

## ACCÈS AUX DOCUMENTS

### RÉSULTATS DE LA RÉVISION DU RÉGIME DE L'ACCÈS À L'INFORMATION (1 DE 4)

Par M<sup>e</sup> Dussault, qui relève du ministère de la Justice, et M. Patry œuvrent au Secrétariat à la réforme des institutions démocratiques et à l'accès à l'information du Ministère du Conseil exécutif. Ils ont tous les deux travaillé au cheminement du projet de loi n<sup>o</sup> 86; le premier à titre de légiste et le second comme conseiller.

## ACCÈS AUX DOCUMENTS

Le projet de loi n° 86, *Loi modifiant la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels et d'autres dispositions législatives*, a été adopté le 13 juin 2006. Il s'agit du chapitre 22 des lois du Québec de 2006.

Sanctionnée le 14 juin dernier, la nouvelle loi constitue le résultat de la révision de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels* (Loi sur l'accès) et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé* (Loi sur le secteur privé) amorcée en 2002 par le quatrième rapport quinquennal de la Commission d'accès à l'information. Pour mémoire, soulignons que les deux derniers projets de loi de la révision quinquennale précédente amorcée en 1997, soit le projet de loi n° 451 et le projet de loi n° 122 sont morts au feuillet. Cette loi constitue donc la réponse du gouvernement à de nombreuses consultations et réflexions qui ont eu cours depuis plus de 15 ans puisque les modifications à la Loi sur l'accès issues de la première révision datent de 1990.

Cet article, le premier d'une série de quatre, présente succinctement les principales modifications apportées dans les chapitres I et II de la Loi sur l'accès dont la plupart des dispositions portent sur l'accès aux documents des organismes publics.

### ASSUJETTISSEMENT À LA LOI

Les quarante-cinq ordres professionnels régis par le *Code des professions* seront assujettis à la Loi sur l'accès en ce qui a trait aux documents relatifs au contrôle de l'exercice de la profession. Il s'agit notamment des documents qui concernent la formation, l'admission, la délivrance de permis, de certification de spécialiste ou d'autorisation spéciale, la discipline, la conciliation et l'arbitrage de comptes, la surveillance de l'exercice de la profession et de l'utilisation d'un titre, l'inspection et l'indemnisation. La Loi sur le secteur privé encadrera la protection des renseignements personnels de ces ordres en ce qui concerne leur mission associative. Ce régime hybride entrera en vigueur le 14 septembre 2007.

Seront également assujettis à la loi les quelque 120 centres locaux de développement (CLD) et les 21 conférences régionales des élus (CRÉ). Dans le domaine municipal, les critères d'assujettissement de certains organismes périphériques ont été clarifiés. La loi s'appliquera dorénavant à tout organisme dont le conseil d'administration est formé d'au moins un élu municipal siégeant à ce titre et dont une municipalité ou une communauté métropolitaine adopte ou approuve le budget ou contribue à plus de la moitié de son financement.

### Diffusion systématique de l'information

Les organismes publics assujettis à la Loi sur l'accès, à l'exception de certains d'entre eux, devront diffuser, dans un site Internet, les documents ou renseignements accessibles en vertu de la loi qui auront été identifiés par règlement du gouvernement. Ils devront aussi mettre en œuvre d'autres mesures favorisant l'accès à l'information édictées par ce règlement.

Précisons qu'en commission parlementaire, le ministre responsable de l'Accès à l'information, M. Benoît Pelletier, a indiqué que le gouvernement veut, dans une première étape, évaluer les effets des règles de diffusion à l'échelle des ministères ou organismes gouvernementaux avant d'enclencher une seconde étape qui assujettirait les organismes des secteurs municipal, scolaire et de la santé<sup>1</sup>.

---

1. Journal des débats, <http://www.assnat.qc.ca/fra/37Legislature2/DEBATS/journal/cc/060321.htm>.

Cette mesure ouvre des perspectives nouvelles quant au droit d'accès à l'information du citoyen. En effet, jusqu'à l'adoption du projet de loi, ce droit s'exerçait généralement au moyen d'une procédure formelle de demande d'accès à un document. Bien que les critères d'accessibilité aux documents soient les mêmes, cette nouvelle règle augmentera la diffusion sur Internet d'un nombre beaucoup plus important de documents détenus par les organismes visés. Conséquemment, le citoyen aura accès systématiquement à plus d'information gouvernementale sans qu'il doive recourir à la procédure formelle d'une demande d'accès à un document.

Le projet de règlement sur la diffusion de l'information puisera vraisemblablement sa substance de l'ébauche de politique de diffusion de l'information rendue publique en septembre 2005, lors de la consultation générale de la Commission de la culture de l'Assemblée nationale portant sur le projet de loi n° 86<sup>2</sup>.

