

**MÉMOIRE PRÉSENTÉ DANS LE CADRE
DE LA CONSULTATION GÉNÉRALE SUR LE PROJET DE LOI N° 122,
*Loi modifiant la Loi sur l'accès aux documents des organismes
publics et sur la protection des renseignements personnels, la Loi
sur la protection des renseignements personnels dans le secteur
privé, le Code des professions et d'autres dispositions législatives***

Présenté par



**ASSOCIATION SUR L'ACCÈS ET LA
PROTECTION DE L'INFORMATION (AAPI)**

6480, Isaac-Bédard

Charlesbourg, Québec, G1H 2Z9

Téléphone : (418) 624-9285 / Télécopieur : (418) 624-0738

Site Internet : www.aapi.qc.ca / Courriel : aapi@aapi.qc.ca

Québec, le 24 août 2000

RÉSUMÉ DU MÉMOIRE
présenté par
Association sur l'accès et la protection
de l'information (AAPI)

Le présent mémoire est présenté à la Commission de la culture par l'Association sur l'accès et la protection de l'information (A.A.P.I.) dans le cadre de la consultation générale sur le projet de loi n° 122, Loi modifiant la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels, la Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé, le Code des professions et d'autres dispositions législatives, (ci-après appelé "le projet de loi 122").

Relativement à l'AAPI

1. PRÉSENTATION DE L'ASSOCIATION SUR L'ACCÈS ET LA PROTECTION DE L'INFORMATION (AAPI)

- *L'AAPI est un organisme sans but lucratif incorporé le 7 mai 1991 et compte 300 membres provenant des secteurs public et privé ;*
- *Sa mission est de promouvoir et faciliter la mise en application et le respect 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) ;*
- *Ses objectifs sont de regrouper les personnes qui s'intéressent à la mise en application de la Loi sur l'accès et la Loi sur le secteur privé ; d'accroître et de favoriser les communications et les échanges entre les membres ; de défendre et de promouvoir les intérêts de ses membres; de contribuer à la formation de ses membres ; de sensibiliser les différents intervenants des secteurs public et privé à la protection des renseignements personnels ; de susciter la recherche et la réflexion en matière d'accès à l'information et de protection des renseignements personnels .*

(Réf. : section 1, pages 11-13)

Relativement aux commentaires généraux

2. LES FONCTIONS ET POUVOIRS DE LA CAI

- *Considérant que les commissaires de la CAI rendent des décisions sans avoir entendu les organismes publics et les entreprises privées dans le cadre de l'exercice de leurs pouvoirs de surveillance et de contrôle ;*
- *Considérant que ces décisions ont un impact majeur sur les organismes publics et sur les entreprises privées ;*
- *Considérant que le fardeau de preuve en ce domaine appartient aux organismes et aux entreprises ;*
- *Considérant que se sont les membres du personnel de la CAI qui présentent le dossier devant les commissaires et agissent ainsi en quelque sorte comme des représentants des organismes et des entreprises privées sans en avoir le même intérêt que ces derniers ;*

L'AAPI recommande :

QUE la loi soit modifiée afin de permettre aux organismes publics et aux entreprises privées de présenter leurs observations aux commissaires lors de l'exercice par la CAI de sa fonction de surveillance et de contrôle de l'application de la loi.

(Réf. : section 2.3, pages 15-17)

- *Considérant que la CAI est avant tout un tribunal administratif susceptible de rendre des décisions exécutoires ;*
- *Considérant qu'un tribunal doit non seulement être neutre, impartial et sans préjugé mais doit en plus en donner l'apparence ;*
- *Considérant que la CAI a un devoir de réserve sur ses interventions ;*

- *Considérant que la Loi ne confère pas spécifiquement à la CAI une fonction conseil (formation, information, avis sur des projets de loi, avis sur des projets de développement ayant un impact sur la protection des renseignements personnels et bien d'autres) ;*
- *Considérant que les organismes publics et les entreprises privées se sentent mal à l'aise de demander des conseils à l'organisme chargé de les surveiller ;*
- *Considérant le besoin grandissant de conseils en matière de protection des renseignements personnels;*
- *Considérant que le Ministre des relations avec les citoyens et de l'immigration est responsable de l'application des lois en matière d'accès à l'information et de protection des renseignements personnels dans les secteurs public et privé ;*

L'AAPI recommande :

**QUE le MRCI trouve le mécanisme approprié de soutien et de conseil
aux organismes et aux entreprises.**

(Réf. : section 2.3, pages 17-19)

Relativement aux recommandations faisant suite au dépôt du rapport quinquennal de la CAI et au projet de loi 451 qui n'ont pas été retenues par le législateur :

3. TEMPS DE RECHERCHE ET DE TRAITEMENT DES DOCUMENTS

- *Considérant tout le cheminement d'une demande d'accès ;*
- *Considérant le temps que cela exige au sein des organismes publics et des entreprises privées ;*
- *Considérant le contexte de coupures budgétaires ;*
- *Considérant les nouvelles exigences de gestion par résultats ;*
- *Considérant la nécessité de charger des frais aux utilisateurs plutôt qu'à l'ensemble de la population ;*

L'AAPI recommande :

De modifier la Loi afin de prévoir la possibilité de charger des frais pour le temps de recherche et de traitement des documents.

(Réf. : section 3.1, pages 20-21)

4. DEMANDE DE PRÉCISION

- *Considérant que le délai de réponse est très court ;*
- *Considérant que le demandeur doit préciser sa demande ;*
- *Considérant que la loi est muette sur la suspension du délai de réponse lors d'une demande de précision;*

L'AAPI recommande :

De modifier la Loi afin que le délai de réponse soit suspendu jusqu'à ce que le demandeur ait précisé sa demande.

(Réf. : section 3.2, pages 21- 22)

- *Considérant que des demandeurs laissent sans réponse une demande de précision;*

L'AAPI recommande :

Au législateur de modifier la Loi afin d'obliger le demandeur à préciser sa demande dans les 30 jours de la réception d'une demande de précision par l'organisme, délai à l'expiration duquel, s'il n'a pas répondu, sa demande devient caduque.

(Réf. : section 3.2, page 22)

5. MOTIFS DE REFUS

- *Considérant le courant jurisprudentiel majoritaire à l'effet qu'un organisme public ne peut invoquer un motif de refus facultatif après le délai prévu par la loi pour répondre à une demande d'accès à moins de circonstances exceptionnelles ;*
- *Considérant le délai très court pour répondre à une demande d'accès ;*

- *Considérant qu'il est possible de rencontrer les objectifs visés par la loi tout en permettant aux organismes et entreprises d'invoquer des nouveaux motifs de refus à l'expiration du délai prévu pour répondre à une demande d'accès ;*

L'AAPI recommande :

Au législateur de modifier la loi afin de permettre à un organisme public d'invoquer tout nouveau motif de refus prévu par la loi après l'expiration du délai prévu pour répondre à la demande, en fixant, (au choix du législateur) le délai précédent l'audience à l'intérieur duquel ce motif doit être annoncé au demandeur .

(Réf. : section 3.3, pages 22-23)

Au législateur, à défaut d'accepter en totalité la recommandation précédente, d'obliger la CAI à accepter d'entendre un nouveau motif de refus lorsque l'organisme prouve, pour un motif raisonnable, qu'il n'a pu invoquer le nouveau motif de refus, à l'intérieur du délai prévu pour répondre ou que ce motif de refus aurait pu être invoqué mais qu'une circonstance particulière l'empêchait de l'invoquer.

