



CHAMBRE DES COMMUNES
HOUSE OF COMMONS
CANADA

Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique

ETHI • NUMÉRO 004 • 1^{re} SESSION • 42^e LÉGISLATURE

TÉMOIGNAGES

Le mardi 8 mars 2016

—
Président

M. Blaine Calkins

Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique

Le mardi 8 mars 2016

•(0845)

[Traduction]

Le président (M. Blaine Calkins (Red Deer—Lacombe, PCC)): Bonjour à tous.

C'est bien de revoir tout le monde après une semaine passée dans nos circonscriptions. Il s'agit de notre première séance. Avant de passer aux témoins, je rappelle aux nouveaux membres, c'est-à-dire nous tous, que, lorsque nous avons recours à la vidéoconférence, comme ce matin, il y a un décalage entre ici et l'autre lieu, en l'occurrence aujourd'hui Montréal, Toronto ou l'Alberta.

Je vais donc vous demander d'attendre quelques secondes si vous voulez changer de langue ou si vous prenez la parole pour poser vos questions après qu'une autre personne vient d'arrêter de parler. C'est la même chose que lors d'une conversation au téléphone cellulaire, lorsque deux personnes commencent à parler en même temps. C'est ce qui se produit parfois. Je demande donc à ceux qui n'ont jamais fait l'expérience d'une vidéoconférence de tenir compte du décalage pour faciliter la tâche à nos interprètes et pour faire en sorte que la réunion se déroule aussi efficacement que possible.

Lors de notre dernière séance, nous avons prévu d'inviter certains témoins. Nous avons parlé d'inviter les commissaires à la protection de la vie privée et les commissaires à l'information d'autres provinces. Nous en accueillons quelques-uns aujourd'hui.

Je souhaite la bienvenue à Diane Poitras et à Jean-Sébastien Desmeules, de la Commission d'accès à l'information du Québec. Je souhaite aussi la bienvenue à M. Brian Beamish, de Toronto, et à Mme Jill Clayton, de l'Alberta, d'où je suis originaire.

Madame Clayton, nous sommes ravis de vous avoir avec nous aussi tôt ce matin. Vous êtes accompagnée de Kim Kreutzer Work et de Sharon Ashmore.

On vous a informés du sujet de notre étude. Je vais d'abord laisser chacun d'entre vous transmettre certaines informations au Comité, et ensuite, nous passerons aux questions.

La réunion devrait durer environ une heure et demie. Si chaque témoin présente un exposé d'au plus 10 minutes, il nous restera environ une heure ou 50 minutes pour les questions. Nous allons veiller à ce tout le monde puisse poser des questions, et, durant les 20 à 30 dernières minutes, nous pourrions nous attarder aux aspects plus détaillés de notre étude.

Sans plus tarder, je cède la parole à Mme Poitras.

Vous avez la parole pour 10 minutes.

[Français]

Me Diane Poitras (vice-présidente, Commission d'accès à l'information du Québec): Merci beaucoup, monsieur le président.

Je m'appelle Diane Poitras, et je suis vice-présidente de la Commission d'accès à l'information du Québec. Je m'adresse à vous en l'absence de M^e Jean Chartier, président de la Commission, qui est présentement à l'extérieur du pays. Je suis accompagnée de M^e Jean-Sébastien Desmeules, secrétaire général et directeur des affaires juridiques de la Commission.

Je vous remercie et je remercie les membres du comité pour cette invitation qui me donne l'occasion de vous entretenir brièvement au sujet de la législation applicable au Québec en matière d'accès aux documents et de protection des renseignements personnels, de même que de la Commission d'accès à l'information.

Tout d'abord, en ce qui concerne la législation, la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels, adoptée en 1982, s'applique à environ 2 700 organismes publics au Québec, soit essentiellement le gouvernement, l'Assemblée nationale, les ministères, les organismes gouvernementaux, municipaux et scolaires, ainsi que les établissements de santé et de services sociaux. Elle prévoit que toute personne qui en fait la demande a droit d'avoir accès aux documents détenus par ces organismes publics. À l'instar des autres lois relatives à l'accès à l'information, la législation québécoise prévoit évidemment certaines situations où un organisme public peut ou doit refuser l'accès à un document.

La loi sur l'accès prévoit aussi qu'une personne peut demander de prendre connaissance ou de rectifier les renseignements personnels qui la concernent. Là encore, un organisme public peut invoquer évidemment certains motifs pour refuser cette demande. L'organisme qui refuse l'accès à un document administratif ou à un renseignement personnel doit motiver ce refus. Le citoyen peut alors demander à la Commission d'accès à l'information de réviser cette décision.

Afin de favoriser la transparence, la loi sur l'accès et un règlement d'application qui la complète prévoit qu'un certain nombre de renseignements et de documents doivent être diffusés de manière proactive par les ministères et les organismes gouvernementaux. Entre autres, tout document rendu accessible à la suite d'une demande d'accès doit être divulgué dans le site Internet de l'organisme au bénéfice de l'ensemble des citoyens. Il en est de même, par exemple, des études ou des rapports de recherche dont la diffusion présente un intérêt pour l'information du public et d'un certain nombre de renseignements relatifs, par exemple, aux contrats ou à d'autres dépenses de l'organisme public.

Enfin, la loi sur l'accès prévoit que les organismes publics doivent assurer la protection des renseignements personnels qu'ils détiennent. Des obligations leur sont imposées tout au long du cycle de vie d'un renseignement personnel, de sa collecte ou de sa création jusqu'à sa destruction.

Pour sa part, la Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé, adoptée en 1994, s'applique à toutes les entreprises qui exercent une activité économique au Québec. Le Québec a d'ailleurs été le premier gouvernement au Canada à adopter une loi qui vise la protection des renseignements personnels dans le secteur privé.

Cette loi impose aux entreprises privées des obligations visant à assurer la protection des renseignements personnels qu'ils détiennent et qu'ils communiquent, même à l'extérieur du Québec. Elle prévoit également qu'une personne peut demander de prendre connaissance ou de rectifier les renseignements personnels qui la concernent et qui se trouvent dans un dossier qu'une entreprise détient à son sujet. En cas de refus, le citoyen peut faire une demande d'examen de mécontentement à la Commission d'accès à l'information.