L'ébauche de politique énumère plusieurs documents que l'organisme visé doit diffuser systématiquement dans un site Internet. À titre d'exemple, signalons les suivants :

- plan de classification de ses documents;
- calendrier de conservation;
- registre de communication des renseignements personnels;
- inventaire des fichiers de renseignements personnels;
- études, recherches, rapports de statistiques réalisés par l'organisme ou pour son compte, les plus fréquemment demandés ou qui présentent un intérêt pour l'information du public;
- documents déjà communiqués dans le cadre d'une demande d'accès auprès du responsable de l'accès aux documents qui présentent un intérêt pour l'information du public;
- documents déposés à l'Assemblée nationale;
- liste des engagements financiers soumis au processus de vérification de l'Assemblée nationale, etc.

### Liste de classement / plan de classification

Le rapport quinquennal (2002) de la Commission d'accès à l'information (CAI) recommandait que les organismes publics aient l'obligation de dresser un index général des documents qui remplacerait la liste de classement prévue à l'article 16 de la Loi sur l'accès. La Commission de la culture avait par ailleurs recommandé d'étudier de plus près la proposition de l'Association des Archivistes du Québec qui, lors des audiences sur le rapport quinquennal de la CAI, avait suggéré de mettre à profit les outils de gestion documentaire déjà existants au sein de l'administration publique, notamment le plan de classification.

---

2. Journal des débats, <http://www.assnat.qc.ca/fra/37legislature1/commissions/Cc/depot-PL86.html>.

Finalement, le concept de liste de classement a été remplacé par celui de plan de classification. La classification documentaire consiste en une opération intellectuelle visant à analyser et à déterminer le sujet d'un document et choisir une classe, une sous-classe, une division ou une sous-division dans laquelle on le classifiera<sup>3</sup>. Ainsi, on comprendra que le plan de classification fait état de cette opération en décrivant la structure hiérarchique et logique permettant le classement et le repérage de pièces d'archives ou d'ensembles documentaires<sup>4</sup>. Il vise à regrouper ensemble des documents ou des dossiers portant sur un même sujet. Le plan de classification sert au repérage de l'information en établissant les grands domaines, les processus d'affaires et les activités de l'organisme. Il contribuera ainsi non seulement à mieux gérer les documents et les dossiers, mais aussi à les rendre plus facilement accessibles et à mieux connaître l'organisme.

Pour les ministères et organismes gouvernementaux, le remplacement de la liste de classement par le plan de classification permet d'utiliser à des fins d'accès à l'information un outil documentaire déjà existant pour des fins archivistiques. Selon les experts des Archives nationales du Québec et ceux de l'Association des archivistes du Québec, le plan de classification correspond davantage à la réalité des ministères et organismes en termes de classification et d'archivage des documents que la liste de classement. De plus, pour l'élaboration de ce plan, on peut compter sur un domaine d'expertise reconnue et des règles établies, ce qui faisait défaut pour l'élaboration de la liste de classement.

### **Mesures concernant les personnes handicapées**

Des mesures d'accommodement raisonnables devront être prises sur demande pour permettre à une personne handicapée d'exercer son droit d'accès aux documents et aux renseignements personnels. L'organisme saisi d'une telle demande d'accès devra tenir compte de la politique visant à ce que les organismes publics se dotent de mesures d'accommodement raisonnables permettant notamment aux personnes handicapées d'avoir accès aux documents. Le gouvernement doit établir cette politique d'ici le 17 décembre 2006, en vertu de l'article 26.5 de la *Loi assurant l'exercice des droits des personnes handicapées en vue de leur intégration scolaire, professionnelle et sociale*<sup>5</sup>.

### **Rôle du responsable de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels**

Le responsable de l'accès devra prêter assistance au requérant ou à la requérante dans le cas d'une demande d'accès qui ne serait pas suffisamment précise ou lorsqu'une personne formule une telle demande d'assistance.

Dans le cas d'une demande d'accès à plus d'un document, il devra distinguer les frais de transcription ou de reproduction pour chacun des documents identifiés.

En ce qui a trait à la décision du responsable, elle devra dorénavant être accompagnée du texte de la disposition sur laquelle le refus s'appuie.

### **Nouvelles restrictions au droit d'accès**

L'article 22 de la Loi sur l'accès a été modifié. Il sera désormais possible de refuser de communiquer un renseignement visé par cette disposition lorsque sa divulgation risquerait vraisemblablement de révéler un projet ou une stratégie d'emprunt, de placement, de gestion de dette ou de gestion de fonds.

---

3. Archives nationales du Québec, Normes et procédures archivistiques, Québec, 1996.

4. Association des archivistes du Québec inc., Guide de classification et de classement des documents des associations et autres organismes de même nature, Québec, 1997.