(Réf. : section 3.3, pages 22-23)

Relativement aux modifications à la Loi sur l'accès dans le projet de loi 122 :

6. DÉLAI DE RÉPONSE

- *Considérant le cheminement nécessaire pour traiter une demande d'accès ;*
- *Considérant que le délai de réponse en est un de calendrier et non un délai en fonction des jours ouvrables ;*

L'AAPI recommande :

Au législateur de modifier la loi afin que le délai de trente jours de calendrier soit remplacé par un délai de 30 jours ouvrables ou qu'à défaut, il laisse la possibilité pour l'organisme et l'entreprise privée de prolonger le délai de 10 jours supplémentaires au délai de 30 jours de calendrier.

(Réf. : section 4.1, pages 25-26)

7. AVIS DE LA CAI DANS LES 60 JOURS

- *Considérant que le projet de loi prévoit qu'une demande d'autorisation ou un projet d'entente de communication de renseignements personnels entrera en vigueur à l'expiration d'un délai de 60 jours de sa réception par la CAI à moins d'avis défavorable de cette dernière ;*
- *Considérant que la CAI risque d'examiner les projets d'ententes de communication de renseignements personnels qu'elle considère les plus problématiques, de façon prioritaire;*
- *Considérant que les organismes doivent parfois s'échanger rapidement des renseignements personnels et ont entamé entre eux des discussions depuis longtemps ;*

L'AAPI recommande :

Au législateur de s'assurer que la CAI fera diligence dans le traitement des projets d'entente de communication et des demandes d'autorisation de couplage, d'appariement ou de comparaison.

(Réf. : section 4.2, pages 26-27)

8. DÉFINITION DE COUPLAGE, D'APPARIEMENT ET DE COMPARAISON

- *Considérant que la CAI a une interprétation très restrictive de ce que constituent le couplage, l'appariement et la comparaison ;*
- *Considérant qu'il existe, à l'égard de ces termes une certaine confusion ;*

L'AAPI recommande :

Au législateur de définir les expressions "couplage, appariement et comparaison".

(Réf. : section 4.3, pages 27-28)

9. LE NON-DÉTOURNEMENT DES FINALITÉS

- *Considérant que l'usage d'un renseignement à une autre fin que celle pour laquelle le renseignement a été recueilli sera dans la majorité des cas à une fin pertinente avec celle pour laquelle le renseignement a été recueilli ;*

- *Considérant que dans les autres cas (utilisation à une fin non pertinente), l'organisme demandera le consentement des personnes selon le principe édicté par le projet de loi ;*
- *Considérant que l'utilisation à une fin non pertinente sera à toute fin pratique, déterminée soit par le législateur (par une loi) ou par le gouvernement (dans le cadre d'un décret) ;*
- *Considérant qu'il existe en conséquence un contrôle de ces détournements de finalité ;*
- *Considérant que les organismes n'ont pas besoin de plus de contrôle a priori par la CAI ;*
- *Considérant qu'il ne faut pas paralyser l'administration des programmes ou l'application des lois par les organismes ;*
- *Considérant que l'objectif de transparence sera tout de même rencontré ;*

L'AAPI recommande :

Au législateur de limiter la procédure prévue à l'article 66.1, à un avis envoyé à la CAI annuellement uniquement, et cela peu importe que l'usage soit nécessaire à l'application d'une loi ou à l'administration d'un nouveau programme.

(Réf. : section 4.4, pages 28-30)

Au législateur, à défaut d'accepter en totalité la recommandation précédente, de clarifier que lorsqu'un nouveau programme est confié par une loi, il suffit d'en aviser la CAI et non d'obtenir son approbation.

(Réf. : section 4.4, pages 28-30)

Au législateur de préciser que la procédure d'information à la CAI, prévue au nouvel article 66.1 ne s'applique qu'à l'égard des types de renseignements et non pas à l'égard des renseignements concernant chaque personne visée par un renseignement.

(Réf. : section 4.4, pages 28-30)

10. LES COMMUNICATIONS NÉCESSAIRES DANS LE CADRE DE L'APPLICATION D'UNE LOI

- *Considérant que la CAI interprète très restrictivement l'article 67 de la Loi sur l'accès (communication de renseignements nécessaires à l'application d'une loi au Québec) ;*

L'AAPI recommande :

De définir l'expression « nécessaire à l'application d'une loi ».

(Réf. : section 4.5, page 31)

- *Considérant que la Loi sur le secteur privé prévoit un libellé différent susceptible de s'approcher davantage de l'intention du législateur ;*

L'AAPI recommande :

Au législateur, s'il n'est pas d'accord avec la recommandation précédente, de modifier le libellé de l'article 67 afin d'utiliser celui prévu à l'article 18(4) de la Loi sur le secteur privé (projet de loi 122, article 71).

(Réf. : section 4.5, pages 31-32)

- *Considérant l'impact de l'interprétation de l'article 67 de la Loi sur l'accès sur les organismes publics ;*
- *Considérant que l'organisme n'a pas l'occasion de présenter ses observations aux commissaires de la CAI ;*

L'AAPI recommande :

Au législateur de prévoir le droit pour un organisme de présenter ses observations aux commissaires et de prévoir un mécanisme de révision de l'interprétation de l'article 67 par la CAI.

(Réf. : section 4.5, page 32)

11. L'ARTICLE 70.1

- *Considérant que la modification proposée à la Loi sur l'accès par l'ajout de l'article 70.1 remplace, sans que cela soit justifié, le terme "organisme" par l'expression "organisme public";*

- *Considérant qu'une telle modification risque d'être interprétée comme limitant les couplages, comparaisons et appariements entre organismes publics visés par la Loi sur l'accès ;*

L'AAPI recommande :

Au législateur de modifier le projet de loi afin de remplacer, à l'article 70.1 l'expression "organisme public" par le terme "organisme".

(Réf. : section 4.6, page 32)

- *Considérant que le projet de loi prévoit la possibilité de communiquer des renseignements à des fins de couplage, d'appariement et de comparaison uniquement à un organisme requérant ;*
- *Considérant qu'une telle communication puisse être à l'initiative de l'organisme qui communique plutôt qu'à l'initiative de l'organisme receveur :*

L'AAPI recommande :

Au législateur de modifier le projet de loi afin d'éviter, à l'article 70.1, la référence au requérant.

(Réf. : section 4.6, page 33)

12. RÉVISION À TOUS LES CINQ ANS SUIVANT L'ADOPTION DU PROJET DE LOI

- *Considérant que le processus de révision des lois sur l'accès recommence à tous les 5 ans fermes et non à tous les 5 ans suivant l'entrée en vigueur des modifications aux lois ;*
- *Considérant que les organismes et entreprises, tout comme la CAI, n'ont pas en conséquence le temps d'appliquer la loi avant que le processus de révision recommence ;*

L'AAPI recommande :

Au législateur de modifier la loi afin de prévoir la révision des lois en matière d'accès aux documents et de protection des renseignements personnels, au maximum à tous les 5 ans suivant la date d'entrée en vigueur de la loi révisant les lois pertinentes en ce domaine.