Ces deux lois, que je viens de décrire très brièvement, sont prépondérantes sur toute autre loi applicable au Québec. Elles témoignent de la volonté du législateur de marquer le caractère primordial de ces lois et l'importance des droits qu'elles accordent aux citoyens.

Il y a un dernier élément à souligner concernant la législation. La Commission doit faire rapport au gouvernement tous les cinq ans au sujet de l'application de ces lois. Elle y formule des recommandations visant à améliorer la transparence gouvernementale et la protection des renseignements personnels au Québec. Ce rapport est déposé à l'Assemblée nationale. Il est par la suite étudié en commission parlementaire et peut donner lieu à des modifications législatives.

Je vais maintenant dire quelques mots au sujet de la Commission d'accès à l'information.

La Commission a été créée en 1982 et compte environ 50 employés, dont 7 membres nommés par l'Assemblée nationale. Leur mandat, qui peut être renouvelé, couvre une période d'au plus cinq ans. Pour la mise en oeuvre des mandats qui lui sont confiés, la loi prévoit un partage des responsabilités de la Commission entre deux sections: une section juridictionnelle et une section de surveillance.

Parlons d'abord de la section juridictionnelle de la Commission.

● (0850)

La section juridictionnelle agit comme un tribunal administratif et décide des demandes présentées par toute personne qui s'est vu refuser l'accès à un document administratif ou à un renseignement personnel. Cette section reçoit environ 2 000 nouveaux dossiers par année.

Les membres affectés à la section juridictionnelle siègent généralement en audience, au cours de laquelle les parties impliquées ont l'occasion de faire valoir leurs représentations. Celles-ci peuvent parfois être faites plutôt par écrit lorsque le membre saisi du dossier le juge opportun.

Après avoir entendu les parties, la Commission peut décider de toute question de fait ou de droit et rendre toute ordonnance propre à sauvegarder les droits des parties. Elle peut notamment ordonner la communication d'un document et fixer les conditions qu'elle juge appropriées pour faciliter l'exercice d'un droit conféré par la loi.

La décision que rend la Commission est publique. Cette décision est exécutoire 30 jours après sa réception par les parties, sous réserve d'un droit d'appel prévu à la Cour du Québec sur une question de droit ou de compétence seulement. Ce droit d'appel s'apparente, en fait, à une révision judiciaire.

Lorsqu'une décision devient exécutoire, elle peut également être déposée à la Cour supérieure. Elle acquiert alors la même force et le même effet que s'il s'agissait d'un jugement émanant de cette cour.

La Commission met à la disposition des parties un processus de médiation confidentiel basé sur une démarche libre et volontaire. Celui-ci vise à favoriser le règlement à l'amiable des dossiers. La médiation permet présentement de régler 80 % des demandes soumises à la section juridictionnelle de la Commission, dont 30 % dans les premiers 90 jours de l'ouverture d'un dossier.

Le règlement de ces dossiers à la satisfaction des parties permet de réduire les délais pour la mise au rôle d'audience des autres dossiers de la Commission. En outre, même dans les cas où une entente ne peut être conclue entre les parties, l'information fournie par le médiateur peut les aider à circonscrire le débat et à mieux se préparer à l'audience.

Je terminerai en disant quelques mots sur la section de surveillance de la Commission.

Dans le cadre de ses fonctions de surveillance, la Commission est responsable de la promotion de l'accès aux documents et de la protection des renseignements personnels. Elle voit aussi, évidemment, à l'application de la législation en ces matières. Pour ce faire, elle réalise des enquêtes au sujet de situations potentiellement problématiques portées à son attention. Elle s'assure ainsi que les organismes publics et les entreprises privées respectent les dispositions de la législation.

La Commission peut faire des recommandations et rendre des ordonnances exécutoires au terme de ces enquêtes. Si une ordonnance n'est pas respectée, la Commission peut aviser le gouvernement, exposer la situation dans son rapport annuel, soumettre un rapport spécial à l'Assemblée nationale ou, dans le cas d'une entreprise privée, publier un avis pour en informer le public. Des poursuites pénales peuvent également être intentées.

Récemment, la Commission a mis en place un service de traitement préliminaire des plaintes qui lui permet de régler 60 % de ces dossiers. Il s'agit d'une façon efficace et rapide de faire modifier les pratiques des organismes publics et des entreprises.

En conclusion, je souligne que le gouvernement du Québec a annoncé qu'il souhaite moderniser sa loi sur l'accès, notamment en donnant suite à plusieurs recommandations formulées par la Commission dans ses rapports quinquennaux précédents. Toutefois, le gouvernement et plusieurs intervenants considèrent que le pouvoir de rendre des ordonnances exécutoires constitue une des forces du modèle actuel. La Commission est également de cet avis. Elle a réitéré, dans le cadre de ses travaux de modernisation, l'importance d'offrir aux citoyens un recours efficace permettant l'obtention d'une décision exécutoire, et ce, dès le premier palier de recours.

Je vous remercie, monsieur le président.

Je répondrai avec plaisir à vos questions et à celles des membres du comité.

•(0855)

[Traduction]

Le président: Je vous remercie beaucoup, madame Poitras, pour cet exposé très instructif. Je suis certain que nous aurons de très bonnes questions à vous poser tout à l'heure.

La parole est maintenant à M. Beamish pour 10 minutes.

M. Brian Beamish (commissaire, Bureau du commissaire à l'information et à la protection de la vie privée de l'Ontario): Je vous remercie beaucoup.

Bonjour à tous.

Je m'appelle Brian Beamish et je suis le commissaire à l'information et à la protection de la vie privée de l'Ontario. Je suis ravi d'avoir l'occasion de m'adresser à vous dans le cadre de votre étude de la Loi fédérale sur l'accès à l'information.

