

COMMISSION D'ACCÈS À L'INFORMATION

RÉSULTATS DE LA RÉVISION DU RÉGIME DE L'ACCÈS À L'INFORMATION (3 DE 4)

Par M^e Dussault, qui relève du ministère de la Justice, et M^{me} Lucille Dion 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^o 86; le premier à titre de légiste et la seconde comme conseillère.

COMMISSION D'ACCÈS À L'INFORMATION

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 issus de la révision quinquennale de 1997, 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. Les modifications à la Loi sur l'accès, issues de la première révision, datent de 1990.

Cet article, le troisième d'une série de quatre, présente succinctement les principales modifications apportées au chapitre IV de la Loi sur l'accès portant sur la Commission d'accès à l'information (Commission ou CAI). Il souligne également le rôle confié au ministre responsable de l'application de la loi.

Structure et organisation de la Commission

La principale modification touchant la structure de la CAI consiste en la création de deux sections distinctes en son sein : la section juridictionnelle et la section de surveillance¹.

La section juridictionnelle a pour fonction de décider des demandes de révision faites en vertu de la Loi sur l'accès et des demandes de mécontentes faites en vertu de la Loi sur le secteur privé². Des mesures ont été prises pour raccourcir les délais. La Commission devra exercer ses pouvoirs de façon diligente et efficace, et elle devra rendre sa décision dans les trois mois de sa prise en délibéré³. L'obligation de demander la permission d'appeler d'une décision de la Commission a été supprimée, sauf lorsqu'il s'agit d'une décision interlocutoire⁴.

La section de surveillance a pour fonction, notamment, de faire enquête sur l'application de la loi et de donner des avis sur les projets de transfert de renseignements⁵. La loi dote la CAI d'un pouvoir d'inspection dans le secteur public et dans le secteur privé. La Commission peut autoriser un membre de son personnel ou toute autre personne à agir comme inspecteur. Ce dernier dispose alors de pouvoirs tels celui de pénétrer à toute heure raisonnable, dans l'établissement d'un organisme ou d'une personne assujetti à la loi; celui d'exiger tout renseignement ou document; celui d'examiner et de tirer copie de ces documents⁶.

La loi prévoit que les enquêtes de la Commission sont faites selon un mode non contradictoire⁷. L'ordonnance rendue au terme d'une enquête est susceptible d'appel⁸. Une nouvelle fonction est confiée

1. Article 103 de la Loi sur l'accès.

2. Article 134.2 de la Loi sur l'accès.

3. Article 141.1 de la Loi sur l'accès; article 55.1 de la Loi sur le secteur privé.

4. Articles 147, 147.1, 149 et 150 de la Loi sur l'accès; articles 61, 61.1, 63 et 64 de la Loi sur le secteur privé.

5. Article 123 de la Loi sur l'accès.

6. Articles 123.1 et 123.2 de la Loi sur l'accès; articles 80.2, 80.3 et 80.4 de la Loi sur le secteur privé.

7. Article 129, al. 2, de la Loi sur l'accès.

à la section « de surveillance » de la Commission. Celle-ci est chargée d'assurer le respect et la promotion de l'accès aux documents et de la protection des renseignements personnels⁹.

Certains pouvoirs confiés à la section « de surveillance » de la Commission pourront être exercés par un seul membre. Ainsi, un membre seul pourra rendre une décision ou exécuter certaines tâches accomplies autrefois par la Commission¹⁰. Le président peut aussi déléguer, en tout ou en partie, à un membre de son personnel les fonctions et pouvoirs dévolus à la Commission tels celui de faire enquête sur l'application de la loi et d'accorder à une personne l'autorisation de recevoir, à des fins de recherche, la communication de renseignements personnels, sans le consentement des personnes concernées¹¹.

Membres de la Commission

La loi prévoit que la Commission se compose d'au moins cinq membres, dont un président et un vice-président. Elle précise que les membres autres que le président et le vice-président sont affectés, par résolution de l'Assemblée nationale, à l'une des sections pour la durée de leur mandat. Au moins deux membres sont affectés à la section « juridictionnelle »¹². Toutefois, pour la bonne expédition des affaires de la Commission, le président pourra affecter temporairement un membre auprès d'une autre section¹³.

La loi crée un nouveau processus de nomination des membres de la Commission. Les membres de la Commission demeurent nommés, sur proposition du premier ministre, par résolution de l'Assemblée nationale approuvée par au moins les deux tiers de ses membres. Toutefois, ils seront préalablement choisis suivant une procédure de sélection établie par règlement du Bureau de l'Assemblée nationale¹⁴.

La limite de deux mandats imposée antérieurement aux commissaires ne s'applique plus de sorte qu'un commissaire peut maintenant être nommé sans égard au nombre de mandats qu'il a auparavant exercés.

Rôle du président et du vice-président

La loi définit, de façon plus exhaustive, les fonctions du président pour l'administration des affaires de la Commission¹⁵. Malgré l'énumération des fonctions dans la loi, le président n'est pas confiné à ces fonctions administratives, il peut exercer également des fonctions juridictionnelles ou de surveillance¹⁶.

