigeant que le responsable de l'accès aide une personne à préciser sa demande d'accès si elle est ambiguë ou plus généralement, l'aide à repérer les documents ou les renseignements recherchés, particulièrement si l'organisme qui traite la demande n'a pas confectionné une liste de classement comme l'exige l'article 16 de la Loi.

Il importe de noter que le même devoir d'assistance incombe au responsable de l'accès d'un ministère ou d'un organisme en ce qui a trait aux renseignements personnels puisque

« le responsable doit prêter assistance, pour la formulation d'une demande [d'accès à un renseignement personnel] et l'identification du renseignement demandé, à toute personne physique qui le requiert ».

En d'autres termes, qu'une personne demande accès à des documents administratifs ou à des renseignements personnels la concernant directement, la Loi québécoise prévoit que le responsable de l'accès doit fournir une assistance à cette personne. Il ne fait pas de doute qu'un individu recherchant des renseignements à son sujet est dans une situation plus délicate car dans la plupart sinon dans tous les cas, les renseignements qu'il cherche à obtenir peuvent influencer directement sur ses droits ou sur son admissibilité à un programme ou à une mesure gouvernementale, par exemple. Comme les individus ne disposeront jamais des mêmes moyens que ceux dont dispose un organisme public, il est normal de penser que l'organisme devrait faire des efforts supplémentaires pour non seulement l'aider à préciser les renseignements ou documents recherchés mais surtout, pour les localiser et y donner accès. Enfin, la Loi prévoit aussi que qu'un organisme doit fournir une assistance professionnelle à une personne si les renseignements à être communiqués sont de nature médicale ou sociale pour l'aider à en comprendre le sens et la teneur.

Enfin, il faut mentionner que le devoir d'assistance s'applique aussi à la Commission d'accès à l'information. De son côté, la Commission doit aider toute personne qui, insatisfaite du traitement réservé à sa demande d'accès (autant pour des documents administratifs que pour des renseignements personnels), voudrait présenter une demande de révision.

D-) Décisions des organismes qui exercent des fonctions d'adjudication

La Loi québécoise prévoit par ailleurs, en vertu de son article 29.1, qu'un organisme public ou quasi-judiciaire qui exerce des fonctions d'adjudication doit rendre ses décisions publiques, à moins qu'une des exceptions par ailleurs prévue dans la Loi ne s'applique. Cette obligation est un corollaire des articles 23 et 56 de la *Charte québécoise des droits et libertés*. La possibilité d'accéder à ces décisions ressemble étrangement aux exigences de publication prévues chez nos voisins américains dans le cadre des procédures de *Routine Disclosure* puisque la législation américaine, confirmée par des décisions judiciaires assez sévères, exige la publication de ce qu'ils appellent les « final opinions » ou « adjudications ». Dans notre régime, il s'agit des décisions d'organismes publics dans l'exercice des pouvoirs administratifs ou quasi-judiciaires qui leur sont conférés puisque, comme on le sait, les décisions des tribunaux judiciaires sont automatiquement divulguées.

Il semble cependant exister des difficultés à mettre cette disposition en œuvre à cause de la qualification des décisions, c'est-à-dire des décisions administratives par opposition à des décisions quasi-judiciaires. A cause des conflits qui peuvent en découler, il serait utile de se pencher sur le libellé de cette disposition pour en clarifier la portée et s'assurer que toutes les décisions rendues par des tribunaux administratifs ou quasi-judiciaires sont

effectivement rendues publiques – sans qu'il ne soit nécessaire de recourir à la Loi ou que des restrictions au droit d'accès soit revendiquées.

E-) Renseignements archivistiques ou historiques

A l'instar d'autres législations, la Loi québécoise contient des dispositions spéciales en ce qui a trait aux documents qui consistent des données de nature archivistique ou historique. En effet, il est loisible à une personne d'obtenir accès à de tels documents si leur création remonte à une certaine période, que ces documents soient détenus par un ministère ou par un organisme public assujéti à la législation, ou qu'ils aient été déposés aux Archives nationales du Québec. La Loi québécoise ne constitue pas un frein à l'obtention d'informations ou de documents qui devraient être facilement accessibles pour entreprendre ou mener des recherches à des fins historiques, archivistiques, académiques ou statistiques.

F-) Qualité des services et anticipation des besoins et des attentes

En ce qui a trait au modèle britannique qui privilégie la qualité des services aux citoyens, ou à la campagne *Sweden Direct*, le Québec a déjà marqué le pas en renouvelant au printemps 2000 sa *Loi sur l'administration publique* qui vient affirmer la priorité accordée par l'administration gouvernementale à la qualité des services offerts au public, aux citoyens. La Loi québécoise renouvelée précise notamment que s'ils fournissent directement des services à la population, les ministères et organismes publics doivent prendre en compte les attentes exprimées par les citoyens en fonction des ressources qui leur ont été allouées. La *Loi sur l'administration publique* de 2000 va plus loin puisqu'elle rend obligatoire pour tous ces ministères et organismes la publication d'une **Déclaration de services aux citoyens**, le terme « citoyens » dans ce contexte englobant autant les individus que les entreprises. Il suffit de parcourir au hasard des sites internet de ministères et d'organismes publics pour voir l'importance accordée à cette exigence et à la grande portée de ces Déclarations.

Ainsi, de façon générale, les ministères et organismes s'engagent à offrir :

- des renseignements, de l'information, des documents selon diverses modalités comme, par exemple,
 - des services de renseignements téléphoniques sans frais (e.g. lignes 1-800),
- la réponse prompte et en langage concis et compréhensible aux demandes de renseignements formulées
 - par courrier traditionnel ou par courrier électronique,
- la mise en ligne de documents d'information, de rapports et d'autres catégories de renseignements et
- l'envoi par la poste ou par télécopieur de documents d'information.

(i) Exemple de la Ville de Montréal

Il en va de même par ailleurs des sites internet d'autres organismes publics assujettis à la législation comme, par exemple la nouvelle grande Ville de Montréal. Le portail de la Ville permet d'accéder rapidement à une foule d'informations de base sur la Ville sous des rubriques consacrées :

- à la **Vie démocratique** de la ville qui consigne des informations sur les divers comités et conseils comme les Conseils d'arrondissement, le Comité exécutif, le Conseil interculturel, le Conseil municipal, le Conseil jeunesse de Montréal, etc. de même que sur les consultations publiques (qui se déroulent au moment de la visite du site ou qui sont prévues dans un avenir prochain), des organigrammes de la ville ;
- aux **Services aux citoyens** qui comprend les communiqués, les services offerts en ligne, les loisirs et la culture pour connaître les grands événements, les services de loisirs et leurs principales installations, l'habitation et la réglementation, la sécurité publique, les transports, les travaux publics, l'environnement. Cette rubrique offre aussi accès à une cartographie de la ville qui permet de repérer facilement divers endroits de même que des hyperliens à des sites connexes ;
- aux **Services offerts aux entreprises** qui permet de connaître les appels d'offres, les bourses, les services offerts en ligne, la réglementation et l'information, une série de données statistiques sur la ville, l'entrepreneuriat et des informations pertinentes d'autres ordres de gouvernement, c'est-à-dire le gouvernement du Canada et le gouvernement du Québec, les services et organismes de soutien ;
- aux visiteurs alors qu'on y présente de l'information touristique, des renseignements sur les modes de transport, sur les grandes installations, comme les musées par exemple, des panoramas et des cartes pour permettre aux visiteurs de s'orienter et de bien sentir Montréal, son histoire ; et
- à chacun des arrondissements où il est possible d'accéder à des renseignements de base, comme l'historique, des tableaux statistiques, une cartographie, les coordonnées du Bureau d'arrondissement, les coordonnées téléphoniques et électroniques des divers services, aux appels d'offres, aux avis publics de même qu'aux calendriers et ordres du jour des séances du Conseil d'arrondissement.

Il importe de souligner que dans les rubriques consacrées à certains arrondissements, non seulement les calendriers et ordres du jour des séances du Conseil sont disponibles mais aussi parfois les procès-verbaux de séances. Ces documents ne sont cependant pas disponibles pour tous les arrondissements... et nous y reviendrons. Par ailleurs, pour chacune des rubriques sur le portail de Ville de Montréal, il est toujours possible d'avoir accès directement aux communiqués et même dans certains cas, à des brochures. Enfin, non seulement ces documents sont disponibles sur le portail de la ville de Montréal et sur ses divers sites-satellites, ils sont aussi déposés au bureau du Greffe de la ville et dans les bureaux d'arrondissement où ils peuvent être consultés ou obtenus sur copie papier.