(Réf. : section 4.7, pages 33-34)

Au législateur de prévoir, cependant, spécifiquement la possibilité pour toutes organisations de faire, au ministre responsable de l'application des lois pertinentes, à l'intérieur de ce délai et ce indépendamment du rapport de la CAI, des recommandations de modifications à ces lois.

(Réf. : section 4.7, pages 33-34)

SECTION 1
PRÉSENTATION DE
L'ASSOCIATION SUR L'ACCÈS ET LA
PROTECTION DE L'INFORMATION (A.A.P.I.)

1.1 PRÉSENTATION DE L'AAPI

L'Association sur l'accès et la protection de l'information (A.A.P.I.) est un organisme sans but lucratif qui a été incorporé le 7 mai 1991 et qui compte 300 membres provenant des secteurs public et privé. Son conseil d'administration est composé de neuf administrateurs, dont quatre font partie du comité de direction.

Peut être reconnue comme membre de l'Association toute personne s'intéressant à la mise en application de la Loi sur l'accès, de la Loi sur le secteur privé et de toute autre loi visant à favoriser l'accès aux documents ou à protéger les renseignements personnels. Les membres de notre Association sont, pour la plupart, des responsables ou des répondants de la Loi sur l'accès dans le secteur public. Depuis l'entrée en vigueur de la Loi sur le secteur privé, nous comptons aussi des membres de ce secteur.

*Sa **mission** est de promouvoir et faciliter la mise en application et le respect 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) dans les organismes publics et les entreprises privées.*

*Ses **objectifs** sont :*

- De regrouper les personnes qui s'intéressent à la mise en application de la Loi sur l'accès et la Loi sur le secteur privé ;*

- *D'accroître et de favoriser les communications et les échanges entre les membres ;*
- *De défendre et de promouvoir les intérêts de ses membres ;*
- *De contribuer à la formation de ses membres ;*
- *De sensibiliser les différents intervenants des secteurs public et privé à la protection des renseignements personnels ;*
- *De susciter la recherche et la réflexion en matière d'accès à l'information et de protection des renseignements personnels.*

L'AAPI se veut un lieu d'échange, de diffusion et de référence pour toute personne intéressée par l'application des deux lois qui sont sa raison d'être. Son action auprès de ses membres et du public s'articule autour de quatre grands axes : sensibilisation, formation, information et communication.

1.2 SES ACTIVITÉS

Sensibilisation

Afin d'aider les organismes publics à sensibiliser leur personnel à la protection des renseignements personnels, et conformément au mandat que lui a confié le MRCI concernant la mise sur pied d'activités de sensibilisation, l'AAPI a élaboré un programme de sensibilisation utilisant les moyens usuels tels que quiz humoristique, dépliants de sensibilisation, affiches, journée de la PRP, etc.

Formation

Depuis plusieurs années déjà, l'AAPI offre à ses membres de la formation sur mesure et du perfectionnement en milieu de travail. La formation est conçue et donnée par des

spécialistes en fonction des secteurs d'activités des participants (ministères et organismes gouvernementaux, éducation, municipalité, santé et services sociaux et secteur privé) et des problématiques auxquelles ils doivent faire face quotidiennement dans leur milieu de travail.

Information

*L'AAPI publie tous les deux mois l'**Informateur public et privé**. Ce périodique fait état de l'actualité ainsi que des décisions récentes de la Commission d'accès à l'information et des tribunaux supérieurs, tant en matière d'accès à l'information que de protection des renseignements personnels. Chaque numéro contient des articles de fond sur des sujets d'intérêt touchant différents secteurs d'activités.*

Communication

www.aapi.qc.ca *L'Association souhaite favoriser la communication entre ses membres. Le forum du site WEB permet de commenter l'actualité, poser des questions, fournir de l'information, susciter des débats...*

*Le **congrès annuel** de l'Association est également une excellente occasion de rencontrer des spécialistes, des collègues ou des intervenants, d'échanger avec eux de l'information et des idées.*

1.3 SON PARTENAIRE

MRCI

Le ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration accorde à l'AAPI une aide financière afin, notamment, de soutenir l'action de l'Association en matière de sensibilisation, de formation et d'information touchant les questions d'accès à l'information

et la protection des renseignements personnels. Ce partenariat ne pourra que faciliter le travail des nombreux intervenants qui consacrent des efforts constants dans le but d'assurer une protection accrue des renseignements personnels.

SECTION 2 COMMENTAIRES GÉNÉRAUX

2.1 RELATIVEMENT AU PROJET DE LOI 122

L'AAPI est heureuse de constater que la majorité des recommandations qu'elle a faites concernant le projet de loi 451 ; le prédécesseur du projet de loi 122, ont été retenues. Certaines cependant n'ont pas reçu un accueil favorable et nous nous permettrons alors d'y revenir dans la prochaine section de notre mémoire.

2.2 LES NOUVELLES TECHNOLOGIES

Nous avons pu constater que le gouvernement n'a pas substantiellement modifié la loi afin de tracer la ligne à suivre susceptible de tenir compte de s nouvelles technologies de l'information. Nous sommes d'avis que la Loi sur l'accès et la Loi sur le secteur privé contiennent des principes pouvant survivre à l'impact des nouvelles technologies puisque les lois s'appliquent quel que soit le support sur lequel se retrouvent les renseignements.

Nous sommes aussi d'avis que les technologies doivent demeurer un moyen de communication et non une fin en soit. En contrepartie, il ne faut pas cependant que l'application de la Loi sur l'accès freine l'émergence des nouvelles technologies de l'information. Les nouvelles technologies permettent souvent de gagner beaucoup de temps et cela au profit de tout le monde. Nous n'avons qu'à penser au délai différent entre l'envoi d'un document par courrier électronique en comparaison à l'envoi d'un document par la poste. Il ne faut pas que le délai que l'on gagne via les nouvelles technologies soit diminué par le délai d'obtention d'un avis de la CAI sur les échanges de renseignements

personnels lorsque la Loi l'oblige. La Commission d'accès à l'information, doit disposer des ressources nécessaires lui permettant d'exercer ses fonctions avec diligence.

2.3 LES FONCTIONS ET POUVOIRS DE LA CAI

Nous sommes conscients qu'un débat de fond a déjà été fait par la Commission de la culture sur les différents rôles de la CAI et n'entendons pas reprendre tout le débat à ce sujet mais nous nous permettons quelques commentaires susceptibles d'améliorer le droit, pour un organisme public et une entreprise privée, d'être entendu par les membres de la Commission d'accès à l'information.

Nous avons constaté que la CAI, suite au débat devant la Commission de la culture sur ses différentes fonctions, a cloisonné de façon administrative l'exercice de ses fonctions en matière d'enquête. Lorsque la médiation en matière d'enquête n'amène pas les parties à s'entendre, le dossier est référé à la Commission (soit à trois de ses membres) pour adjudication. Cette façon de faire permet alors aux parties de se faire entendre par les décideurs plutôt que de se faire entendre par un analyste qui fait des recommandations aux membres de la CAI qui décident sur cette base. Le tournant en ce domaine constitue une nette amélioration. De plus, le projet de loi en améliore l'efficacité en permettant à un commissaire seul d'entendre les parties. Par ailleurs, le projet de loi clarifie le droit d'appel des décisions de la CAI en cette matière.