Je suis très heureux de pouvoir vous entretenir de l'expérience de l'Ontario en ce qui a trait à l'accès à l'information. Au cours des 10 minutes dont je dispose, je vais m'attarder à la question des pouvoirs de surveillance et particulièrement à celle du pouvoir de rendre des ordonnances dont nous disposons en Ontario par rapport au régime de style ombudsman prévu dans la loi fédérale.

Avant d'aborder ces sujets, permettez-moi de vous donner un aperçu du travail que nous accomplissons. Mon bureau s'occupe de l'application de trois lois: la Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée de l'Ontario, la Loi sur l'accès à l'information municipale et la protection de la vie privée et la Loi sur la protection des renseignements personnels sur la santé de l'Ontario.

Quant aux pouvoirs que nous pouvons exercer en vertu de ces lois, en ce qui concerne l'accès à l'information, nous disposons d'un plein pouvoir de rendre des ordonnances, ce qui signifie que nous réglons des dossiers en rendant une ordonnance notamment dans des cas où des institutions n'ont pas pris de décision, des frais posent problème, d'autres recherches documentaires s'imposent ou même dans des situations où la divulgation de documents a été refusée. En vertu de la Loi sur la protection des renseignements personnels sur la santé, nous disposons également d'un plein pouvoir de rendre des ordonnances, de sorte que, lorsque nous procédons à une enquête, nous pouvons ordonner à un professionnel ou à un organisme responsable d'information sur la santé de prendre des mesures précises pour se conformer à la loi. En ce qui a trait à la protection de l'information dans le secteur public, notre pouvoir de rendre des ordonnances est très limité. Nous pouvons seulement rendre des ordonnances à l'intention d'institutions qui recueillent des renseignements; autrement, nous avons pour rôle d'effectuer des examens et des recommandations.

Voilà un aperçu de ce que nous faisons. Il est important de savoir que, même si dans le domaine de l'accès à l'information nous disposons d'un plein pouvoir de rendre des ordonnances, nous rendons des ordonnances dans seulement très peu de situations. En mai 2015, les institutions provinciales et municipales en Ontario ont reçu environ 58 000 demandes d'accès à l'information. Il s'agit là des demandes initiales reçues par des organismes gouvernementaux. Parmi celles-ci, notre bureau a été saisi de 1 400 appels, ce qui représente environ 3 % de toutes ces demandes initiales d'accès à l'information, et nous avons été en mesure de régler à peu près 77 % de ces appels sans devoir rendre une ordonnance, ce qui signifie que nous avons, au bout du compte, rendu seulement 243 ordonnances. C'est donc dire que les 58 000 demandes initiales ont donné lieu à seulement 1 400 appels, et ces appels ont donné lieu à seulement 243 ordonnances. Cette situation est attribuable en grande partie, à

mon avis, au fait que nous disposons d'un pouvoir de rendre des ordonnances.

Permettez-moi maintenant de vous parler de notre expérience relativement à ce pouvoir. Je peux vous dire qu'elle est largement positive. Avant d'occuper le poste de commissaire, j'occupais les fonctions de commissaire adjoint et je dirigeais les services de tribunal, ce qui m'avait permis d'acquérir une expérience directe de ce pouvoir. Je suis d'ailleurs très favorable au modèle exécutoire. Il s'agit d'un modèle qui est profitable non seulement pour les demandeurs, mais aussi pour les institutions assujetties à la loi, et il favorise un accès rapide, rentable et efficace à l'information.

Permettez-moi maintenant de vous parler des avantages précis que nous observons. Premièrement, le modèle exécutoire permet de faire respecter le droit d'accès d'une manière efficace. Il incite clairement les institutions à fournir, en réponse à la demande initiale, le plus d'information possible et à diminuer leur fardeau administratif et celui du demandeur.

Il est important de se rappeler qu'il peut y avoir un véritable déséquilibre des forces dans le système d'accès à l'information. La majorité des demandeurs sont des personnes qui n'ont pas nécessairement les ressources requises pour mener une longue bataille contre un organisme gouvernemental, parfois devant un tribunal. Notre système est conçu pour faciliter l'accès à l'information et pour permettre un examen des décisions initiales du gouvernement.

•(0900)

Étant donné que nous avons le pouvoir de rendre des ordonnances, nous sommes en mesure de mettre en place des mécanismes qui garantissent que le processus de révision d'une décision initiale rendue par une institution ne s'éternise pas. S'il traîne en longueur, nous pouvons veiller à ce qu'il soit mené à bien grâce à une ordonnance.

Je sais que ce qu'on reproche notamment au régime de style ombudsman, particulièrement à l'échelon fédéral, c'est qu'il ne favorise pas la conformité. Le commissaire à l'information au fédéral formule des recommandations, mais les institutions ne les appliquent pas. Nos ordonnances sont exécutoires. Elles sont définitives en ce sens qu'il est impossible d'en faire appel devant les tribunaux.

Les institutions ou les parties insatisfaites peuvent demander une révision judiciaire, mais il s'agit d'un processus de révision très restreint. En effet, l'an dernier, seulement 6 des 243 ordonnances que nous avons rendues ont fait l'objet d'une révision judiciaire. En général, nos ordonnances sont définitives et lient les parties, ce qui met un terme au processus.

Deuxièmement, grâce à notre pouvoir de rendre des ordonnances, nous établissons une jurisprudence sur laquelle peuvent s'appuyer les demandeurs, le public, les institutions gouvernementales et notre personnel. Au fil des ans, nous avons rendu des milliers d'ordonnances liées à l'interprétation et à l'application de la loi. Cette jurisprudence sert de guide pour toutes les parties, permet aux institutions de rendre des décisions plus judicieuses et complètes en matière de divulgation et permet également, lorsqu'il y a un appel, de donner une idée aux parties de la façon dont notre bureau va régler l'appel.

Troisièmement, selon moi, le pouvoir de rendre des ordonnances facilite le règlement des dossiers. Ce pouvoir dont nous disposons [*Note de la rédaction: difficultés techniques*] n'exclut pas la médiation. En fait, je crois qu'il permet de faciliter le processus de médiation. Lorsqu'il y a un appel, les parties ont tout intérêt à tenter la médiation et à trouver un terrain d'entente pour éviter l'arbitrage et éventuellement une ordonnance.