A l'instar d'autres portails qui renferment une mine d'informations et de documents disparates, le portail de la ville de Montréal permet d'effectuer une recherche à partir d'un moteur convivial, soit dans le titre du site ou le court résumé qui l'accompagne, soit directement dans les pages web des sites.

G-) Autres lois sectorielles

Lorsqu'il est question d'ouverture et de transparence de l'appareil public, et du droit du public d'accéder à des informations importantes sans difficulté et sans formalités, il ne faut certes pas passer sous silence d'importantes lois sectorielles qui non seulement prévoient mais qui exigent la publication d'informations et la diffusion de documents. Dans ce contexte, deux lois viennent immédiatement à l'esprit :

(i) Réglementation des activités de lobbying

Le Québec a récemment adopté une loi pour réglementer les activités des lobbyistes ; elle a pour but d'aider le public à connaître et à comprendre les activités de ces professionnels qui se spécialisent dans les relations gouvernementales. La nouvelle législation requiert que les personnes embauchées pour représenter des sociétés, des associations, etc., et pour faire la promotion de questions d'intérêt public s'enregistrent auprès d'un Commissaire et qu'elles révèlent entre autres des informations concernant leurs clients, et les causes ou dossiers sur lesquels elles interviennent. Ce registre est accessible au public et il s'agit là d'une mesure essentielle pour restaurer la confiance du public dans le fonctionnement de l'appareil étatique, pour assurer une plus grande transparence et prévenir les situations problématiques en termes d'éthique ou de conflits d'intérêts, réels ou perçus ;

(ii) Loi référendaire

la Loi référendaire québécoise prévoit que pour toute consultation publique et populaire effectuée par voie de référendum, les deux thèses en présence fonctionnent sous le parapluie d'un comité qui doit rendre compte entre autres de ses dépenses, surtout qu'un plafond est fixé en tenant compte du nombre d'électeurs. De plus, la Loi référendaire fait en sorte que chaque camp a le droit de faire connaître ses arguments dans une brochure qui est payée et distribuée à tous les foyers du Québec à même les deniers publics. Voilà un bel exemple de diffusion d'informations pour susciter le débat public et favoriser la démocratie participative !

Les mesures législatives mises de l'avant par le Québec dans ces deux domaines se comparent avantageusement avec ce qui se fait de mieux ailleurs dans le monde, à n'en pas douter.

G-) Réseau de responsables de l'accès

Enfin, le dernier élément que nous voulons aborder dans ce tableau comparatif concerne le réseau des responsables de l'accès au sein des ministères et organismes publics assujettis à la législation. En effet, nombre de modèles de *Automatic Routine Disclosure* identifient l'implication des responsables ou coordonnateurs institutionnels de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels comme des éléments-clés de leurs initiatives en vue de rendre plus d'information accessible au public sans formalités. Le

Québec est certes bien positionné dans ce domaine puisqu'il peut compter sur un vaste réseau de répondants en matière d'accès, autant chez les responsables de l'accès que chez les conseillers juridiques qui ont à les appuyer au besoin dans le traitement de demandes d'accès ou dans l'interprétation de dispositions législatives. Lors d'une allocution qu'elle a prononcée à l'occasion d'un forum réunissant des responsables de l'accès, la présidente de la Commission d'accès à l'information du Québec, Me Jennifer Stoddart, n'a d'ailleurs pas manqué de souligner leur dévouement, leur professionnalisme et leur engagement. Ce sont tous là des gages de succès de toute initiative en vue de divulguer volontairement plus d'informations et de documents détenus par les ministères et organismes publics québécois. Le Réseau peut être mis à profit pour amplifier des programmes existants de divulgation volontaire ou pour proposer de nouvelles mesures.

QUATRIÈME PARTIE : QUELQUES PISTES DE RÉFLEXIONS ET D' ACTIONS

La dernière partie de ce document est d'ailleurs consacrée à décrire et à proposer diverses initiatives pour rendre encore plus d'informations et de documents disponibles sans formalités.

Sans avoir de programmes officiels de divulgation volontaire et de diffusion active de l'information qu'il détient, le Québec a tout de même pris le pas de rendre de plus en plus d'information accessible sans formalités. Certaines actions et mesures, d'ordre législatif ou opérationnel, sont suggérées pour venir amplifier les initiatives de divulgation de l'information détenue par les organismes publics et les ministères québécois. Il est notamment recommandé que le Québec entreprenne une vaste campagne de communication et de sensibilisation et que des projets-pilotes soient mis en branle au sein de divers organismes publics.

Le gouvernement du Québec est sans l'ombre d'un doute le plus grand producteur, le plus grand consommateur et le plus grand diffuseur d'informations sur son territoire ! Le gouvernement du Québec, par le biais de ses ministères et de ses organismes publics, a un besoin vital de colliger, de créer, de partager des informations pour bien gérer la chose publique. En revanche, dans cette nouvelle économie basée sur l'information, les individus, les sociétés, les ONG, les autres paliers de gouvernement et la société civile ont eux et elles aussi besoin de l'information gouvernementale pour fonctionner, pour créer la richesse, pour développer l'économie, pour participer pleinement à la vie démocratique. L'obtention et la diffusion de l'information ne sont pas des rues à sens unique : de part et d'autre, autant il faut en colliger, autant il faut en divulguer pour assurer le bon fonctionnement de l'économie et la bonne gouvernance.

Dans ce contexte, le régime légal donnant au public le droit d'accéder aux informations et aux documents détenus par l'appareil public constitue la pierre angulaire de la démocratie en ce qu'elle en assure la transparence, la responsabilisation, la légitimité, la qualité et l'efficacité. Mais voilà, après plus de vingt ans d'expérience, il est temps de marquer le pas, de jauger la situation et de réfléchir à la meilleure façon de servir le public en ce qui a trait à la divulgation de l'information gouvernementale. A l'évidence, le régime légal d'accès à l'information fonctionne rondement et remplit ses grands objectifs de politiques publiques... mais peut-on envisager d'accroître, de renouveler les modes de divulgation et de diffusion de l'information gouvernementale... tout en les simplifiant et en les rendant encore plus performants ?

Les initiatives en vue de divulguer et de diffuser volontairement, de façon routinière et sans formalités les informations et les documents détenus par nos administrations publiques s'inscrivent d'emblée dans la foulée de ces ambitieux objectifs. Divers modèles instaurés dans plusieurs États fournissent d'intéressantes pistes à cet égard.

Avant d'en élaborer quelques unes à la lumière de l'analyse comparative faite à partir du modèle québécois et des modèles suédois, américain, britannique, australien, et les modèles de certaines provinces canadiennes, il convient de s'arrêter un instant pour replacer diverses notions dans leur contexte... et convenir du vocabulaire – sinon de la sémantique !

I- Divulgence volontaire

Tout d'abord, on le redit : *Automatic Routine Disclosure* est une expression employée à toutes les sauces. Convenons pour la suite de ce document qu'il s'agit de la divulgation volontaire d'informations ou de documents, sans formalités et la plupart du temps, à l'instigation de l'administration publique. Voilà pour la partie « divulgation ». En ce qui a trait à la seconde composante, qui s'applique au mode de fourniture de l'information, convenons qu'il s'agit de la diffusion active de l'information et apportons tout de go la distinction qui s'impose entre *diffusion active* et *diffusion passive*. Plusieurs confondent les deux notions en partant de la prémisse que si un organisme décide de communiquer de l'information, il s'agit nécessairement d'une diffusion active.

II- Diffusion active vs diffusion passive

Pour les fins de ce document, une *diffusion active* consiste à placer l'information dans les mains de l'auditoire, du public visé alors qu'une *diffusion passive* fait en sorte que l'auditoire visé doit faire la recherche de l'information désirée. A titre d'exemples, l'envoi d'un message par courriel auquel sont annexés des documents, l'envoi de documents par courrier traditionnel ou par télécopieur, la tenue de conférences, de séminaires sont des illustrations de diffusion active. A l'opposé, le versement de documents sur un site internet, la parution d'articles dans des journaux, l'émission *at large* de communiqués de presse constituent tous des exemples de diffusion passive. Dans le contexte d'initiatives de divulgation volontaire ou sans formalités, une combinaison de techniques de diffusion active et de diffusion passive sont nécessaires, tout en reconnaissant que les techniques de diffusion active sont plus efficaces.

Ceci étant dit, voyons comment le modèle québécois peut profiter d'initiatives de divulgation volontaire de l'information et des documents détenus par les ministères et organismes publics assujettis à la législation sur l'accès à l'information gouvernementale et sur la protection des renseignements personnels. Comme nous le notions plus haut, une des premières constatations qui s'impose est que le modèle québécois pour donner accès de façon volontaire ou routinière ou sans formalités aux informations et aux documents détenus par les ministères et organismes publics est déjà, à maints égards, généreux.