Il demeure un aspect cependant où les organismes ne sont pas entendus sur l'exercice des pouvoirs par la CAI. Le pouvoir d'enquête de la CAI ne constitue qu'un des aspects de son pouvoir de surveillance de l'application de la Loi. La CAI donne aussi des avis sur les ententes de communications de renseignements personnels, sur les autorisations de recherche, sur des projets d'envergure telle la carte santé ou la carte d'identité, sur des

projets de loi, sur l'interprétation de la loi (Directive sur l'utilisation du télécopieur, sur l'utilisation d'Internet dans les écoles etc.) et bien d'autres touchant aussi le secteur privé. Ce pouvoir de "chien de garde" a d'autant été renforcé par le plan d'action gouvernemental du 12 mai 1999. Depuis ce temps, la CAI exerce une fonction de contrôle "à priori" qui va bien au-delà de ce qu'impose la Loi. Nous n'avons qu'à penser aux règles de procé dure en matière de sondage sur lesquelles la CAI doit se prononcer et donner un avis favorable à défaut de quoi aucun sondage ne peut être effectué au sein des ministères et organismes visés par le plan d'action gouvernemental. Ce contrôle accru par la CAI nécessite qu'en contrepartie, l'organisme puisse se faire entendre non pas par le personnel de la CAI qui traduira ses propos mais bien par les membres (commissaires) décideurs de la CAI. Il en est de même pour l'entreprise privée.

Les fonctions énumérées ci-haut et exercées par la CAI ne se situent pas toutes dans la même catégorie et ne nécessitent pas les mêmes commentaires. Certaines sont prévues expressément par la loi, d'autres non. Par ailleurs, certaines d'entres elles s'intègrent dans l'exercice des fonctions de surveillance de l'application de la loi alors que d'autres constituent plutôt l'exercice de la fonction conseil.

Nous sommes d'avis que la CAI doit continuer à exercer sa fonction de surveillance de l'application de la loi lorsque le législateur lui a confié expressément ce pouvoir, notamment, dans le cadre d'enquêtes et d'avis sur les échanges de renseignements personnels. Cependant, il faut permettre aux organismes et entreprises privées, le cas échéant, de présenter leurs observations aux commissaires et non seulement aux membres du personnel de la CAI. Lorsqu'un organisme veut faire approuver une entente d'échanges de renseignements personnels, il a le fardeau de prouver que cette communication rencontre toutes les exigences de la loi. Par ailleurs, il est normal que les

membres du personnel de la CAI aient à prime abord un préjugé favorable à la protection des renseignements personnels puisque la CAI exerce des fonctions de surveillance de l'application de la loi dont l'un des principes fondamentaux est la protection des renseignements personnels.

En pratique, l'organisme doit d'abord convaincre l'analyste au dossier et lui expliquer des concepts et applications dans des domaines parfois très spécialisés et complexes tel le domaine de la santé. Une fois l'analyste convaincu, c'est lui qui devra se faire le représentant de l'organisme devant les commissaires décideurs. Malgré tout le respect que nous devons aux membres du personnel de la CAI surtout dans un contexte aussi marqué de coupures budgétaires, nous croyons qu'ils ne peuvent traduire totalement les observations des organismes ou des entreprises privées et n'ont surtout pas autant d'intérêt dans le résultat (soit l'avis favorable sur un projet d'entente de communication de renseignements personnels, par exemple ou la cueillette de certains renseignements). Cette façon de procéder porte atteinte au droit fondamental pour l'organisme et l'entreprise d'être entendu par les commissaires. Cela est d'autant plus important que la décision de la CAI dans le cas d'entente d'échanges de renseignements personnels, bien que la loi ne le prévoie pas expressément, a force exécutoire puisque l'échange de renseignements ne peut se faire sans l'avis favorable de la CAI. L'unique recours, en cas d'avis défavorable de la CAI est l'approbation du gouvernement, malgré cet avis. L'histoire nous a montré que cela n'a presque jamais été utilisé. Dans le contexte que l'on connaît en matière de protection des renseignements personnels, il serait étonnant que cela soit utilisé.

L'AAPI recommande que la loi soit modifiée afin de permettre aux organismes publics et aux entreprises de présenter leurs observations aux commissaires lors de l'exercice par la CAI de sa fonction de surveillance et de contrôle de l'application de la loi.

Par ailleurs, la CAI exerce une fonction de surveillance qui parfois ne lui est pas expressément dévolue par la loi. Certes, elle a pour fonction générale de surveiller l'application de la loi. Mais lorsque, par exemple elle a à se prononcer sur un projet particulier ou une question particulière, telle la carte santé à microprocesseur ou le droit pour les propriétaires de colliger de l'information, la CAI se retrouve en situation délicate et il arrive souvent qu'elle refuse de siéger, via un membre de son personnel, sur des comités d'experts dans le domaine de la protection des renseignements personnels. Nous pouvons très bien comprendre ce malaise, compte tenu qu'elle ne peut se prononcer à l'avance sur une question susceptible d'être soulevée devant elle lors d'un débat contradictoire où elle aura à rendre une décision exécutoire. Non seulement, elle ne doit pas juger à l'avance, mais elle doit donner apparence d'une audition juste, équitable et impartiale. Comment les commissaires, qui n'entendraient pas eux-mêmes des observations de toutes personnes intéressées sur un sujet, pourraient-ils décider à l'avance, par exemple, ce que les propriétaires, en général, ont le droit de recueillir comme renseignements alors qu'un propriétaire, en particulier pourrait se présenter devant eux suite à une plainte d'un locataire en particulier ? Où est le droit d'être entendu dans cette situation et où est l'apparence d'impartialité ?

Une problématique semblable existe lorsque la CAI exerce sa fonction conseil, qui parfois est difficile à dissocier de sa fonction de surveillance. En effet, lorsque la CAI émet des directives, donne un avis sur un projet de loi, répond à des demandes d'informations téléphoniques ou autrement, cela n'est pas prévu expressément par la loi et cela est encore moins encadré. Il existe alors un malaise de part et d'autre (tant par la CAI, qui l'exerce avec beaucoup de réserve, que par les organismes publics et les entreprises

privées, qui ne se sentent pas à l'aise de demander conseil à l'organisme chargé de les contrôler).

Nous sommes d'avis, que la CAI ne devrait pas se prononcer à l'avance sur une question à moins que les organismes et entreprises aient le droit de présenter leurs observations et que le législateur l'ait prévu expressément.

Cependant, nous croyons qu'il est absolument essentiel que les organismes publics et les entreprises privées reçoivent l'appui nécessaire pour appliquer la loi.

Il nous apparaît qu'il appartient davantage au Ministre des relations avec les citoyens et de l'immigration d'exercer la fonction conseil (tels les avis sur les projets de loi, la formation, l'information sur l'application de la loi, les directives, les conseils sur les projets de développement susceptibles d'avoir un impact sur l'accès à l'information et sur la protection des renseignements personnels) que la CAI exerce actuellement. D'ailleurs, l'article 11(7) de la Loi sur le ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration, stipule "Dans l'exercice de ses responsabilités en matière de relations avec les citoyens, le ministre a notamment pour fonctions : 7) de favoriser l'accès des citoyens aux documents des organismes publics et d'assurer la protection des renseignements personnels détenus par les organismes publics et par le secteur privé." Ainsi, cela éviterait toutes confusions sur les rôles de chacun et toutes apparences potentielles de préjugé ou de partialité par la CAI. Et surtout, cela éviterait à tous et chacun de se sentir parfois muselé et limité dans ses commentaires.