La commissaire Legault a souligné la semaine dernière que le pouvoir de rendre des ordonnances a l'avantage d'établir une distinction claire entre le processus de médiation et le processus d'arbitrage. Dans notre système, s'il n'y a pas d'entente dans le cadre d'une médiation, il y a arbitrage et il peut s'ensuivre une ordonnance. Le processus de médiation est confidentiel. Les parties peuvent s'engager dans une discussion franche et ouverte, car elles n'ont pas à s'inquiéter du tort que leurs propos pourraient leur causer au cours d'un processus d'arbitrage. Cela facilite la médiation.

En 2015, 63 % des appels ont été entièrement réglés dans le cadre d'un processus de médiation. Cela démontre qu'un pouvoir de rendre des ordonnances n'empêche pas la tenue d'un processus de médiation. En fait, il l'améliore.

Quatrièmement, il y a la question des appels que je qualifierais d'administratifs. Je souligne encore une fois ce que la commissaire Legault a précisé la semaine dernière: jusqu'à 40 % des dossiers dont son bureau est saisi sont de nature administrative. Ils sont liés à des questions de procédure et non pas à la question de savoir si une personne a le droit ou non d'avoir accès à l'information.

D'après nos statistiques [*Note de la rédaction: difficultés techniques*], moins de 10 % de nos dossiers concernent des appels liés à des questions de nature administrative. L'année dernière, ce pourcentage s'élevait à environ 8 %. Généralement, une institution n'a pas respecté son obligation de fournir une réponse dans un délai de 30 jours, et le demandeur nous informe de cette situation. Nous sommes en mesure de régler ces dossiers directement, car les parties savent que nous pouvons rendre une ordonnance et que nous le ferons afin d'obtenir une réponse. Nous nous adressons directement à l'institution qui n'a pas fourni de réponse. Nous essayons de négocier une échéance. Si nous n'y parvenons pas, nous rendons une ordonnance pour obliger l'institution à donner une réponse. Il arrive qu'il s'écoule plusieurs mois sans qu'une institution respecte son obligation de fournir une réponse au demandeur.

Selon nos statistiques de l'année dernière, nous n'avons pas eu à rendre d'ordonnance parce qu'une institution refusait de fournir une réponse. Nous avons été en mesure de négocier à chaque fois et d'obtenir une réponse dans un laps de temps de 40 jours en moyenne. Je crois qu'il s'agit d'une façon très rapide et efficace d'obtenir des réponses auprès des institutions.

● (0905)

Enfin, le dernier avantage que j'aimerais souligner, et que j'ai déjà mentionné, c'est qu'il permet de boucler la boucle du processus d'accès à l'information. Il n'existe aucune possibilité de faire appel devant les tribunaux. Il est seulement possible de demander une révision judiciaire, mais cela se fait très rarement. Les demandeurs ne dépendent pas des tribunaux pour exercer leur droit d'accès à l'information. Je crois que, si un citoyen, un demandeur ordinaire doit s'adresser aux tribunaux pour exercer son droit, cela revient en grande partie à empêcher l'accès, et ce n'est pas une solution appropriée pour un gouvernement qui souhaite être ouvert et transparent.

Je vais m'arrêter là. Je serai ravi de répondre à vos questions. Je tiens à le souligner: nous comprenons que détenir un pouvoir de

rendre des ordonnances représente une énorme responsabilité dont nous devons nous acquitter judicieusement et non pas sans discernement et de façon arbitraire. Nous prenons cette responsabilité très au sérieux. Nous croyons que ce pouvoir constitue un élément fondamental d'un solide régime d'accès à l'information.

Je vous remercie beaucoup.

Le président: Je vous remercie beaucoup, monsieur Beamish.

Nous allons maintenant écouter le dernier exposé avant de passer aux questions. La parole est maintenant à Mme Clayton, qui est la commissaire à l'information et à la protection de la vie privée de l'Alberta.

Madame Clayton, vous disposez de 10 minutes pour faire votre exposé et présenter les personnes qui vous accompagnent.

● (0910)

Mme Jill Clayton (commissaire, Office of the Information and Privacy Commissioner of Alberta): Je vous remercie beaucoup, monsieur le président.

Je suis heureuse d'avoir été invitée à vous entretenir du travail qu'effectue mon bureau. Je suis accompagnée de Kim Kreutzer Work, qui est directrice de la Gestion du savoir, et de Sharon Ashmore, qui est avocate générale et directrice des services juridiques.

En ma qualité de commissaire à l'information et à la protection de la vie privée de l'Alberta, je suis une fonctionnaire indépendante de l'Assemblée législative et je suis chargée de surveiller l'application des lois en matière de libre accès à l'information et de protection de la vie privée. Il s'agit précisément de la Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée, à laquelle est assujéti le secteur public, la Loi sur les renseignements sur la santé, qui s'applique dans le secteur des soins de santé, et la Loi sur la protection des renseignements personnels, à laquelle sont assujettis les organismes du secteur privé réglementés par la province.

De vastes pouvoirs me sont conférés en vertu de ces lois, notamment le pouvoir de mener des enquêtes, soit de mon propre chef, soit en réponse à des plaintes, et le pouvoir d'examiner les réponses à des demandes d'accès à l'information. Je m'occupe également de donner des conseils et de faire des recommandations d'ordre général, de renseigner le public au sujet de l'administration des lois, d'expliquer les répercussions sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée des mesures législatives ou des programmes proposés, d'examiner des évaluations des répercussions sur la vie privée, et puisque notre bureau est un tribunal administratif quasi judiciaire, j'ai le pouvoir de tenir des enquêtes et de rendre des ordonnances exécutoires.