Comparé aux modèles qui existent ailleurs, le modèle québécois comporte plusieurs des éléments essentiels de ce que l'on retrouve dans les initiatives en la matière au sein de plusieurs États. Sans avoir de programme officiel de « *Automatic Disclosure* » ou de « *Routine Disclosure* », le Québec est fort bien positionné en ce qui a trait à la divulgation et à la diffusion volontaires des documents qu'il détient et il n'est pas nécessaire d'investir

des sommes faramineuses ou de ré-écrire complètement la Loi pour en faire encore plus, pour en faire un modèle enviable.

Si l'on compare avec ce qui fait ailleurs, voyons les secteurs où le Québec a déjà résolument pris le pas de l'ouverture, de la transparence et de la communication sans formalités d'informations et comment ils peuvent être amplifiés:

III- Changements à la législation

1-) Clause introductive

Une des premières mesures pourrait consister à ajouter à la *Loi sur l'accès à l'information sur la protection des renseignements personnels* une clause introductive explicite à l'effet que la législation a pour but d'élargir le droit du public d'accéder aux documents et à l'information détenus par les organismes publics qui y sont assujettis. Une telle disposition viendrait renforcer la philosophie et les principes de politiques publiques qui sous-tendent la Loi. Certes, l'article 171 de la Loi sur l'accès porte sur cette question mais elle ne semble pas avoir le même poids qu'une clause introductive. Comme le faisait remarquer la Cour suprême, notamment dans la décision *Dagg c. Canada (Ministre des Finances)*, une telle disposition **n'a pas qu'une valeur descriptive : elle constitue la pierre angulaire du régime d'accès et guide les organismes publics, les organismes de révision et même les tribunaux dans l'interprétation et l'application de la législation**. Aussi, l'existence d'une clause introductive mérite d'être particulièrement soulignée puisqu'elle est plutôt rare et donc significative.

L'adoption d'une telle clause aurait aussi l'avantage d'envoyer un signal clair à l'effet que la Loi ne remplace pas les procédures habituelles par lesquelles le public obtient déjà de l'information auprès de sources gouvernementales ou publiques. En conséquence, les pratiques informelles de communication d'information et de documents demeurent intactes (ou sont amplifiées). La Loi existe pour conférer un droit formel de demander accès – ce qui devrait la plupart du temps être une mesure de dernier ressort pour protéger, entre autres, le droit de demander une révision indépendante de toute décision refusant accès, en tout ou en partie, à des documents ou à de l'information ou pour s'assurer de protéger des catégories particulières d'informations (les renseignements de tiers et les renseignements de nature personnelle, par exemple).

2-) Reconnaissance explicite des initiatives de divulgation volontaire ou sans formalités

La Loi pourrait par ailleurs être AUSSI amendée pour prévoir de façon explicite la mise en œuvre d'initiatives de divulgation sans formalités, volontaire, automatique, de routine, selon les préférences, comme c'est le cas dans certains régimes (en Alberta, par exemple). Un autre exemple pourrait être celui des Etats-Unis alors que le *Freedom of Information Act* spécifie les catégories de documents et de renseignements qui doivent être accessibles. La législation québécoise contient un exemple à cet effet avec l'article 29.1 qui édicte que les

décisions rendues par les organismes qui exercent des fonctions quasi-judiciaires sont rendues publiques.

A notre avis toutefois, il n'est pas obligatoire de procéder avec de tels amendements législatifs si des Lignes directrices ou un Énoncé de politique gouvernementale peuvent atteindre les mêmes buts. L'avantage de procéder par voie législative en est certes un de visibilité et de clarté mais les mêmes buts peuvent être atteints d'une autre façon.

3-) Devoir d'assistance

L'article 44 de la Loi pourrait être amendé pour prévoir spécifiquement que le devoir d'assistance qui incombe au responsable de l'accès au sein d'un organisme public englobe aussi la recherche d'informations ou de documents pertinents – et non seulement la formulation de la demande d'accès. Une telle reconnaissance légale confirmerait le rôle de premier plan que le responsable de l'accès est appelé à jouer pour appuyer le public dans ses démarches en vue d'obtenir de l'information.

En pratique, un responsable d'accès qui recevrait une demande pourrait communiquer immédiatement avec son auteur pour préciser la portée de la demande, pour lui offrir de consulter un site internet, pour lui offrir de traiter la demande de façon informelle si les circonstances s'y prêtent, pour lui envoyer des documents qui ont déjà été divulgués ou pour lesquels aucune exception ne s'applique par exemple. Un tel processus réduirait la charge de travail des responsables de l'accès en même temps qu'il réduirait le délai de réponse et la nécessité d'obtenir des approbations à divers niveaux pour divulguer les documents ou l'information demandée. Bien sûr, il faut bien comprendre que si la demande est traitée hors du cadre de la Loi, le recours à la Commission d'accès à l'information n'est pas possible. Cependant, comme l'information recherchée serait fournie, il est difficile de voir comment un différend pourrait naître d'une telle approche.

Pour aller de l'avant avec une amplification du devoir d'assistance confié au responsable de l'accès, il est nécessaire de procéder par amendement législatif car une décision de la Cour du Québec a tout le poids d'un précédent en la matière. Un énoncé de politique ou une directive à cet effet pourraient être envisagés mais ils ne pourraient faire contrepoids à la décision judiciaire qui elle, a valeur légale.

IV- Réseau des responsables de l'accès

Comme nous l'avons vu, il existe déjà plusieurs initiatives de divulgation volontaire et sans formalités d'informations et de documents au sein de plusieurs organismes publics au Québec – même si elles ne sont pas définies ou décrites comme telles ! Il y a donc lieu de faire appel au réseau des responsables chez qui nous sommes certains d'en trouver qui ont une vaste gamme d'expériences et de conseils à partager avec les collègues. Un Groupe de travail devrait être mis sur pied pour

- (i) identifier et répertorier les « bonnes pratiques » ou les « pratiques exemplaires » en matière de divulgation volontaire et de diffusion active de l'information gouvernementale ;
- (ii) organiser un colloque ou symposium pour partager ces expériences et ces bonnes pratiques ;
- (iii) initier divers projets-pilotes et des initiatives ciblées au sein d'organismes d'importance, (et nous développerons plus avant cette notion un peu plus loin) ;
- (iv) mettre sur pied un lien web et des groupes de discussion pour se tenir à jour des développements ;
- (v) servir de « comité de sages » pour commenter sur des projets d'énoncés de politiques ou de directives, lorsque nécessaire.

V- Campagne « *Un Québec ouvert* »

S'inspirant de *Open Sweden*, il est recommandé d'élaborer une campagne semblable pour le Québec. Cette campagne servirait à remettre la transparence, l'ouverture, la divulgation d'informations à l'ordre du jour, en plus de sensibiliser les divers segments du public aux droits que la Loi québécoise leur confère en matière d'accès, aux documents en général et aux renseignements à caractère personnel qui les concernent. Une telle campagne aurait le double avantage de remettre à la page ces importantes notions chez les citoyens et de responsabiliser davantage les employés et gestionnaires de première ligne pour qu'ils répondent efficacement et rapidement aux demandes d'informations et aux demandes d'accès qui leur sont faites.

Avec l'arrivée en scène des villes fusionnées par exemple, le degré de transparence et de divulgation volontaire d'informations et de documents varie grandement d'une ville à l'autre et même, d'un arrondissement à l'autre au sein d'une même ville. Une telle campagne permettrait de mettre les pratiques en matière de divulgation, comme les sites internet par exemple, au même diapason au sein des nouvelles villes fusionnées.

Une telle campagne doit s'articuler autour de grands principes de politiques publiques qui se résument à la transparence, l'efficacité, la démocratie, la protection de la vie privée. Cette campagne devrait s'appuyer sur des initiatives ciblées et sur des projets-pilotes, de même que sur une solide stratégie de communication, qui mettrait à contribution tous les secteurs des organismes publics. La stratégie et la campagne pourraient englober de grands pôles comme les ministères, les établissements scolaires, le secteur de la santé, les municipalités et le réseau de l'Université du Québec avec ses divers campus, par exemple.

La campagne devrait être placée sous la gouverne d'un leader qui pourrait bien être le titulaire du portefeuille des Relations avec les citoyens. Comme toute bonne campagne digne de ce nom, il faudrait bien sûr prévoir une enveloppe budgétaire pour du matériel et des annonces publicitaires mais il faudrait déborder le champ de la publicité traditionnelle et s'adresser aussi à des auditoires ciblés comme les clubs ou organismes de service (e.g. les chambres de commerce), les ONG, les écoles d'administration publique, les départements de sciences politiques, etc. pour faire la promotion des grands thèmes de la campagne « *Un*

Québec ouvert ». Il faudrait également inclure un volet spécifique pour faire connaître ces initiatives et leurs succès à l'extérieur du Québec.