Il semble que dans le présent contexte où la protection des renseignements personnels a pris autant de place qu'il soit essentiel pour les organismes et entreprises de pouvoir

s'adresser au MRCI afin qu'il puisse leur apporter tout le support nécessaire et lui fournir des outils standardisés susceptibles de les aider à interpréter la Loi le plus tôt possible après l'entrée en vigueur de la nouvelle Loi. Est-il utile à ce sujet de rappeler que, lorsque la responsabilité de l'application de la Loi était dévolue au Ministère des communications, jusqu'en 1994, il existait au sein de ce ministère une Direction de la Loi sur l'accès dont les rôles consistaient essentiellement en une fonction conseil alors même qu'à cette époque, nous n'avions qu'une vague idée de l'importance de la protection des renseignements personnels et de la place que cela prendrait au sein des organismes et entreprises.

L'AAPI recommande au MRCI de trouver le mécanisme approprié de soutien et de conseil aux organismes et aux entreprises.

SECTION 3

Les recommandations de L'AAPI qui n'ont pas été retenues lors de la consultation publique faisant suite au rapport quinquennal de la CAI et au dépôt du projet de loi 451

Avant d'analyser le projet de loi 122, il nous importe de revenir sur des recommandations que le législateur n'a pas retenues mais que nous avons déjà soumises lors de la consultation publique faisant suite au dépôt du dernier rapport quinquennal de la Commission d'accès à l'information et lors de la consultation publique portant sur le projet de loi 451 (celui qui a précédé le projet de loi 122 sur le même sujet).

3.1 TEMPS DE RECHERCHE ET DE TRAITEMENT DES DOCUMENTS

Certes, la Loi sur l'accès prévoit à l'article 16 que l'organisme public doit établir une liste de classement de ses documents. Il n'en demeure pas moins, que les organismes doivent assigner un ou plusieurs membres de leur personnel chargé de repérer le ou les documents demandés. Il faut ensuite examiner le ou les documents afin de déterminer leur accessibilité. Cela nécessite beaucoup de temps pour les organismes et nous devons prendre en considération certaines structures organisationnelles.

Concrètement, lorsqu'un organisme reçoit une demande d'accès, voici comment chemine généralement cette demande. D'abord, le responsable de l'accès reçoit cette demande et en accuse réception. Naturellement, ce dernier ne détient pas dans son propre bureau tous les documents de son organisme. Il détermine alors l'endroit où est susceptible de se retrouver le document. Il en fait la demande à un répondant désigné dans la direction ou le service approprié. Ce dernier cherche le document faisant l'objet de la demande. Il repère le ou les documents, en fait une photocopie puisque ce n'est pas lui qui examine leur

accessibilité, et le fait parvenir au responsable qui souvent désigne un membre de son personnel pour lui faire une recommandation sur l'accessibilité de ce ou ces documents. Cette dernière personne analyse le document. Il ne s'agit pas ici que d'un simple caprice, mais plutôt d'une obligation fondamentale d'examiner chaque ligne du document afin de vérifier si des dispositions impératives de la Loi sur l'accès, telle la protection des renseignements personnels empêchent la communication du document. Le responsable de l'accès examine alors la recommandation de la personne qui a traité la demande et le document demandé et ensuite rend sa décision. Il faut alors élaguer le document en conséquence et faire une copie du document pouvant être accessible au demandeur le cas échéant.

Toutes ces étapes, nécessitent beaucoup de temps par personne. À l'heure des coupures budgétaires où le personnel est réduit à son strict minimum et où par ailleurs nous allons vers une gestion par résultat, tout en voulant préserver les services aux citoyens et les droits fondamentaux de ces derniers, l'AAPI croit qu'il faut modifier la Loi afin de réconcilier tous ces objectifs.

Des frais maximums pourraient être exigés pour le temps de recherche et le temps de traitement des documents. Ce commentaire vaut tant pour le secteur privé que pour le secteur public.

L'AAPI recommande de modifier la Loi afin de prévoir la possibilité de charger des frais pour le temps de recherche et de traitement des documents.

3.2 DEMANDE DE PRÉCISION

En vertu des articles 42 et 95 de la Loi sur l'accès, le demandeur doit formuler une demande d'accès suffisamment précise pour permettre à l'organisme de retrouver le document. Il arrive parfois que les demandeurs formulent des demandes tellement générales ou imprécises que l'organisme se voit dans l'obligation de demander des précisions. Parfois les délais entre la demande de précisions et la réponse du demandeur sont tellement longs que l'organisme se retrouve à l'expiration du délai total de réponse. Compte tenu du court délai de réponse prévu et ce, même avec le projet de loi qui le porte à trente jours de calendrier, les articles 42 et 95 de la Loi sur l'accès devraient être modifiés de façon à suspendre le délai de réponse jusqu'à ce que le demandeur ait précisé sa demande d'accès.

L'AAPI recommande de modifier la loi afin que le délai de réponse soit suspendu jusqu'à ce que le demandeur ait précisé sa demande .

Afin d'éviter aux organismes d'attendre indûment une réponse du demandeur suite à une demande de précision, le législateur pourrait modifier la Loi afin de prévoir que la demande devient caduque lorsque le demandeur n'a pas précisé sa demande à l'intérieur d'un délai de 30 jours.

L'AAPI recommande de modifier la loi afin d'obliger le demandeur à préciser sa demande dans les 30 jours de la réception d'une demande de précision par l'organisme, délai à l'expiration duquel, s'il n'a pas répondu, sa demande devient caduque.

3.3 MOTIFS DE REFUS

Selon le courant majoritaire de la jurisprudence de la CAI, un organisme n'a pas le droit d'invoquer de nouveaux motifs de refus facultatifs à moins de circonstances exceptionnelles, après l'expiration du délai pour répondre.

*La Cour du Québec, dans un récent jugement dans l'affaire *Ministère de la justice c. Schulze* a décidé que le délai de réponse à une demande d'accès n'était pas un délai de déchéance à l'issue duquel un organisme ne pouvait plus invoquer des motifs tardifs et que la CAI avait discrétion pour accepter un nouveau motif. Il semble toutefois qu'il ne faille pas crier victoire avec cette décision et croire qu'un nouveau motif pourra être invoqué en tout temps. En effet dans cette dernière affaire, l'organisme avait commis une simple erreur cléricale. De plus la cour laisse à la CAI la discrétion d'accepter ou non un nouveau motif en dehors du délai de réponse.*

Il semble plutôt préférable que le législateur, malgré tout le respect que l'AAPL porte à la CAI, indique la voie à suivre afin d'éviter toute ambiguïté à cet égard.

Nous comprenons que l'objectif visé par la loi en prévoyant un délai de réponse est d'une part, d'accélérer le processus permettant l'exercice du droit d'accès et d'autre part, de permettre à quelqu'un qui doit défendre son droit d'accès de pouvoir se préparer en sachant à l'avance quels sont les motifs que l'organisme entend invoquer.

Pour que le premier objectif soit atteint, la présomption de refus donnant ouverture au recours en révision peut très bien demeurer. Le délai de réponse permet d'accélérer l'accès lorsque l'organisme accepte de communiquer le document. Lorsque l'organisme ne répond pas à l'intérieur du délai, le demandeur peut immédiatement s'adresser à la CAI afin d'accélérer le processus.