Mon exposé d'aujourd'hui portera essentiellement sur notre loi qui s'applique au secteur public, c'est-à-dire la Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée, que j'appellerai la LAIPVP. En Alberta, la LAIPVP porte sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée. Elle s'applique aux organismes publics, notamment les ministères provinciaux, les commissions et les agences, les écoles et les écoles à charte, ainsi que les institutions publiques locales, les municipalités, les services de police, les organismes de gestion des logements, les universités et d'autres institutions de la sorte. Essentiellement, la LAIPVP confère le droit d'accès à tout renseignement sous la garde ou le contrôle d'un organisme public, sauf dans certains cas précis et restreints énoncés dans la loi.

La LAIPVP est entrée en vigueur il y a plus de 20 ans, et depuis, elle a fait l'objet de trois examens réalisés par des comités spéciaux de l'Assemblée législative composés de représentants de tous les partis. Deux de ces examens, le premier en 1998-1999 et le deuxième en 2001-2002, ont donné lieu à des modifications à la loi. À la suite d'un troisième examen, mené en 2010, un certain nombre de modifications ont été recommandées, mais elles n'ont pas été apportées. En 2013, le gouvernement de l'Alberta a annoncé qu'il allait procéder à son propre examen de la loi. Il y a eu un processus de consultation, mais aucun rapport n'a été publié et aucune modification n'a été proposée.

J'ai présenté deux mémoires au gouvernement dans le cadre de son examen en 2013, que vous pourrez trouver sur notre site Web. L'un de ces mémoires portait principalement sur des modifications techniques. L'autre mémoire comportait des idées, des suggestions et des recommandations en vue d'actualiser et de renforcer la loi.

Parmi les principales recommandations que j'ai formulées dans mon deuxième mémoire, il y avait un examen de la portée de la loi pour s'assurer que les organismes publics qui devraient être assujettis à la loi le soient effectivement, confirmant ainsi la pertinence des exclusions existantes. J'ai recommandé également qu'on procède à un examen des exceptions à l'accès énoncées dans la loi pour s'assurer qu'elles sont pertinentes, qu'on exige que les organismes publics déterminent des catégories de documents qui devraient être rendus publics sans qu'il soit nécessaire de faire une demande officielle d'accès et qu'on veille à ce qu'il y ait un cadre législatif et stratégique approprié qui prévoit des pratiques de gestion de l'information et des documents qui favorisent la transparence, la reddition de comptes et le respect de la LAIPVP. Cela implique qu'on exige des organismes publics qu'ils créent des documents servant à documenter raisonnablement les décisions et les mesures prises, les conseils et les recommandations formulés et les délibérations.

Ces deux recommandations que je viens de mentionner sont semblables à celles formulées dans le rapport du Commissariat à l'information du Canada intitulé *Viser juste pour la transparence*, en vue de moderniser la Loi sur l'accès à l'information.

En outre, dans ce rapport, on recommande aussi de renforcer la surveillance du droit d'accès en adoptant un modèle exécutoire similaire à celui qui existe déjà en Alberta et dans d'autres provinces. Je crois savoir que le Comité s'intéresse particulièrement à l'expérience de l'Alberta à l'égard du pouvoir de rendre des ordonnances, alors je vais consacrer le temps qu'il me reste à expliquer comment notre bureau gère ce pouvoir.

• (0915)

À l'instar de la Loi fédérale sur l'accès à l'information, la LAIPVP confère un droit d'accès à des documents qui sont sous la garde ou le contrôle d'un organisme public, sauf dans certains cas restreints et précis. Si un demandeur n'est pas satisfait de la réponse fournie par un organisme public, il peut m'adresser une demande de révision de la décision à la suite de l'inaction de l'organisme public à l'égard de son insatisfaction. Par exemple, un ministère gouvernemental peut accepter de divulguer certains documents au demandeur, mais refuser de divulguer d'autres documents en invoquant une exception prévue dans la loi. Il est possible que la divulgation porterait atteinte à la vie privée d'une personne ou qu'on pourrait raisonnablement s'attendre à ce que la divulgation nuise à une affaire qui relève de la police ou aux intérêts économiques d'un organisme public.

Si le demandeur s'adresse à moi, je peux vérifier si les exceptions à l'accès invoquées par l'organisme public s'appliquent. C'est ce que

nous appelons une demande de révision. Lorsqu'un demandeur demande une révision d'un refus d'accès, j'autorise normalement un membre de mon personnel à mener une enquête et à tenter un processus de médiation ou à essayer de régler la question. Il s'agit d'un processus informel, qui aboutit à des recommandations non exécutoires et qui permet de régler entre 80 et 85 % des cas.

Si le dossier n'est pas réglé au terme du processus informel, je peux autoriser une enquête, qui permet de déterminer tous les points de fait et de droit. Les enquêtes constituent un processus administratif quasi judiciaire dans le cadre duquel le fardeau de la preuve incombe généralement à l'organisme public, qui doit prouver que le demandeur n'a pas le droit d'avoir accès au document ou à une partie du document.

Au terme de l'enquête, une ordonnance est rendue, soit par moi-même, soit par l'arbitre que j'ai nommé pour entendre la cause. À titre d'exemple, l'ordonnance peut viser à imposer à l'organisme public de divulguer au demandeur le document en entier ou en partie, à confirmer la décision de l'organisme public de refuser l'accès, à confirmer ou à réduire les frais d'accès ou à exiger de l'organisme public qu'il s'acquitte d'une responsabilité imposée par la loi.

Une ordonnance rendue par un commissaire en vertu de la LAIPVP est finale et elle est déposée auprès du greffier de la Cour du Banc de la Reine. Après le dépôt, l'ordonnance est mise en application en tant que jugement ou ordonnance de cette cour. Depuis que la LAIPVP est entrée en vigueur en 1995, nous avons rendu plus de 675 ordonnances en vertu de cette loi, et la totalité de ces ordonnances ont été respectées. Toutes les ordonnances sont rendues publiques par l'entremise de notre site Web et de bases de données juridiques accessibles au public. Les ordonnances permettent non seulement de régler des dossiers, mais elles créent aussi des précédents qui peuvent être utiles pour d'autres organismes publics et contribuer à améliorer les pratiques en matière de gestion de l'information.