VI- Projets-pilotes

1-) Les nouvelles grandes villes

Des projets-pilotes de divulgation volontaire, de diffusion active devraient être développés et mis en branle, sans qu'il ne soit nécessaire de leur allouer d'importantes ressources. Ainsi par exemple, les nouvelles grandes villes fusionnées pourraient se prêter à un tel exercice alors qu'un projet verrait à assurer une cohérence (sinon une uniformité...) dans les catégories de documents et de renseignements rendus accessibles sans formalités. Par exemple, une matrice devrait être développée pour indiquer tous les documents qui doivent être accessibles via les sites internet institutionnels, c'est-à-dire

- les calendriers, ordres du jour et comptes-rendus des séances du Conseil municipal et des Conseils de chaque arrondissement ;
- les Règlements municipaux;
- les appels d'offres et les contrats octroyés ;
- les rapports d'inspection des restaurants, et autres établissements ;
- les coordonnées des responsables de l'accès ;
- les organigrammes des divers services, etc.

2-) Services d'abonnement / Diffusion active

Certains organismes se prêtent d'emblée à des initiatives de diffusion active. Ces initiatives verraient à mettre l'information directement dans les mains des personnes intéressées, sans attendre des demandes formelles pour y avoir accès. Par exemple, en plus verser des documents sur son site internet institutionnel, un ministère comme le Ministère de l'Environnement pourrait constituer une liste d'envoi de courriels automatisés pour des documents sur des sujets particuliers. La nouvelle *Politique sur l'eau* à titre d'exemple aurait fait l'objet d'un envoi de documents par voie électronique aux groupes voués à la protection de l'environnement, aux associations de chasse et de pêche, etc.

Un organisme public pourrait offrir un service d'abonnement sans frais à des documents électroniques au choix d'une personne, comme c'est le cas chez Publications Québec, on le rappelle. La diffusion passive consiste à verser des documents sur un site internet. La diffusion active consiste à mettre ces documents dans les mains des auditoires visés ou intéressés. Combien d'organismes gagneraient à prendre le pas de la diffusion active ?

3-) Réseau de l'Université du Québec / Renseignements de nature personnelle

Le réseau de l'Université du Québec pourrait participer à une initiative de divulgation sans formalités ou de diffusion automatique pour reprendre l'expression utilisée dans d'autres

universités canadiennes en ce qui a trait à la divulgation de renseignements à caractère personnel concernant ses étudiants, ceux qui sont actuellement inscrits ou ceux qui l'ont déjà été. Une politique bien ciblée pourrait servir de modèle aux autres universités à travers le Québec.

4-) Liste de contrats octroyés

Un autre projet-pilote pourrait consister à confectionner une liste des contrats octroyés spécialement pour la fourniture de biens ou de services, dont la valeur dépasse une certaine somme (\$50,000 ou \$100,000 par exemple), qui serait automatiquement versée sur un site internet dédié à cette fin. Bien sûr les renseignements personnels et les renseignements de tiers de nature délicate seraient extraits de ces documents avant qu'ils ne soient rendus accessibles et diffusés.

5-) Office de protection des consommateurs

Un projet pourrait aussi être envisagé pour communiquer, en les versant sur un site internet par exemple, les renseignements relatifs aux plaintes formulées auprès de l'Office de protection du consommateur et si cela est viable, envisager des initiatives de diffusion active auprès d'auditoires ciblés.

VII- Le Répertoire des programmes et services

Le *Répertoire des programmes et services* du gouvernement du Québec est littéralement la « bible », l'outil qui fait autorité pour trouver des renseignements, des documents pertinents sur plusieurs milliers de sujets. Le *Répertoire* est assorti d'un moteur de recherches qui permet de trouver rapidement les thèmes pour lesquels il existe des documents. Le *Répertoire* n'est pas disponible sur support papier, ce qui se comprend facilement étant donné son envergure et le nombre de documents et de pages qu'il comporte. Cependant, toute personne qui a accès directement à l'internet peut imprimer les documents qu'il cherche tout comme il est possible pour toute personne de se présenter à un bureau de Communication Québec pour y accéder et obtenir une copie de documents. Comme c'est le cas dans d'autres États, il est suggéré d'étudier la possibilité d'offrir le *Répertoire* sur d'autres supports, comme sur CD-ROM, par exemple.

VIII- Les sites internet institutionnels

Le portail national et les portails consacrés aux divers organismes et ministères, s'ils fourmillent d'informations, sont cependant muets vis-à-vis certaines catégories d'informations ou de documents qui sont identifiés dans d'autres juridictions comme étant des documents de base qui doivent être automatiquement accessibles, à l'exemple du *Electronic Freedom of Information Act* américain, c'est-à-dire des documents ou des

informations que les organismes divulguent volontairement. Au nombre de ceux-ci, se trouveraient :

- un organigramme ou un tableau décrivant la structure du Ministère ou de l'organisme ;
- la liste de classement des documents et des renseignements détenus ;
- les manuels de politiques ou de procédures internes liés à la prestation de programmes et les autres manuels administratifs;
- les décisions rendues dans la gestion de certains programmes (les « final opinions » ou « adjudication » par exemple) ;
- une liste indexée des documents ayant été divulgués en réponse à des demandes d'accès par le passé ;
- la Loi constitutive de l'organisme et tous les Règlements qui s'y rattachent.
(NOTE : cette dernière rubrique n'aurait pas nécessairement à être créée de toute pièce : ce pourrait être un hyperlien au site des Lois et Règlements en vigueur au Québec. L'interface serait invisible pour l'internaute mais il faciliterait la tâche du webmestre de l'organisme).

A défaut d'un amendement à la Loi pour ce faire, un Énoncé de politique ou une Directive devraient être développés pour spécifier les renseignements qui doivent obligatoirement être disponibles sur les sites internet institutionnels. Cet Énoncé, cette Directive pourrait aussi spécifier que chaque site internet institutionnel devrait contenir une rubrique consacrée aux questions liées à l'accès à l'information et de protection des renseignements personnels, rubrique qui contiendrait les coordonnées du responsable de l'accès, une liste des documents divulgués par le passé suite à une demande formelle d'accès et lorsque cela est approprié, une copie de ces documents, un mini-guide pour la présentation de demandes d'accès.

IX- Politique / Directive de *Divulgence volontaire* – de *Diffusion active*

Dans le but d'appuyer et de guider les organismes publics, il est suggéré d'élaborer un Énoncé de Politique ou une Directive explicitant les initiatives de divulgation volontaire, de diffusion automatique, de diffusion active. Ce court document énoncerait les fondements de telles initiatives et fournirait les grandes balises pour leur mise en œuvre. Il devrait aussi préciser les types de renseignements qui peuvent ou qui devraient être divulgués dans le cadre de telles initiatives – avec les garanties à fournir ou les précautions à prendre lorsqu'il s'agit de renseignements de tiers ou de renseignements à caractère personnel à titre d'exemples.

Les organismes seraient invités à identifier les documents qui pourraient être d'intérêt pour le public, sans attendre une demande formelle d'accès. Il s'agirait dès lors pour les organismes d'anticiper les demandes d'accès, comme ce fut le cas aux États-Unis par exemple pour les documents traitant de la Guerre du Golfe de 1991. La Politique ou la Directive devrait aussi comporter une section qui traiterai des frais exigibles, le cas échéant, pour fournir des documents même de façon informelle car, rappelons-le, accès sans formalités, ou divulgation volontaire ne sont pas synonymes de « gratuites ». Ce

document pourrait servir de guide ou de modèle pour les organismes qui désirent se doter de leur propre politique interne à cet effet.

Cette Politique ou cette Directive devrait cependant envisager des modes de divulgation et de diffusion qui ne font pas appel à l'internet parce que tous n'y ont pas nécessairement accès ou ne sont pas à l'aise avec l'utilisation des nouvelles technologies. Elle pourrait donc prévoir des modes alternatifs de divulgation comme l'envoi d'une copie sur support papier, par la poste conventionnelle ou par télécopieur par exemple.