Quant au deuxième objectif, permettant au demandeur de ne pas être pris par surprise par de nouveaux motifs, nous croyons que le législateur pourrait très bien rencontrer cet objectif en obligeant l'organisme à transmettre ses motifs de refus avant l'audience ou (au choix du législateur), 60 jours après l'accusé réception, par la CAI, de la demande de révision.

L'AAPI recommande au législateur de modifier la loi afin de permettre à un organisme public d'invoquer tout nouveau motif de refus prévu par la loi après l'expiration du délai prévu pour répondre à une demande, en fixant, (au choix du législateur) le délai précédent l'audience à l'intérieur duquel ce motif doit être annoncé au demandeur.

À défaut d'accepter en totalité la recommandation précédente, l'AAPI recommande au législateur d'obliger la CAI à accepter d'entendre un nouveau motif de refus lorsque l'organisme prouve pour un motif raisonnable, qu'il n'a pu invoquer le nouveau motif de refus, à l'intérieur du délai prévu pour répondre, ou que ce motif de refus aurait pu être invoqué mais qu'une circonstance particulière l'empêchait de l'invoquer.

SECTION 4

Les modifications à la Loi sur l'accès dans le projet de loi 122

Nous avons constaté avec plaisir que le législateur a retenu plusieurs de nos recommandations tant dans notre mémoire lors de la consultation publique faisant suite au dépôt du rapport quinquennal de la CAI que lors de la consultation relative au projet de loi 451, telles l'élimination de la requête pour permission d'en appeler, l'élimination de la seule possibilité de communiquer des renseignements personnels à caractère public qu'à l'unité, l'élimination de l'interdiction d'opposer une décision défavorable résultant uniquement d'une comparaison de fichiers, l'élimination de l'avis à la CAI des communications faites en vertu de l'article 67 de la Loi sur l'accès, l'appel des décisions de la CAI faisant suite à l'exercice de son pouvoir d'enquête et bien d'autres et nous souhaitons qu'il en demeure ainsi. Aussi, nous ne reprendrons pas ici les aspects du projet de loi 122 avec lesquels nous sommes en accord, à moins de vouloir insister sur certains éléments. Nous vous référons plutôt à ce sujet à nos derniers mémoires soumis à la Commission de la culture relativement à la révision des lois sur l'accès à l'information et sur la protection des renseignements personnels.

4.1 DÉLAI DE RÉPONSE

L'AAPI est heureuse de constater que le délai de 20 jours a été porté à 30 jours. En effet le projet de loi modifie le délai de réponse à une demande d'accès en le portant à 30 jours sans qu'il soit nécessaire de faire parvenir un avis de prolongation de délai de 10 jours. Dans les faits cependant, tout ce que cela soustrait à la charge de travail de l'organisme, c'est l'obligation de faire parvenir un avis de prolongation de délai, qui bien souvent est utilisé à l'heure actuelle par les organismes qui ne peuvent répondre à une demande d'accès à l'intérieur du délai sans nuire au déroulement normal de leurs activités.

Bien que cela paraisse long pour les demandeurs, un délai de 30 jours pour un organisme public ou une entreprise privée est insuffisant. Nous vous référons à la section 3.1 où l'on

vous fait la démonstration d'un cheminement habituel d'une demande d'accès. Il ne faut pas oublier que le 30 jours en est un de calendrier et non de jours ouvrables. Si nous comptons 4 fins de semaine dans un mois (30 jours de calendrier), nous venons de soustraire 8 jours du délai de réponse sans compter les mois où il y a d'autres jours fériés. En pratique, bien souvent il ne reste que 3 ou 4 jours pour examiner les documents qui parfois se compte par centaines, où l'on doit examiner chaque mot, chaque ligne afin de ne pas communiquer de renseignements personnels à des tiers, laquelle obligation est impérative et porte à conséquence puisque la confidentialité ne vit qu'une seule fois.

Est-il utile de rappeler que les responsables de l'accès, tout comme le prévoit l'article 8 de la Loi sur l'accès sont membres du personnel de direction et donc gestionnaires et qu'en conséquence n'exercent pas leurs tâches de responsable à temps plein. Il en est de même pour les entreprises privées qui ne désignent pas de responsables de l'accès et de la protection des renseignements personnels à temps plein.

Nous ne cherchons pas de moyens dilatoires pour prolonger indûment l'accès aux documents puisque de toute façon il faut répondre à la demande d'accès à défaut de quoi le demandeur peut, à l'expiration du délai pour répondre, demander tout de suite à la CAI de réviser le refus présumé du responsable de l'accès.

L'AAPI recommande au législateur de modifier la loi afin que le délai de trente jours de calendrier soit remplacé par un délai de 30 jours ouvrables ou qu'à défaut, il laisse la possibilité pour l'organisme ou l'entreprise privée de prolonger le délai de 10 jours supplémentaires au délai de 30 jours de calendrier.

4.2 AVIS DE LA CAI DANS LES 60 JOURS

Il est prévu à l'article 23 du projet de loi modifiant l'article 70 de la Loi sur l'accès, qu'une entente conclue en vertu de l'article 68 de la Loi sur l'accès entre en vigueur sur avis favorable de la Commission ou, à défaut d'avis, le soixantième jour suivant la réception de l'entente par la Commission ou à toute date ultérieure prévue à l'entente.

L'AAPI craint l'effet pervers de cette disposition. Nous pouvons nous demander si la CAI, qui nous en sommes conscients, aura un surcroît de travail par cette nouvelle disposition puisqu'elle devra déterminer à sa face même si elle doit analyser rapidement ou non un projet d'entente, ne se servira pas du délai maximal de 60 jours, plutôt que de tenter de répondre plus rapidement. En effet, en toute bonne foi, la CAI pourrait traiter en priorité les projets d'entente qui nécessitent un avis défavorable sachant que de toute façon les autres projets d'entente avec lesquels elle est d'accord, entreront en vigueur par l'effet du temps.

Des projets d'entente de communication de renseignements entre des organismes font souvent l'objet déjà de longues discussions et rencontres entre les organismes et ne devraient pas subir d'autres délais (60 jours) par la CAI.

Les mêmes commentaires valent pour le délai de 60 jours prévu à l'article 70.1 (projet de loi article 24).

L'AAPI recommande au législateur de s'assurer que la CAI fera diligence dans le traitement des projets d'entente de communication et des demandes d'autorisation de couplage, d'appariement ou de comparaison.

4.3 DÉFINITION DE COUPLAGE, D'APPARIEMENT ET DE COMPARAISON

La CAI avait demandé au législateur de remplacer les termes "couplage, appariement et comparaison" par le terme qui selon elle englobe les trois c'est à dire "comparaison". Le législateur lui avait donné raison lors du projet de loi 451. Or, l'AAPI est heureuse de constater que le législateur est revenu, dans le projet de loi 122, aux trois expressions existantes actuellement dans la Loi sur l'accès.

Certes il n'est pas facile de distinguer ces trois situations. On peut se demander par exemple, si l'on ajoute des renseignements à un fichier, est-ce de la comparaison ? Il semble que cela s'apparente davantage à du couplage puisque les renseignements sont différents de ceux qui existaient déjà. Mais comme le législateur n'est pas censé parler pour ne rien dire, s'il a employé trois termes jusqu'à présent, nous devons présumer qu'il leur entendait donner trois sens différents.