Quant au vice-président, la loi prévoit qu'il remplace le président en cas d'absence ou d'empêchement de ce dernier ou de vacance de son poste. Le président peut aussi lui déléguer, en tout ou en partie, ses attributions¹⁷.

8. Article 147 de la Loi sur l'accès.

9. Article 122.1 al. 2 de la Loi sur l'accès.

10. Article 130.2 de la Loi sur l'accès.

11. Article 130.2 de la Loi sur l'accès.

12. Article 104 de la Loi sur l'accès.

13. Article 110, al. 3 de la Loi sur l'accès.

14. Article 104.1 de la Loi sur l'accès.

15. Article 110 de la Loi sur l'accès.

16. Articles 122 et 134.1 de la Loi sur l'accès.

17. Article 107.1 de la Loi sur l'accès.

Règles de déontologie et Règles de preuve et de procédure

Au chapitre des règlements de la CAI, deux nouveautés sont apparues. En premier lieu, la loi oblige la Commission à se doter de règles de régie interne et de déontologie¹⁸. En second lieu, le règlement concernant les règles de preuve et de procédure devra dorénavant « prévoir des dispositions pour assurer l'accessibilité à la Commission ainsi que la qualité et la célérité de son processus décisionnel. À cette fin, il doit encadrer le temps consacré aux instances à partir du dépôt de la demande de révision jusqu'à la tenue de l'audience, le cas échéant¹⁹ ».

Processus de révision quinquennale

Des modifications sont apportées au processus de révision quinquennale de la loi. La Commission demeure le maître d'œuvre du rapport quinquennal touchant l'application de la Loi sur l'accès et de la Loi sur le secteur privé, ainsi que du régime auquel seront assujettis les ordres professionnels. Toutefois, ce rapport portera également sur les sujets que le ministre responsable de la loi pourra soumettre à la Commission. Il comprendra aussi les constatations de vérification et les recommandations que le Vérificateur général jugera appropriées²⁰. L'échéance du prochain rapport a été fixée au 14 juin 2011.

Rôle du ministre responsable

La loi confie expressément des fonctions au ministre responsable de la loi. Il conseille le gouvernement en lui fournissant des avis en matière d'accès à l'information et de protection des renseignements personnels, notamment sur des projets de loi ou sur l'élaboration de systèmes d'information. À cette fin, le ministre peut consulter la CAI²¹ qui, par ailleurs, doit l'informer des avis qu'elle transmet à un ministère ou à un organisme gouvernemental²². Il peut aussi obtenir des ministères et organismes publics les renseignements nécessaires à l'exercice de ses fonctions²³. Enfin, le ministre offre le soutien nécessaire aux organismes publics pour l'application de la loi. Il peut également conclure des ententes, réaliser ou faire réaliser des recherches.

Le rôle du ministre responsable de la loi comme agent de coordination de l'application de la loi se trouve ainsi affirmé tel que le souhaitait le ministre Benoît Pelletier : « (...) il faut dire d'emblée que le rôle de coordonnateur du ministre n'a jamais été clairement établi. Et, moi, je pense que c'est vers ça qu'il faut se diriger. Il faut que le ministre soit dans le fond vraiment l'agent de coordination de l'application de la loi à travers les ministères et les organismes publics. Et l'article vise à reconnaître d'abord cette fonction-là, de coordonnateur, en plus de la fonction de conseiller, et en plus donne des outils au ministre pour mener à bien ses fonctions, évidemment²⁴. »

Conclusion

De tous ces changements, on constate, d'une part, que le législateur a créé deux sections distinctes au sein de la Commission d'accès à l'information. D'autre part, il a voulu accroître l'efficacité de la Commission. Un encadrement sera imposé au processus décisionnel, dont un délai pour la prise en délibéré. Le président sera appuyé d'un vice-président. Il sera possible de recourir à la délégation. La CAI

18. Article 110.1 de la Loi sur l'accès.

19. Article 137.3 de la Loi sur l'accès; article 50.1 de la Loi sur le secteur privé.

20. Article 179 de la Loi sur l'accès; article 88 de la Loi sur le secteur privé.

21. Article 174 de la Loi sur l'accès.

22. Article 120, al.2, de la Loi sur l'accès.

23. Article 174 de la Loi sur l'accès.

24. <http://www.assnat.qc.ca/fra/37Legislature2/DEBATS/journal/cc/060328.htm>

sera encadrée par des règles de régie interne et de déontologie. Des pouvoirs d'inspection, plus souples que ceux d'enquête, lui ayant été en outre accordés.

Par ailleurs, le législateur a accentué le rôle du ministre responsable de l'application de la loi en lui reconnaissant la fonction de conseiller du gouvernement en matière d'accès à l'information et de protection des renseignements personnels et de soutien aux organismes publics dans l'application de la loi, et en lui permettant d'être bien informé. Le citoyen pourra aussi être mieux informé grâce à la nouvelle fonction de la CAI, celle de la promotion de l'accès aux documents et de la protection des renseignements personnels. L'effet de tous ces changements pourra être évalué dans cinq ans lors de la prochaine révision quinquennale de la loi, avec la contribution, cette fois, du ministre responsable et du Vérificateur général.