X- Rapports statistiques d'activités

Comme nous l'avons vu précédemment, le traitement de demandes d'accès formelles ne représente qu'une fraction des activités de communication de documents et de renseignements faites par les organismes publics. Cependant, il n'existe nulle part un portrait complet de ces activités de divulgation, qu'elles soient formelles ou informelles. Il est probablement difficile pour les organismes publics de comptabiliser toutes les demandes d'informations qu'ils reçoivent et traitent. L'image de l'iceberg vient immédiatement à l'esprit, c'est-à-dire que la partie visible de l'iceberg ne représente que 1% de sa taille alors que la partie cachée représente 99%... Le décalage est probablement encore plus spectaculaire en ce qui a trait aux demandes d'accès formelles versus les demandes d'informations. Les données recueillies auprès de la Société de l'Assurance-Automobile du Québec sont probablement un miroir fidèle de la réalité sur cette question.

Néanmoins, il est suggéré qu'un formulaire soit développé pour que les organismes puissent officiellement faire rapport de leurs activités liées au traitement des demandes formelles d'accès à l'information et des demandes formelles pour avoir accès aux renseignements à caractère personnel. Ces rapports statistiques n'ont pas à être élaborés puisque, selon l'approche développée par le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, le formulaire se complète en une page ! Il s'agit essentiellement de comptabiliser le nombre de demandes reçues par trimestre, le nombre de demandes qui ont été traitées, le délai de réponse, le résultat en termes de communication totale, de communication partielle, de refus (parce que les documents n'existent pas, les formalités n'ont pas été satisfaites, etc.), ou d'abandon, les frais perçus, les exceptions au droit d'accès invoquées, le nombre de plaintes adressées à la Commission, leur disposition, etc.

Les données de chaque trimestre sont additionnées pour produire un rapport annuel qui donne une idée assez juste de la situation. Il est ainsi possible de savoir quelles institutions reçoivent le plus grand nombre de demandes d'accès en vertu de chacune des deux lois (puisque la *Loi sur l'accès à l'information* et la *Loi sur la protection des renseignements personnels* sont distinctes au niveau fédéral), combien il en coûte d'administrer les Lois, et d'identifier de grandes tendances. Par exemple, suite à des reportages dans les médias sur son prétendu « méga-fichier », le Ministère du Développement des Ressources a vu le nombre des demandes d'accès qui lui étaient adressées par des individus qui voulaient avoir accès aux renseignements personnels les concernant passer de 6,843 à 75,669 en l'espace de quelques mois !

Pour l'heure, il est difficile d'avoir un portrait complet de la situation au Québec ; le sondage effectué par monsieur P.-A. Comeau est certes utile mais il ne « fait pas le tour du jardin » pour utiliser une belle expression. De telles données statistiques seraient certes utiles pour montrer comment fonctionne le modèle québécois et l'auteur de ce document est convaincue qu'il fonctionne formidablement bien !

XI- *Guide d'application de la législation sur l'accès*

Enfin, pour appuyer pleinement les responsables de l'accès, il est fortement recommandé de produire un *Guide d'application de la législation sur l'accès*. Il existe certes un corpus de documents idoines, et même une *Loi annotée*, mais il n'existe pas d'ouvrage de référence à la fois simple et complet pour la mise en œuvre du régime d'accès à l'information au sein des ministères et organismes assujettis à la Loi québécoise. Un tel outil serait d'un grand intérêt et d'une utilité indispensable pour tous ceux qui ont à traiter des demandes d'accès. Plus généralement, un tel *Guide* servirait aussi à conseiller les organismes sur la meilleure façon d'aborder la divulgation de documents – par un mode combiné de divulgation volontaire et sans formalités et par le mode plus formaliste et légal prévu dans la législation.

XII- Les recommandations de la Commission d'accès à l'information

Avec le temps, les attentes du public changent et elles amènent les administrations publiques à prendre avantage des nouvelles technologies pour faciliter l'ouverture et l'accès à l'information gouvernementales. En outre, à cause de la décentralisation des activités, il est important d'impliquer le personnel des organismes à tous les niveaux et dans toutes les régions. Tous doivent avoir une bonne connaissance des lois et des règlements qui régissent à la fois l'accès du public à l'information et la protection des renseignements personnels. L'accès à l'information et la protection de la vie privée sont les fondements d'une administration publique responsable et ouverte.

Au Québec, la Commission d'accès à l'information préconise la communication automatique de la majorité des documents, avec ou sans une période d'attente, selon un type de classification. Dans son dernier Rapport quinquennal, la Commission suggère au surplus que même les documents contenant des avis et des recommandations devraient être divulgués automatiquement, après une période d'attente qui pourrait varier, mais certainement plus courte que celle prévue dans la Loi, à savoir 10 ans. Cette suggestion est certes louable d'un point de vue philosophique mais elle commande une certaine prudence dans la pratique.

En effet, les avis et les recommandations qu'ils formulent sont souvent le cœur, la partie la plus délicate du travail des employés de l'appareil public. L'exception contenue dans la Loi vise à préserver l'indépendance et la candeur des employés lorsqu'ils émettent des avis ou qu'ils recommandent des pistes d'actions. Il est essentiel que cette indépendance soit préservée si l'on ne veut pas se priver de la franchise si nécessaire au processus de formulation de politiques, de délibération et de décision. Au demeurant, cette restriction au

droit d'accès se fonde sur un critère de catégorie et non de préjudice, le préjudice qui résulterait d'une divulgation étant implicite.

Dans un régime comme le nôtre où la neutralité et l'anonymat de la bureaucratie sont essentiels, il y a à craindre que rendre publics trop rapidement des avis ou des recommandations, ou des comptes-rendus de délibérations identifiant leurs sources ou leur teneur pourrait nuire à l'intégrité du processus décisionnel. Il pourrait en découler une de deux conséquences : ou bien on assisterait à un effet paralysant – « chilling effect » en anglais – qui fait que les fonctionnaires pourraient être portés à ne pas donner des avis aussi candides que nécessaires, craignant les répercussions, surtout dans les médias de la divulgation de la teneur, de leurs avis. C'est ce que d'aucuns appellent aussi « jouer pour la galerie ». Ou bien ils mettraient de moins en moins d'information sur papier – ce qui serait tout aussi désastreux, surtout à long terme car on perdrait ainsi la mémoire institutionnelle.

La nécessité de protéger le processus décisionnel au sein de la bureaucratie s'apparente au besoin de préserver la confidentialité des échanges de vues et de délibérations du Conseil des ministres – avec une différence majeure cependant : les fonctionnaires font généralement carrière au gouvernement alors que les élus sont généralement en poste pour des périodes plus courtes. Dans les deux cas cependant, le système repose sur l'assurance que les échanges de vues sont francs, candides, indépendants, parfois même « crus », à l'interne mais qu'une fois la décision prise, tous en sont solidaires, que la décision reflète leur point de vue ou non.

Et le fait qu'une décision ait été prise ou qu'un énoncé de politique ait été émis sur une question de nature politique (dans le sens de « policy » et non dans le sens partisan du terme) ne fait pas en sorte que les avis formulés en marge de cette décision ou cette politique devraient être divulgués automatiquement. Exposer trop rapidement à une divulgation automatique les avis et les vues échangés risquerait de fausser ou de diluer le processus décisionnel – et nous en serions tous perdants ! Il faut donc établir un juste équilibre entre le droit d'accès aux documents détenus par le gouvernement et la nécessité d'assurer son bon fonctionnement et son efficacité – ce que reconnaît la *Loi sur l'accès*.

A notre avis, le recours à l'exception pour refuser accès aux avis doit se faire au cas par cas, selon les circonstances propres à chaque document et aux questions qu'il traite et la période de 10 ans ne nous apparaît pas trop longue dans tous les cas.

XII- Classification / Classement des documents

Deux expressions sont régulièrement employées lorsqu'il s'agit de décrire les documents détenus par les ministères et les organismes publics : classification et classement. Voyons de quoi il en retourne.

Généralement, **la classification d'un document** intervient lorsqu'il contient des renseignements de nature délicate qui, s'ils étaient divulgués, pourraient avoir un impact sur la sécurité publique ou sur la défense nationale. Suite aux attentats terroristes du 11

septembre 2001, certains pays, dont le Canada et les États-Unis, ont revu leur *Politique sur la sécurité* et ont même adopté des lois plus restrictives pour protéger l'information en leur possession. Au Canada, la *Loi sur la protection de l'information* est venue remplacer la *Loi sur les secrets officiels* et elle a introduit deux nouveaux concepts, à savoir les « Renseignements opérationnels spéciaux » et les « Personnes astreintes au secret à perpétuité ».