5. L.R.Q., ch. E-20.1.

L'article 28 touchant les renseignements ayant des incidences sur l'administration de la justice et la sécurité publique a été modifié sous quatre aspects :

- on a substitué au concept actuel de « renseignement obtenu par une personne chargée, en vertu de la loi, de prévenir, détecter ou réprimer le crime ou les infractions à la loi » le concept de « renseignement contenu dans un document qu'un organisme détient dans l'exercice d'une telle fonction ». Ainsi, on ne devrait plus s'attarder au statut de la personne ayant obtenu les renseignements, mais plutôt évaluer dans le cadre de quelles fonctions l'organisme détient les renseignements;
- on a étendu la restriction à un renseignement contenu dans un document qu'un organisme public détient dans l'exercice d'une collaboration avec une personne ou un organisme chargé d'une fonction, prévue par la loi, de prévention, de détection et de répression du crime ou des infractions aux lois;
- on a précisé que la divulgation que l'on souhaite éviter devrait être susceptible d'entraver non plus seulement le déroulement d'une enquête, mais plutôt d'entraver une enquête à venir, en cours ou sujette à réouverture.
- finalement, on s'est assuré, à la demande de la SAAQ, que les renseignements obtenus lors des enquêtes effectuées chez les agents ou mandataires de l'organisme puissent bénéficier de la même protection que ceux obtenus de son service de sécurité lors de ses enquêtes internes.

Le nouvel article 28.1 ajoute une restriction et oblige un organisme à refuser de confirmer l'existence ou de donner communication d'un renseignement dont la divulgation aurait pour effet de porter atteinte à la sécurité de l'État. Lors des travaux parlementaires entourant l'adoption de cette disposition, on a soumis aux députés la description suivante de la notion de « sécurité de l'État » :

« (...) la protection des institutions de l'État et de leurs représentants, la protection et la préservation des différentes infrastructures névralgiques nationales ou les intérêts fondamentaux de l'État et le respect des principes démocratiques.

De façon plus spécifique, on parle de : suivre l'évolution des phénomènes sociaux susceptibles de menacer la paix sociale; de détecter les risques d'agitation sociale et de menace aux institutions démocratiques; de détecter et d'évaluer les menaces contre les personnalités politiques; de vérifier, à la demande des autorités compétentes, l'intégrité des personnes devant occuper des postes stratégiques au sein de l'appareil gouvernemental. »<sup>6</sup>.

Enfin, le nouvel article 30.1 permettra de refuser l'accès à un document révélant une politique budgétaire du gouvernement avant que le ministre des Finances ne la rende publique.

### **Restrictions inapplicables**

L'article 26 qui écartait l'application de certaines restrictions au droit d'accès au profit du droit à la qualité de l'environnement et de la sécurité publique est abrogé et remplacé par l'article 41.1 qui reprend essentiellement le même objectif mais en réduisant davantage le nombre de restrictions.

De plus, le second alinéa de l'article 41.1 reprend essentiellement un droit d'accès applicable au ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs pour l'étendre à presque tous les organismes publics. Il s'agit du droit d'accès à un renseignement concernant un contaminant dans l'environnement.

---

6. Journal des débats, <http://www.assnat.qc.ca/fra/37Legislature2/DEBATS/journal/cc/060321.htm>.

Le nouvel article 41.2 crée un régime d'exception qui permet à un organisme public de communiquer, dans certains cas, des renseignements en principe confidentiels notamment certains renseignements fournis par des entreprises.

La création de ce régime répond, notamment, à la demande du Groupe-conseil sur l'allègement réglementaire qui recommandait dans son dernier rapport au premier ministre (août 2003), de réduire les obstacles juridiques au partage des informations exigées des entreprises :

« Aux yeux du groupe-conseil, l'article 23 de la Loi sur l'accès et l'interprétation que lui donne la CAI constituent un obstacle important à la cessation des pratiques de collectes répétitives auprès de l'entreprise par l'administration publique. L'article 23 devrait être modifié afin de permettre des communications d'informations entre organismes publics lorsque ces informations sont nécessaires à l'application d'une loi ou règlement.

Le groupe-conseil estime, par ailleurs, que les technologies de l'information permettent maintenant l'échange d'information dans le respect des exigences les plus strictes en matière de sécurité et de confidentialité et, qu'en conséquence, des efforts devraient être entrepris pour éliminer les obstacles juridiques au partage de l'information par des ministères et organismes. ».

Les exceptions prévues à l'article 41.2 permettant de communiquer un renseignement visé par une restriction au droit d'accès contenue aux articles 23, 24, 28, 28.1 ou 29 s'inspirent de celles qui sont prévues en matière de renseignements personnels.

Voilà les principales modifications apportées à la Loi sur l'accès par le projet de loi n° 86, en matière d'accès aux documents des organismes publics. La mise en œuvre de plusieurs éléments importants de ces modifications reste à venir puisque le gouvernement doit ultérieurement édicter le règlement sur la diffusion systématique de l'information, établir la politique relative aux mesures d'accommodement raisonnables et, enfin, on doit attendre le 14 septembre 2007 pour voir les ordres professionnels assujettis substantiellement à la Loi sur l'accès.

---