Les ordonnances rendues par mon bureau et d'autres commissariats constituent une jurisprudence qui renseigne et guide les organismes publics sur le plan de l'interprétation et de l'application de la loi. Cette jurisprudence peut permettre également de diminuer les dédoublements en évitant que des cas similaires fassent à répétition l'objet d'un processus de médiation, d'une enquête ou d'un processus d'arbitrage.

Le fait qu'une ordonnance exécutoire permette de régler un dossier présente des avantages considérables. Les procédures appliquées par mon bureau n'exigent pas que les parties soient représentées par un avocat, par exemple, ni qu'elles déboursent une certaine somme. Ceci dit, les causes entendues lors d'une enquête sont parfois portées devant les tribunaux. Même si les ordonnances sont finales, elles peuvent faire l'objet d'une révision judiciaire. Depuis que la LAIPVP est entrée en vigueur, on a enregistré environ 30 demandes de révision judiciaire. Dans à peu près la moitié des cas, l'ordonnance a été maintenue telle quelle.

Comme je viens de le mentionner, je suis d'avis que le modèle exécutoire de l'Alberta comporte des avantages considérables. Nous avons constaté qu'il favorise la clarté, l'uniformité des décisions et qu'il peut s'avérer plus rapide, moins coûteux et moins axé sur la confrontation qu'un processus judiciaire tout en fournissant tout de même une solution définitive pour les parties.

Dans l'ensemble, j'estime que le pouvoir de rendre des ordonnances a favorisé le droit d'accès en Alberta. Je serai ravie de répondre à vos questions.

Je vous remercie.

Le président: Je vous remercie beaucoup, madame Clayton.

Je remercie tous nos témoins d'aujourd'hui. Vos exposés ont été très instructifs et je sais que nous avons beaucoup de bonnes questions à vous poser.

Je rappelle à tout le monde que, lors d'un échange, il faut tenir compte du décalage. Si vous avez un téléphone cellulaire sur vous ou près de l'équipement utilisé, il se peut qu'il cause une interférence, alors je vous demanderais de l'éloigner ou de l'éteindre.

Nous allons commencer par un premier tour de sept minutes. La parole est à M. Massé du Parti libéral.

[Français]

M. Rémi Massé (Avignon—La Mitis—Matane—Matapédia, Lib.): Merci, monsieur le président.

Madame Poitras, monsieur Desmeules, je vous remercie de votre présentation. Elle est fort appréciée.

Selon ce que vous nous avez dit plus tôt, vous effectuez présentement un examen en vue de moderniser la loi qui porte sur l'accès à l'information au Québec.

J'aimerais que vous nous parliez des enjeux auxquels vous faites face et des pistes de solution que la modernisation de cette loi représente pour vous.

Me Diane Poitras: Il y a plusieurs aspects à considérer.

La Commission demande qu'un plus grand nombre d'organismes soient assujettis à la Loi sur l'accès à l'information. Présentement, certains organismes financés à 100 % ou en majorité par des fonds publics ou d'autres encore qui exercent des fonctions assimilables à des fonctions publiques ne sont pas assujettis à la Loi.

En ce qui concerne l'accès aux documents, le principal enjeu de la modernisation de la Loi sur l'accès à l'information est la manière dont les restrictions sont rédigées. Cette loi date de plus de 30 ans et les restrictions sont rédigées dans des termes fort larges qui portent beaucoup à interprétation. Cela peut générer plus de recours et plus de refus de la part des institutions, qui ont une plus grande discrétion pour refuser l'accès à l'information. Je vais vous donner un exemple précis à ce sujet.

La loi québécoise prévoit qu'on peut refuser l'accès à un avis ou à une recommandation qui date de moins de 10 ans. Il n'y a aucun critère ou d'obligation pour l'organisme public qui souhaite refuser l'accès à un avis ou à une recommandation de démontrer l'incidence ou la conséquence néfaste que pourrait avoir cette divulgation. La notion d'avis ou de recommandation est quand même assez large et elle a nécessité une certaine interprétation de la part de la Commission.

Je pourrais parler d'une autre situation. Les lois des provinces de mes deux collègues qui sont ici présents par vidéoconférence contiennent une disposition permettant de refuser l'accès aux avis et recommandations, mais un deuxième alinéa vient préciser que cette restriction ne peut s'appliquer dans certaines situations précisément identifiées à l'égard de certains documents précis. Or nous n'avons pas cela au Québec. À mon avis, c'est l'un des principaux enjeux relatifs à l'accès aux documents.

Concernant le volet de la vie privée, et sans entrer dans les détails, je vous dirais que c'est une loi qui date d'une époque où on fonctionnait essentiellement avec le papier. La loi ne permet pas de faire suffisamment face aux enjeux soulevés par l'utilisation des nouvelles technologies au regard de la vie privée et de la protection des renseignements personnels.

Il y a quelque chose qui n'existait pas en 1982, mais qui est davantage dans l'air du temps. Je parle de la possibilité de diffuser proactivement des documents plutôt que d'attendre qu'une demande d'accès soit déposée.

• (0920)

M. Rémi Massé: Je vous remercie.

Je vais poursuivre sur le même sujet.

Vous avez dit que la loi s'applique au pouvoir législatif et mentionné l'existence de mesures de protection de certains intérêts. J'aimerais avoir un peu plus de précisions sur le type de documents relatifs au pouvoir législatif. Comment la loi s'applique-t-elle dans ce contexte? Quelles sont les mesures de protection que vous avez mentionnées?

Me Diane Poitras: Au Québec, la Loi sur l'accès à l'information s'applique au gouvernement, à l'Assemblée nationale, au lieutenant-gouverneur, au Conseil exécutif et au Conseil du trésor. Toutefois, des restrictions peuvent être invoquées par ces organismes pour protéger certains renseignements qui portent sur certains éléments du privilège parlementaire, par exemple. Je sais que cela a fait l'objet de discussions avec Mme Legault.