Essentiellement, en vertu de la *Politique sur la Sécurité*, des documents sont classifiés selon une hiérarchie qui va, dans l'ordre, de Confidentiel à Secret à Très Secret. En anglais, les expressions sont traduites par « Confidential », « Secret » et « Top Secret ». Ce n'est évidemment qu'une très petite portion des documents créés ou détenus par les institutions publiques fédérales qui reçoivent une classification en vertu de la *Politique sur la Sécurité*. Cette classification n'est pas directement reliée aux régimes d'accès à l'information gouvernementale. Ainsi, un document contenant des renseignements à caractère personnel, qu'ils soient de nature délicate ou non, fait l'objet d'une exception obligatoire en vertu de la *Loi sur l'accès*. En d'autres termes, même en l'absence d'une annotation de classification, il ne sera pas divulgué dans le cadre d'une demande d'accès. Par contre, un document, même s'il porte une inscription « Très Secret » n'est pas automatiquement exempté de divulgation dans le cadre d'une demande d'accès. En effet, un tel document, s'il tombe dans le champ d'une demande d'accès à l'information, devra être examiné page par page, ligne par ligne, mot par mot s'il le faut pour voir des parties peuvent être divulguées en application de la *Loi sur l'accès*.

Une mention de classification sur un document envoie certes un signal qu'il contient des renseignements de nature délicate mais cela ne suffit pas pour autant à le soustraire à une divulgation autrement requise par la *Loi sur l'accès à l'information* ou la *Loi sur la protection des renseignements personnels* au niveau fédéral, selon le cas. La mention de classification sert surtout à délimiter la circulation du document et de l'information qu'il contient au sein d'un organisme et entre organismes. En effet, en matière de sécurité et de défense nationales, la règle fondamentale est « le besoin de savoir ». Les organismes, tant nationaux qu'internationaux, tentent de compartimenter le plus possible l'information qu'ils détiennent pour que seules les personnes qui ont vraiment besoin de voir cette information y aient accès. Cette limite vise à protéger l'information et les individus qui y ont accès. En effet, si une personne était enlevée par exemple, ou faite prisonnière par un pays ou une organisation hostile, et que cette personne avait une connaissance globale des informations, disons en matière de terrorisme ou de stratégie militaire à titre d'exemples, elle pourrait facilement être « compromise » pour utiliser le langage des services de sécurité ou des forces armées.

Plusieurs ont le réflexe de noter des documents « Confidentiel » parce qu'ils contiennent des renseignements qui sont effectivement de nature confidentielle et ils veulent ainsi signaler l'importance d'user de discrétion avec ces renseignements. Toutefois, si les renseignements contenus dans le document ne concernent pas des questions de sécurité publique, de défense nationale – de sécurité nationale en somme – il ne s'agit pas d'un document vraiment « Confidentiel » au sens de la *Politique sur la Sécurité*.

La notion de classification est fondamentale dans le contexte d'initiatives de divulgation volontaire ou sans formalités, de divulgation automatique, de diffusion active ou passive d'information. En effet, des documents classifiés dont certaines parties ont été « déclassifiées » peuvent être rendues accessibles au public – dans le cadre d'une demande d'accès ou non.

Suite aux événements du 11 septembre 2001, les organismes sont invités à faire montre de prudence en déclassifiant des documents car des renseignements qui, à leur face même, peuvent paraître anodins mais qui peuvent effectivement être problématiques en termes de sécurité publique. Par exemple, le gouvernement fédéral américain a demandé le retrait sur des sites internet d'informations concernant les centrales nucléaires en opération aux Etats-Unis. On imagine facilement que des organisations terroristes pourraient utiliser des informations aussi facilement accessibles pour identifier des cibles potentielles d'attentat.

En outre, il se peut que ce soit l'effet combiné de divulgations éparses qui puisse poser problème. C'est ce qu'on appelle « l'effet mosaïque ». En effet, des renseignements qui, pris individuellement et séparément, ne signifient pas grand-chose peuvent, lorsque rassemblés, donner un portrait clair d'une situation, à l'image d'une mosaïque : chaque morceau en lui-même ne représente pas grand chose mais mis ensemble, tous ces morceaux forment un tout qui peut être fort éloquent.

Le **classement des documents** consiste quant à lui à répertorier documents et renseignements selon certaines catégories, e.g. notes de service, rapports, etc. La Loi québécoise sur l'accès spécifie que chaque organisme doit préparer et garder une liste de classement qui doit être accessible au public sur demande. Comme nous l'avons vu plus haut, cette liste de classement aide les organismes à dresser un inventaire de leurs ressources documentaires. Cet inventaire, cette liste de classement est non seulement utile pour une faciliter l'exercice du droit d'accès, elle est essentielle aux politiques et aux procédures de gestion des documents. La liste de classement sert à connaître les ressources documentaires, leur contenu, leur calendrier de conservation ou de destruction, leur versement aux Archives nationales.

Dans le cadre d'initiatives de divulgation automatique ou volontaire de documents, un organisme devrait effectivement dresser une liste de classement de ses documents, ce qui lui permettrait d'identifier rapidement et efficacement ceux qui peuvent être divulgués sans formalités. La classification, que l'on pourrait aussi appeler la « désignation » de documents, est un exercice qui se fait dans le contexte des questions de sécurité nationale pour circonscrire et contrôler la circulation d'informations de nature délicate en s'appuyant sur le principe du « besoin de savoir ».

XIV- Rôles du responsable de l'accès et des gestionnaires de première ligne

Tout organisme a grand intérêt à impliquer au premier chef le responsable de l'accès dans l'élaboration et la mise en œuvre de ses politiques de gestion des documents. Une telle participation du responsable de l'accès peut aider à réduire le fardeau des diverses directions d'un organisme en identifiant immédiatement les documents qui peuvent se

prêter à une initiative de divulgation volontaire, plutôt que d'avoir à traiter une demande d'accès formelle avec le processus onéreux que cela commande. Le responsable de l'accès peut aussi conseiller ses collègues sur la façon de créer ou de rédiger un document pour isoler les parties qui font l'objet de restrictions au droit d'accès. Les gestionnaires de première ligne peuvent donc tirer avantage de travailler de concert avec le responsable de l'accès pour :

- identifier des documents et de l'information qui peuvent être rendus accessibles sans formalités et volontairement ;
- obtenir appui et conseils sur la meilleure façon de traiter une demande d'information, eu égard aux obligations contenues dans la *Loi sur l'accès à l'information*.

Dans la mesure du possible, le gestionnaire de première ligne doit pouvoir répondre aux demandes d'informations qui lui sont faites. En prenant exemple sur le modèle suédois, un gestionnaire de première ligne au Québec peut divulguer sans formalités un document en réponse à une demande, pourvu que la teneur du document ne pose pas problème. C'est dans ce contexte que la liste de classement peut s'avérer un outil essentiel puisqu'elle permet d'identifier rapidement tous les documents, ou tous les renseignements s'ils sont consignés sous forme électronique ou informatique, qui peuvent être divulgués ou diffusés sans avoir à faire intervenir le cadre formel de la législation. Évidemment, il importe que le gestionnaire ou l'employé de première ligne ait l'autorité de procéder à une telle divulgation.

A tout événement, c'est la situation qui prévaut dans nombre d'organismes publics québécois. En effet, lorsqu'on regarde la situation à la Société d'Assurance-Automobile du Québec, il est évident que les employés et gestionnaires de premières ligne qui répondent à plus de 3 millions de demandes d'informations ne réfèrent pas chacune automatiquement à leur supérieur pour obtenir son approbation avant de divulguer les renseignements ou les documents demandés.

XV- Considérations légales

Un élément essentiel dont il faut tenir compte lorsqu'on envisage des initiatives de divulgation volontaire ou de diffusion active d'informations dans le contexte québécois a trait au régime légal et constitutionnel canadien. En effet, la *Loi constitutionnelle de 1867* prévoit le partage des compétences législatives conférées au gouvernement fédéral et à chacune des provinces. La gestion publique au Canada appelle un délicat équilibre car dans nombre de secteurs d'activités, non seulement les compétences sont-elles complémentaires mais souventes fois, elles se chevauchent. Avant de qualifier des documents susceptibles de divulgation automatique ou volontaire, il importe de prendre en compte le préjudice ou le dommage qui pourrait résulter de sa divulgation. Le réflexe devrait bien sûr être de consulter systématiquement les contreparties fédérales, au fur et à mesure que les documents sont créés, ou lorsqu'un organisme envisage de rendre public un document portant sur une question de compétence partagée ou concurrente.

La même situation prévaut en ce qui a trait aux documents et renseignements qui touchent à la fois des organismes publics québécois et des organismes internationaux comme, par

exemple, l'OCDE, le Conseil de l'Europe, l'Agence de la Francophonie. Des consultations sont nécessaires pour s'assurer que les renseignements et les documents éligibles à des initiatives de divulgation volontaire et de diffusion active reçoivent l'aval de ces organismes.