Nous sommes portés à croire que si le législateur avait conservé qu'un seul de ces termes, les possibilités d'échange de renseignements en auraient été d'autant diminuées alors que ce n'est sûrement pas ce que voulait le législateur. Cela aurait créé une incertitude au sein des organismes publics.

Ceci étant dit, les membres de l'AAPI ont pu constater au fur et à mesure de leurs expériences que la CAI interprète très restrictivement ces expressions et qu'au fil des ans les a restreintes à la possibilité pour les organismes de mettre ensemble deux fichiers et d'en tirer un troisième. Par exemple, on vérifie quelles sont les personnes qui bénéficient à la fois d'assistance emploi (autrefois l'aide sociale) et de versements par la CSST et on en retire un troisième fichier.

Afin d'éviter que la CAI conserve une interprétation aussi restrictive malgré l'existence de trois termes différents, il serait opportun que le législateur définisse ces expressions.

L'AAPI recommande au législateur de définir les expressions
« couplage, appariement et comparaison ».

4.4 LE NON-DÉTOURNEMENT DES FINALITÉS

Le projet de loi, à l'article 17, introduit l'article 66.1 qui prévoit qu'"un organisme public ne peut utiliser un renseignement personnel à une fin non pertinente à celle pour laquelle il est recueilli, à moins que la personne concernée n'y consente ou que cette utilisation ne soit nécessaire à l'application d'une loi au Québec. Dans ce dernier cas, l'organisme doit en aviser la Commission". Cet article prévoit aussi "toutefois, la Commission peut autoriser un organisme public à utiliser, dans le cadre des attributions de l'organisme ou de la mise en œuvre d'un programme dont il a la gestion, un renseignement personnel à une fin autre que celle pour laquelle il est recueilli."

Nous comprenons de cet article que le législateur établit le principe que l'organisme public puisse utiliser des renseignements aux seules fins pour lesquelles les renseignements sont recueillis. L'organisme pourra toutefois, sans autres formalités, utiliser des renseignements à une fin pertinente avec celle pour laquelle les renseignements ont été recueillis.

La question qui se pose ici consiste à savoir si la fin pertinente visée doit être celle qui a été annoncée conformément à l'article 65 de la Loi sur l'accès ou si une nouvelle utilisation peut être pertinente bien que l'organisme ait omis d'annoncer l'usage projeté. En d'autres termes, est-ce que le non-respect de la procédure de déclaration de l'usage prévue à l'article 65 emporte nécessairement la déchéance du droit d'utiliser le renseignement à une

fin non déclarée même si la fin est pertinente à celle pour laquelle le renseignement a été recueilli ?

Si le gouvernement ou bien même le législateur confie l'administration d'un nouveau programme à l'organisme public, il est bien évident qu'au moment de la collecte des renseignements, l'organisme ne pouvait en informer la personne concernée puisqu'il ne connaissait pas cet usage à venir. Nous comprenons de ce nouvel article que si l'utilisation non pertinente avec celle pour laquelle le renseignement a été recueilli, est nécessaire à l'application d'une loi, bien que l'organisme n'ait pas informé la personne concernée, au moment de la collecte, que le renseignement pourra être utilisé à cette nouvelle fin, nous n'aurons qu'à en informer la CAI.

Nous comprenons de plus, que si ce n'est pas une loi qui prévoit le nouvel usage à une fin non pertinente avec celle pour laquelle le renseignement a été recueilli, mais plutôt un nouveau programme nous devons demander l'autorisation de la CAI.

Or il est possible qu'un nouveau programme nous soit confié par une loi et que la communication devienne ainsi nécessaire à l'application d'une loi, que faudra-t-il faire ; simplement aviser la CAI ou lui demander son autorisation ?

Par ailleurs, devons-nous aviser la CAI de façon générale ou à l'égard de chaque personne ?

Enfin, le deuxième alinéa de l'article ne précise pas s'il s'agit d'un contrôle à priori ou à posteriori. L'AAPJ est d'avis qu'un contrôle préalable de la CAI d'un nouvel usage risque de

*retarder indûment et d'alourdir la procédure et la mise en œuvre d'un nouveau programme.
L'AAPI est plutôt d'opinion qu'un avis à la CAI sur une base annuelle est bien suffisant.*

L'AAPI recommande au législateur de limiter la procédure prévue à l'article 66.1, à un avis envoyé à la CAI annuellement uniquement, et cela peu importe que l'usage soit nécessaire à l'application d'une loi ou à l'administration d'un nouveau programme.

Si le législateur n'accepte pas en totalité la recommandation précédente, l'AAPI recommande au législateur de clarifier que lorsqu'un nouveau programme est confié par une loi, il suffit d'en aviser la CAI et non d'obtenir son approbation.

L'AAPI recommande au législateur de préciser que la procédure d'information à la CAI, prévue au nouvel article 66.1 ne s'applique qu'à l'égard des types de renseignements et non pas à l'égard des renseignements concernant chaque personne visée par un renseignement.

4.5 LES COMMUNICATIONS NÉCESSAIRES DANS LE CADRE DE L'APPLICATION D'UNE LOI

L'article 67 de la Loi sur l'accès pose depuis plusieurs années des problèmes d'interprétation. Il semble que la CAI y confère une interprétation trop restrictive et exige que la communication soit expressément prévue dans une loi. Elle va parfois jusqu'à exiger que chaque type de renseignement soit désigné dans la loi.

Or avec respect, nous croyons que cette interprétation est beaucoup trop restrictive et ne rencontre pas l'objectif d'une loi cadre telle la Loi sur l'accès.

Le législateur a bien écrit à l'article 67 qu'"un organisme public peut, sans le consentement de la personne concernée, communiquer un renseignement nominatif à toute personne ou organisme si cette communication est nécessaire à l'application d'une loi au Québec". Il n'a pas écrit "... si cette communication est prévue par une loi".

Le législateur pourrait définir pour lever enfin toute ambiguïté, l'expression «nécessaire à l'application d'une loi ».

L'AAPI recommande au législateur de définir l'expression « nécessaire à l'application d'une loi ».

Le législateur a choisi un autre libellé dans le projet de loi 122 pour le paragraphe 4 de l'article 18 de la Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé qui semble plus large et plus conforme à la réalité d'application de l'article 67 : ".18(4)... à une personne à qui il est nécessaire de communiquer le renseignement dans le cadre de l'application d'une loi au Québec..."

Si le législateur n'est pas d'accord avec la recommandation précédente :

L'AAPI recommande au législateur de modifier le libellé de l'article 67 afin d'utiliser celui prévu à l'article 18(4) de la Loi sur le secteur privé (projet de loi 122, article 71).

Par ailleurs, lorsque la CAI en vient à la conclusion qu'une communication n'est pas visée par l'article 67 de la loi sur l'accès, l'organisme ne peut pas communiquer le renseignement et n'a pas d'autre choix que de s'y plier sans autre recours et comme nous l'avons vu à la section 2.3, il n'a même pas l'occasion de présenter ses observations aux commissaires.

L'AAPI recommande au législateur de prévoir le droit pour un organisme de présenter ses observations aux commissaires et de prévoir un mécanisme de révision de l'interprétation de l'article 67 par la CAI.