Une disposition de la Loi sur l'accès à l'information protège certaines décisions rendues par le Conseil exécutif ou par le Conseil du trésor. Elle énumère un certain nombre de documents qui sont protégés, par exemple certaines communications entre les ministres ou entre un ministre et le Conseil exécutif ou le Conseil du trésor, les comptes rendus des délibérations du Conseil exécutif ou d'un comité ministériel. Si vous voulez avoir plus de détails, je vous invite à consulter les articles 30 et 33 de la Loi sur l'accès à l'information, où ces restrictions sont indiquées.

Pour ce qui concerne davantage le cabinet d'un ministre, c'est l'article 34 de la Loi sur l'accès à l'information qui protège ce qui est produit à l'usage exclusif d'un ministre pour son rôle politique et non pour son rôle comme dirigeant du ministère. C'est ainsi que je pourrais résumer ce que vise à protéger cette disposition et la façon dont elle est interprétée.

• (0925)

M. Rémi Massé: J'ai une dernière question à vous poser.

Vous avez parlé d'une approche de divulgation qui serait plus proactive, notamment au sein des ministères. J'aimerais que vous nous en disiez davantage sur la façon dont vous envisagez cette approche.

Me Diane Poitras: La loi a été modifiée en 2006 de façon à prévoir cette obligation pour les ministères et les organismes gouvernementaux. Depuis 2009, un règlement d'application détermine un certain nombre de documents devant être diffusés sur Internet. Récemment, le gouvernement a modifié le règlement sur la diffusion pour que le nombre de documents devant être diffusés de façon proactive soit augmenté. En vertu de cette modification, chaque organisme public doit notamment adopter un plan de diffusion.

Il faut comprendre que ce ne sont pas les mêmes documents qui intéressent un ministère donné et une société d'État comme Hydro-Québec, par exemple. Il est difficile de trouver une mesure qui convienne à tous. L'approche retenue par le gouvernement consiste à privilégier un plan de diffusion personnalisé pour chaque organisme.

Pour le moment, cela ne s'applique qu'aux ministères et organismes gouvernementaux. De notre côté, nous souhaiterions que cette obligation de diffusion proactive s'applique également au secteur municipal et scolaire ainsi qu'au réseau de la santé et des services sociaux. C'est ce que nous avons suggéré au gouvernement.

M. Rémi Massé: Je vous remercie.

[Traduction]

Le président: Votre temps est écoulé, monsieur Massé.

La parole est maintenant à M. Jeneroux du Parti conservateur. Allez-y, s'il vous plaît.

M. Matt Jeneroux (Edmonton Riverbend, PCC): Parfait.

Merci à tous. Je vous remercie de vous joindre à nous ce matin, particulièrement les témoins de l'Alberta. C'est bien de vous revoir tous.

Ma question est dans la même veine que celle de M. Massé au sujet du respect de la confidentialité du Cabinet, des ministres et du personnel. Elle paraîtra plutôt simple, mais je sais que la réponse ne le sera certes pas. D'après votre opinion d'expert, quand et où s'arrête la confidentialité du Cabinet et comment détermine-t-on ce qui doit être rendu public?

Si nous pouvions entendre les représentants des trois provinces, ce serait très bien. Je vous remercie.

Le président: Nous allons suivre le même ordre que pour les exposés. Nous allons commencer avec le Québec, puis nous allons passer à l'Ontario et ensuite à l'Alberta.

[Français]

Me Diane Poitras: L'expérience du Québec, en outre avec la protection déjà prévue dans la loi dont j'ai fait mention, semble positive. Étant donné que certaines décisions sont présentement devant les tribunaux, vous comprendrez que je ne peux pas en dire davantage sur les différences d'interprétation en ce qui a trait à l'établissement de ces dispositions.

Quoi qu'il en soit, je pense qu'en règle générale, les dispositions actuelles permettent un équilibre entre la nécessaire transparence de ces organismes et la protection de leurs décisions et délibérations, qu'on appelle communément les privilèges parlementaires.

[Traduction]

Le président: Monsieur Beamish.

M. Brian Beamish: En Ontario, il existe une exemption pour les documents du Cabinet. Nous n'en sommes pas souvent saisis, mais je suis d'accord avec Diane, je crois que de façon générale cette exemption est appropriée. Je crois qu'il est juste que les délibérations du Cabinet demeurent confidentielles.

En Ontario, cette exemption est assortie d'une échéance de 20 ans. Je crois qu'il est approprié d'avoir une échéance pour les documents du Cabinet. Je suppose que nous pourrions débattre de la question de savoir si 20 ans est l'échéance qu'il faut, ou si elle devrait être plus longue ou plus courte, mais j'estime qu'il est justifié qu'à un moment donné les documents du Cabinet soient rendus publics.

Je crois que la question que nous [Note de la rédaction: difficultés techniques] davantage, et il s'agit d'une exemption différente, ce sont des conseils et des recommandations à l'intention du gouvernement. Il s'agit d'une exemption distincte qui pourrait faire l'objet d'une autre discussion.

Le président: La parole est maintenant à Mme Clayton.

● (0930)

Mme Jill Clayton: En Alberta, les documents confidentiels du Cabinet et du Conseil du Trésor doivent faire l'objet d'un refus de divulgation. C'est donc dire qu'il est obligatoire de refuser de divulguer ces documents au demandeur. Il y a toutefois des exceptions à cet égard. Il y a notamment des conseils, des recommandations, des considérations de politique, etc. L'exemption ne s'applique pas aux renseignements figurant dans un document qui existe depuis 15 ans ou plus ni à l'information contenue dans un document qui vise à présenter des renseignements généraux au conseil exécutif ou aux comités. L'exemption ne s'applique pas non plus si la décision a été rendue publique ou qu'elle a été mise en oeuvre ou si cinq ans ou plus se sont écoulés depuis que la décision a été prise ou envisagée.

Il s'agit d'une exemption obligatoire. Il y a toutefois des exceptions. En général, je crois qu'elle est appropriée.