En outre, dans tout scénario de divulgation volontaire ou de diffusion active de documents, il faut aussi incorporer des mesures pour s'assurer de ne pas communiquer des renseignements qui autrement tombent sous le coup de restrictions obligatoires contenues dans la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*. Il est évidemment question dans ce contexte de renseignements à caractère personnel et de renseignements de tiers, c'est-à-dire des renseignements délicats de nature commerciale, financière, scientifique ou technique ou de secrets industriels. Les documents identifiés comme susceptibles d'être divulgués sans formalités ou activement diffusés doivent donc faire l'objet d'un examen minutieux pour prélever tout renseignement dont la divulgation est par ailleurs interdite par la Loi sur l'accès.

XVI- Priorisation du traitement des demandes d'accès

Le dernier élément à aborder concerne l'ordre dans lequel les demandes d'accès sont traitées au sein des organismes publics. Règle générale, les demandes sont traitées dans l'ordre où elles sont reçues. En initiant des initiatives de divulgation volontaire ou sans formalités, le responsable de l'accès devrait plutôt être en mesure de traiter les demandes dans un ordre de priorité. Ainsi, en recevant une demande le responsable de l'accès peut décider immédiatement qu'il est plus approprié de la traiter hors du cadre de la Loi et en priorité pour accélérer le processus. Par exemple, un organisme qui est à traiter trois demandes d'accès lorsqu'il en reçoit une nouvelle doit pouvoir suspendre le traitement des trois premières pour répondre immédiatement à la dernière si les documents peuvent être rendu accessibles, formellement ou sans formalités, en quelques minutes ou en quelques heures, au lieu d'attendre d'avoir terminé le traitement des autres – ce qui pourrait occasionner un délai de plusieurs jours. En bout de piste, tous y gagnent.

Conclusion

Le modèle québécois de divulgation des documents et des renseignements détenus par les Ministères et organismes publics est déjà généreux, tant de par le régime d'accès prévu par la législation que par les initiatives mises de l'avant pour rendre de plus en plus d'information accessible sans formalités. Certes, des mesures additionnelles peuvent et doivent être contemplées en vue de répondre aux attentes et aux besoins des diverses communautés d'intérêts. De telles initiatives auraient comme résultat de désengorger le système de traitement des demandes formelles d'accès. Elles réduiraient la charge de tous ceux qui ont à répondre à des demandes d'accès mais d'abord et avant tout, elles favoriseraient une meilleure compréhension du fonctionnement de l'appareil public et partant, donnerait un public mieux informé – et comme un public mieux informé est mieux outillé pour participer pleinement et activement à la vie démocratique...

Ces mesures, ces initiatives commandent certes des changements dans les règles légales et dans les règles administratives mais de tels changements ne suffiront pas. Il faut aussi travailler à opérer un changement dans les mœurs et dans l'attitude – autant au sein du public que de l'appareil public. Un tel changement dans les mœurs et dans l'attitude représente tout un défi lorsqu'on considère que l'un des premiers documents que tout nouvel employé de l'appareil public est appelé à signer est un Serment de discrétion !

Une campagne de communication et de sensibilisation apporterait une formidable contribution à un tel changement au sein de l'appareil public québécois – et du public en général !

Le modèle québécois se compare favorablement à d'autres modèles de *Automatic Routine Disclosure*. Avec une série de mesures ponctuelles et un engagement de l'ensemble des serviteurs de l'État, il ne pourra que s'améliorer – pour le plus grand bénéfice de tous !

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

Suède

*The Open Sweden Campaign ;
A Government in the Service of Democracy ;
More About Sweden's Public Administration ;
Personal Data Protection ;
Public Access to Information and Secrey with Swedish Authorities;
The Right of Access to Official Documents (Ministry of Justice) et
The Swedish Approach to Public Access to Documents*

Etats-Unis

The Freedom of Information Act, 5 U.S.C. S. 552

*Freedom of Information Act Guide and Privacy Act – Overview, U.S. Department of Justice
Office of Information and Privacy, mai 2000*

Freedom of Information Act Guide 2002, U.S. Department of Justice

FOIA Counselor : Questions and Answers, FOIA Update, Été 1992

*The « Automatic » Disclosure Provisions of FOIA : Subsections (a)(1) & (a)(2), FOIA
Update, Été 1992*

*Management of Federal Information Resources, Circular No A-130, Office of Management
and Budget*

*Airforce Undertakes Affirmative Electronic Information Disclosure, FOIA Update, Hiver 1998,
U.S. Department of Justice*

Attorney General's Memorandum on the Freedom of Information Act, 12 octobre 2001

*The Ashcroft Memo : « Drastic » Change or « More Thunder than Lightning », First
Government-Wide Audit on Freedom of Information Shows Mixed Impact of Attorney
General Ashcroft Memo, Communiqué de presse du National Security Archive, et Rapport de
vérification, 14 mars 2003*

*Findings Regarding Implementation of Attorney General Guidance Regarding FOIA, Rapport
du National Security Archive, 14 mars 2003*

Homeland and Security Access Regs Need Improvement – National Security Archive Urges Effective Records Management and Applauds Secretary Ridge’s Commitment to FOI Act, Communiqué de presse du 26 février 2003

Homefront Confidential (Third Edition) : How the War on Terrorism Affects Access to Information and the Public’s Right to Know, Rapport préparé par The Reporters Committee for Freedom of the Press Mars 2003

Military to Clamp Down on E-Mail, New York Times, 12 mars 2003

Agencies Place Increasing Emphasis on Affirmative Information Disclosure, FOIA Update, Hiver 1995, Bulletin d’information publié par le Ministère de la Justice des États-Unis

Notification of Rights under FERPA, U.S. Department of Education

Federal Register/ Vol. 65, No 125 / Wednesday, June 28, 2000 / Rules and Regulations

Bush clamps down on records disclosure – Penchant for secrecy in administration predates Sept.11 with Justice Dept. Plans to resist FOIA requests, 3 mars 2002, First Amendment Forum

President Clinton Issues Strong New Consumer Protections to Ensure the Privacy of Medical Records, communiqué de presse la Maison Blanche

Procedures for Processing a Routine Use Disclosure for an Incident Complaint Report, 19 janvier 2001

Agencies Continue E-FOIA Implementation, FOIA Post 2001, US Department of Justice, Office of Information and Privacy

Canada

Loi sur la protection des renseignements personnels, L.R.C. 1985, ch. P-21

Loi sur l’accès à l’information, L.R.C. 1985, ch. A-1

Politique du gouvernement sur la sécurité – Norme opérationnelle de la Loi sur la protection de l’information, Secrétariat du conseil du Trésor du Canada, 17 mars 2003

Accès à l’information : comment mieux servir les Canadiens, Rapport du Groupe d’étude de l’accès à l’information, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, Ottawa, Juin 2002, No de catalogue : BT22-83/2002-MRC

Politique d’information et gouvernance, Rapport de recherche no 1 préparé pour le Groupe d’étude de l’accès à l’information, juin 2001, Luc Juillet et Gilles Paquet

La gestion des délais de réponse aux termes de lois canadiennes sur l'accès à l'information, Rapport no 25, Groupe d'étude de l'accès à l'information

Consultations of the Task Force with other Jurisdictions on their Access to Information Regimes – Alberta, Groupe d'étude sur l'accès à l'information

Brief to the Access to Information Review Public Service Task Force (ATIRTF), Mémoire du Conseil national du Statut de la Femme, 4 juillet 2001

Québec

Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels, L.R.Q., c. A-2.1

Une réforme de l'accès à l'information : le choix de la transparence, 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, Commission d'accès à l'information, Novembre 2002

Accès à l'information et protection des renseignements personnels : perspectives nouvelles, Allocution de Madame Jennifer Stoddart, présidente de la Commission d'accès à l'information lors du Colloque annuel de l'Association sur l'accès et sur la protection de l'information, 22 mai 2002

Fiches d'information de la Commission d'accès à l'information :
Automatic Routine Disclosure ; Rôle du responsable de l'accès, Transparence

Duplé, Nicole, *L'accès à l'information : examen critique de la loi québécoise sur l'accès à l'information à la lumière de quelques législations étrangères*, Université Laval, 2002

Les demandes d'accès à l'information dans l'administration publique du Québec en 2001-2002, Rapport d'un sondage effectué par l'ÉNAP, soumis par Paul-André Comeau, Montréal, Septembre 2002

Alberta

Freedom of Information and Privacy Act, R.S.A. 2000, c. F-25

Government of Alberta, Freedom of Information and Protection of Privacy, « Guidelines and Practices : 2002 Edition »

Routine Access to Information, Politique de l'Université de l'Alberta

Human Resources Guide for Local Public Bodies, Freedom of Information and Protection of Privacy