4.6 L'ARTICLE 70.1

Nous avons remarqué qu'au nouvel article 70.1, le législateur emploie l'expression "organisme public" (à l'égard de l'organisme receveur) plutôt que le terme "organisme" prévu à l'heure actuelle à l'article 68.1.

Nous craignons l'effet pervers de cette modification. Est-ce à dire que le couplage ne pourra se faire qu'avec un organisme public prévu à la Loi sur l'accès ?

L'AAPI recommande au législateur de modifier le projet de loi afin de remplacer, à l'article 70.1 l'expression "organisme public" par le terme "organisme".

Par ailleurs, nous craignons la conséquence de la possibilité de communiquer des fichiers de renseignements à l'article 70.1 uniquement à un organisme ou à une personne "qui le requiert".

L'expression "qui le requiert" laisse présager un geste actif de la part de l'organisme receveur. Or l'organisme qui communique le renseignement peut être l'initiateur de la communication.

De plus, est-ce que lorsqu'un couplage, une comparaison ou un appariement suppose un échange entre deux organismes, il faudra que chacun, étant requérant, demande à la CAI son autorisation.

L'AAPI recommande au législateur de modifier le projet de loi afin d'éviter la référence à l'article 70.1, au requérant.

4.7 RÉVISION À TOUS LES 5 ANS SUIVANT L'ADOPTION DU PROJET DE LOI

L'article 179 de la Loi sur l'accès et l'article 88 de la Loi sur le secteur privé prévoient que la CAI doit faire un rapport sur la mise en œuvre de ces lois à tous les 5 ans.

L'histoire a démontré que bien souvent le processus de révision de la Loi se termine à l'aube de la révision suivante. C'est ainsi que la révision amorcée en 1987 s'est terminée par l'adoption d'un projet de loi en décembre 1990. La CAI a amorcé la révision suivante par le dépôt de son rapport en 1992. Ce dernier n'a cependant jamais donné lieu à un projet de loi. La CAI a alors recommencé son processus en juin 1997 et nous en sommes à l'arrivée de l'automne 2000 avec l'examen d'un projet de loi. La CAI devra dès 2002 recommencer le processus de révision de la Loi par le dépôt de son prochain rapport.

*La rédaction **obligatoire** à tous les cinq ans plutôt qu'à tous les cinq ans suivant l'entrée en vigueur du projet de loi modifiant la Loi sur l'accès et la Loi sur le secteur privé ne nous apparaît pas profitable compte tenu que ni la CAI, ni les organismes publics, ni les entreprises privées n'ont le temps de vivre l'expérience de l'application de la loi avant de pouvoir la commenter adéquatement.*

Il faut cependant laisser à la CAI le soin de déterminer le temps nécessaire en fonction de l'actualité en matière d'accès à l'information et de protection des renseignements personnels. Le délai du dépôt du rapport de la CAI devrait donc être d'un maximum de 5 ans suivant l'entrée en vigueur de la loi modifiant les lois en matière d'accès et de protection.

Il faudrait par ailleurs permettre à toute organisation de faire des représentations sur l'application de ces lois, au Ministre responsable de l'application de ces lois, en tout temps, indépendamment du rapport de la CAI.

L'AAPI recommande au législateur de modifier la loi afin de prévoir la révision des lois en matière d'accès aux documents et de protection des renseignements personnels, au maximum à tous les 5 ans suivant la date d'entrée en vigueur de la loi révisant les lois pertinentes en ce domaine.

L'AAPI recommande cependant au législateur de prévoir spécifiquement la possibilité pour toutes organisations de faire, au ministre responsable de l'application des lois pertinentes, à l'intérieur de ce délai et ce indépendamment du rapport de la CAI, des recommandations de modifications aux lois pertinentes.

SECTION 5

CONCLUSION

L'AAPI est la seule association au Québec vouée à la représentation des responsables et des répondants de l'accès aux documents et de la protection des renseignements personnels.

Notre association est heureuse de constater que le législateur a fait siennes plusieurs de ses recommandations, tant lors de la consultation faisant suite au dépôt du rapport quinquennal de la CAI que lors de la consultation générale sur le projet de loi 451.

Cependant, quelques-unes d'entre elles n'ont pas été retenues, et nous souhaitons que le législateur puisse y revenir. Nous pensons par exemple à la possibilité d'invoquer de nouveaux motifs de refus et aux frais de traitement et de recherche de documents qui ne se retrouvent pas dans le projet de loi 122. Loin de nous l'objectif de restreindre le droit d'accès aux documents. Nous croyons plutôt légitime le droit d'un organisme ou d'une entreprise de partager les frais avec les utilisateurs des lois sur l'accès à l'information. À l'heure des coupures budgétaires et de la gestion par résultat, il importe que chacun fasse sa part tout en sauvegardant les droits fondamentaux.

Par ailleurs, le présent mémoire présente quelques commentaires généraux notamment sur l'exercice des fonctions de la CAI et la possibilité pour les organismes et entreprises d'être entendu par les commissaires surtout à l'heure où tout autre objectif, pourtant par fois très louable et parfois même favorable aux citoyens (par exemple dans un domaine aussi éclaté que la santé) cède sa place à la protection des renseignements personnels et où les organismes et entreprises doivent rencontrer un lourd fardeau de preuve.

Enfin, le présent mémoire répertorie quelques éléments qui mériteraient d'être précisés par le législateur. Rien de mieux pour tous que le législateur expose clairement ses objectifs afin d'éviter toutes ambiguïtés sur l'interprétation de la Loi.

TABLE DES MATIÈRES

<i>RÉSUMÉ</i> _____	2
<i>SECTION 1</i> _____	11
ASSOCIATION SUR L'ACCÈS ET LA PROTECTION DE L'INFORMATION (A.A.P.I.)	
1.1 Présentation (mission et objectifs) _____	13
1.2 Ses activités _____	12
1.3 Son partenaire _____	13
<i>SECTION 2</i> _____	17
COMMENTAIRES GÉNÉRAUX	
2.1 Relativement au projet de loi 122 _____	14
2.2 Les nouvelles technologies _____	14
2.3 Les fonctions et pouvoirs de la CAI _____	15
<i>SECTION 3</i> _____	20
LES RECOMMANDATIONS DE L'AAPI QUI N'ONT PAS ÉTÉ RETENUES LORS DE LA CONSULTATION PUBLIQUE FAISANT SUITE AU RAPPORT QUINQUENNAL DE LA CAI ET AU DÉPÔT DU PROJET DE LOI 451	
3.1 Temps de recherche et de traitement des documents _____	20
3.2 Demande de précision _____	21
3.3 Motifs de refus _____	22
<i>SECTION 4</i> _____	25
LES MODIFICATIONS À LA LOI SUR L'ACCÈS DANS LE PROJET DE LOI 122	

4.1	Délai de réponse _____	25
4.2	Avis de la CAI dans les 60 jours _____	26
4.3	Définition de couplage, d'appariement et de comparaison _____	27
4.4	Le non-détournement des finalités _____	28
4.5	Les communications nécessaires ... _____	31
4.6	L'article 70.1 _____	32
4.7	Révision à tous les 5 ans suivant l'adoption du projet de loi _____	33

SECTION 5 _____	35
-----------------	----

CONCLUSION