Athabasca University Policy on Access to Information, 1^{er} septembre 1999

Freedom of Information and Protection of Privacy Regulation, Alberta Regulation 200/95

FOIPP and Technology, Best Practices for Alberta School Jurisdictions, Février 1999, Ministère de l'Éducation de l'Alberta

Ontario

Freedom of Information and Protection of Privacy Act (Ontario), S.O. 1987, c. 25

Creative FOI, Quality Service and Effectiveness in FOI and Privacy, Présentation sur diapositives, 20 septembre 2002

Manual, Management Board Secretariat, Information and Privacy Office

Routine Disclosure/Active Dissemination, A Joint Project of The Office of the Information and Privacy Commissioner/Ontario and The Freedom of Information and Privacy Branch, Management Board Secretariat, Avril 1994

Enhancing Access to Information : RD/AD Success Stories, Avril 1996

Routine Disclosure/Active Dissemination : A Best Practice in the City of Mississauga

Municipal Freedom of Information and Protection of Privacy Act

Manitoba

Confidentialité (Accès à l'information), Chapitre 6.14.1 du « FIPPA Resource Manual », Gouvernement du Manitoba

Access to Information, Ministère des Affaires municipales

Colombie-Britannique

Freedom of Information and Protection of Privacy Act, S.B.C. 1992, c. 61

Guidelines for the Routine Release of Records Information, Ministry of Management Services, Octobre 1997

Routine Release Guidelines, Administrative Records Classification System (ARCS), Ministry of Management Services

Policies / Openness and Accountability, Freedom of Information Requests, BC Hydro, 26 septembre 2002

Routine Disclosure of Information : Departmental Guidelines, Simon Fraser University

Delays in responding to access requests a cause for concern says Commissioner Loukedelis in his first Annual Report, Communiqué de presse, Commissariat de l'accès à l'information et de la protection de la vie privée de la Colombie-Britannique, 5 juillet 2000

Is the door opening or closing, allocution de David Loukedelis, Commissaire de l'accès à l'information et de la protection de la vie privée de la Colombie-Britannique, 29 juillet 2000

Ordonnance no 86, Commissariat de l'accès à l'information et de la protection de la vie privée de la Colombie-Britannique, 27 février 1996

Policy and Procedures Manual, Section 36 – Disclosure of Archival or Historical Purposes (sic), Ministry of Management Services

Nouvelle-Écosse

Notes d'allocution de l'Ombudsman de la Nouvelle-Écosse, Comparution devant le « Law Amendment's Committee of the N.S. Legislature », 8 mai 2002

Royaume-Uni

Explanatory Notes to Freedom of Information Act 2000

Gateway Reviews – Disclosure, Office of Government Commerce, Royaume-Uni

Protocol for Routine Disclosure of Documents and the Attendance of Witnesses at the London Assembly and its Committees, Transport for London

Australie

Disclosure of information on EPA contracts with the private sector, New South Wales EPA

Public Awareness of the Freedom of Information Act

The Ballad of Frank and Candour : Trying to Shake the Secrecy Blues from the Heart of Government

Freedom of Information 12 Years On

Register of Information, Justice Tasmania

Snell, Rick : *Hitting the Wall : Does Freedom of Information Have Staying Power ?*, in : *Administrative Law : Are the States Overtaking the Commonwealth ?* AIAL 1996, 153-184

Snell, Rick : *The Effect of Freedom : Is FoI a Benefit or a Threat to Record Management Practices ?*, Allocution prononcée le 6 septembre 1993, à la National Convention Records Management Association of Australia

Nouvelle-Zélande

Taking Freedom of Information Laws into the Future, Allocution de Blair Stewart, Commissaire-adjoint, Commissariat à la protection de la vie privée

Autres

Access Policies, The World Bank Group Archives

Impliquer les citoyens : l'information, la consultation et la participation du public dans le processus de décision, Note de synthèse no 10 sur la gestion publique, Organisation de Coopération et de Développement Economiques (OCDE), Juillet 2001 et Rapport intégral

Les technologies de l'information en tant qu'instrument de réforme de la gestion publique : étude de cinq pays de l'OCDE, Décembre 1998

Recommandation Rec(2002)2 du Comité des Ministres aux États Membres sur l'accès aux documents publics, Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE), 21 février 2002

Lenihan, Donald G., *Vers une nouvelle gouvernance : du cybergouvernement à la cyberdémocratie*, Centre pour la collaboration gouvernementale

Le cybergouvernement : avis aux élus, Centre pour la collaboration gouvernementale, Gouvernements en mutation, Volume 7, Octobre 2002

Banisar, David, *Freedom of Information and Access to Government Records Around the World*

LEXIQUE

Automatic Routine Disclosure : cette expression est employée à diverses sauces mais on ne la trouve pas comme telle dans les lois ou dans la littérature autrement que sur le site internet de la Commission d'accès à l'information du Québec. Essentiellement, *Automatic Routine Disclosure* englobe diverses initiatives en vue de rendre accessibles volontairement ou sans formalités des renseignements et des documents détenus par les organismes publics. Généralement, les expressions employées sont plutôt : *Automatic Disclosure*, *Routine Disclosure* et *Active Dissemination*.

Active Dissemination : se dit lorsqu'un organisme rend des renseignements et des documents disponibles, accessibles de sa propre initiative. Les renseignements ou documents peuvent être consultés sur le site internet ou dans les salles de lecture aménagés par un organisme. (En français, souvent traduit par *diffusion active*).

Affirmative Information Disclosure : initiative prise par un organisme public pour transmettre de l'information ou des documents à un auditoire ciblé. Par exemple, l'envoi de documents portant sur une politique à des individus ou à des Organismes non gouvernementaux (ONG) intéressés par le sujet traitée dans les documents constitue une initiative de *Affirmative Information Disclosure*. Cette expression est transposée du contexte des programmes d'équité ou de « discrimination positive » appelés en anglais « *Affirmative Action* ». (En français, il s'agit effectivement d'une initiative de *diffusion active*).

Automatic disclosure : divulgation de renseignements ou de documents exigée par une loi, une décision judiciaire, les règles de justice naturelle. Par exemple, la divulgation de son organigramme, une description des programmes qu'il administre, des décisions rendues en application d'une loi par un organisme public constituent des exemples d'informations divulguées dans le cadre d'initiatives de *Automatic Disclosure*. (En français : divulgation automatique).

Classification : annotation inscrite sur un document pour désigner la nature délicate des informations qu'il contient et dont la divulgation pourrait porter atteinte à la sécurité nationale. Cette désignation est fondée sur le principe du « besoin de savoir » pour gérer la circulation d'informations au sein d'organismes publics ou entre organismes, tant au niveau domestique qu'international. La classification ou désignation n'est pas liée aux restrictions contenues dans les lois portant sur l'accès à l'information ou sur la protection des renseignements personnels. Généralement, la classification comporte trois niveaux : Confidentiel, Secret, Très secret.

Liste de classement : base de données qui permet d'identifier, de localiser, de repérer les ressources documentaires d'un organisme public. La liste de classement peut être sur support papier ou elle peut être informatisée.

Registre / Répertoire : document consignait des renseignements sur des catégories d'informations préalablement identifiées. Par exemple, le Répertoire de renseignements personnels du gouvernement fédéral canadien identifie les fichiers de renseignements personnels détenus par chaque institution fédérale assujettie à la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Le *Registre* américain décrit la structure organisationnelle, les programmes administrés par chaque organisme assujetti à la Loi sur l'accès à l'information américaine, le *Freedom of Information Act*.

Routine disclosure : toute procédure ou initiative mise en œuvre pour faciliter l'accès à l'information gouvernementale. Peut inclure le versement de documents sur un site internet, l'inclusion de documents dans une salle de lecture, la publication de renseignements et même, le traitement informel d'une demande d'accès. (Souvent traduit en français par *Divulgence de routine*.)

Routine release : divulgation sans formalités de renseignements personnels à une personne autre que celle concernée, généralement dans le contexte scolaire. L'information divulguée peut concerner les années de fréquentation d'un établissement, les cours suivis et réussis, par exemple. (Se traduit généralement en français par *Communication de routine*).

Salle de lecture : amalgame d'informations ou de documents que le public peut consulter sans formalités. Au début, les salles de lecture étaient une pièce ou un espace aménagé à cette fin mais au fil des ans, des salles de lecture virtuelles sont apparues alors que des rubriques sur des sites internet institutionnels conservent des documents et informations mise à la disposition du public volontairement, sans formalités. Les salles de lecture peuvent être exigées par une loi ou peuvent être créées par un organisme de sa propre initiative.