Il est très important de mentionner que mon bureau a la capacité d'examiner ces documents pour s'assurer que l'exemption est appliquée. Dans le cadre de quelques ordonnances que nous avons rendues, nous avons examiné les documents et expliqué l'objectif de l'exemption et son importance — car effectivement les exemptions sont importantes — et nous avons confirmé, par exemple, la décision de refuser l'accès aux documents parce qu'il s'agissait de documents confidentiels du Cabinet.

M. Matt Jeneroux: Je vous remercie beaucoup.

Je vais maintenant passer aux retards et à la prolongation des échéances. Dans son rapport, Mme Legault insiste passablement sur le nombre élevé de plaintes et de retards.

Dans vos provinces respectives, avez-vous constaté un nombre élevé de retards et avez-vous des commentaires à formuler au sujet de sa proposition de prolonger les échéances?

Le président: La parole est à celui qui veut la prendre. Allez-y.

Monsieur Beamish.

M. Brian Beamish: Dans ma déclaration, j'ai effectivement mentionné que les retards ne sont pas un problème aussi important chez nous que dans l'administration fédérale. J'attribue cela à notre capacité de motiver et de conclure un refus de prendre une décision ou au prolongement excessif du délai de délivrance d'une ordonnance.

En Ontario, en général, quand un ministère n'a pas pris de décision dans les 30 jours et que nous recevons un appel, nous lui demandons essentiellement de se fixer un délai raisonnable pour prendre sa décision, sinon nous lui ordonnerons de la prendre dans ce délai.

Je ne crois pas que le problème soit aussi important chez nous que dans l'administration fédérale.

Le président: Quelqu'un d'autre?

Madame Poitras.

[Français]

Me Diane Poitras: J'aimerais préciser un point à cet égard.

Au Québec, le problème se pose différemment. En effet, la loi prévoit que, si un organisme n'a pas répondu à l'intérieur du délai qui lui est imparti, on présume qu'il s'agit d'un refus. Le citoyen s'adresse alors immédiatement à nous et nous traitons le dossier comme s'il s'agissait d'un refus. Dans le cadre du processus, l'organisme doit justifier ce refus.

C'est donc dire qu'au Québec, on n'a pas à négocier un délai supplémentaire avec les organismes publics.

[Traduction]

Le président: Madame Clayton, avez-vous quelque chose à ajouter?

Mme Jill Clayton: Oui. Les retards ne sont pas un problème systémique dans tous les organismes publics assujettis à la loi, mais il en existe certainement dans certains services isolés et sur certaines questions. Nous avons mis en place des processus, certainement grâce à notre processus de reddition d'ordonnances, pour essayer de répondre à certains de ces problèmes.

Par exemple, je sais que nous avons rendu un certain nombre d'ordonnances, tout récemment, contre un organisme public, pour une situation semblable à celle que le commissaire Beamish a décrite, l'organisme n'ayant pas répondu à une demande d'accès à l'information. Le problème a été porté à notre connaissance. Nous avons court-circuité le processus de médiation et d'enquête, pour obtenir une décision opportune, une ordonnance exécutoire obligeant l'organisme à répondre au demandeur.

Comme je l'ai dit, il se peut que, pour certains organismes publics ou pour certaines questions, les retards soient un problème — peut-être pas délibérément, mais, dans certains cas, parce que la question a besoin d'être résolue et que, parfois, la solution est trouvée par enquête ou par examen judiciaire.

Mais, globalement, comme le commissaire Beamish, je dirai que nous n'avons pas tout à fait le même problème de retards que dans l'administration fédérale.

•(0935)

Le président: Merci beaucoup. Il semble que, dans vos domaines respectifs, vous disposiez de différents pouvoirs que, à mon avis, nous devons sérieusement examiner, et je suis sûr que nos questions nous permettront de nous instruire.

La parole est maintenant à M. Blaikie, du NPD pour sept minutes.

M. Daniel Blaikie (Elmwood—Transcona, NPD): Merci beaucoup.

Merci à tous les témoins qui nous accordent leur temps et qui nous ont livré d'excellents exposés.

Sans vouloir tarder trop longtemps, je tiens seulement à donner rapidement avis d'une motion avant de poser mes questions. La motion vise à ce que le Comité demande tous les documents d'information et toutes les notes de service préparés par le Secrétariat du Conseil du Trésor pour le président du Conseil du Trésor, en ce qui concerne d'éventuelles modifications à la Loi sur l'accès à l'information et à ce que le Comité invite le président du Conseil du Trésor à comparaître devant lui pour étoffer cette information, dès que ça lui sera possible, après réception de cette information par le Comité.

Le président: Merci, monsieur Blaikie. Ce n'est pas normalement la façon de procéder, mais ça va.

M. Daniel Blaikie: Je comprends, mais je pense que cela encadre... J'espère notamment que nous pourrions parler de la différence entre l'accès, par le public, à l'information sur la nature des

options que le gouvernement envisage de prendre et qui sont à sa disposition et l'accès aux délibérations du cabinet. M. Beamish a abordé cet aspect, tout comme les autres commissaires.

Je me demandais seulement, et je fais appel à l'expérience de tous les commissaires ici présents, si vous pouviez aider à mieux définir cette différence et l'utilité de protéger ces documents confidentiels du cabinet par des exemptions particulières plutôt que par des exclusions générales.

M. Brian Beamish: Je peux revenir en arrière. J'ai effectivement fait allusion au problème des avis et des recommandations. En général, pour les avis et les recommandations d'un fonctionnaire à de hauts fonctionnaires ou au niveau politique, toutes nos lois prévoient, d'après moi, une exemption, et c'est pour d'excellents motifs. Traditionnellement, en Ontario, nous l'avons interprétée de manière très étroite et, en général, on n'a protégé que la ligne de conduite retenue, et, aussi, il fallait que l'avis et les recommandations aient été communiqués au décideur. Autrement dit, on ne pouvait pas se baser sur une discussion entre fonctionnaires sur différents choix auxquels ils réfléchissaient sans que ça aille plus loin.

Dernièrement, la Cour suprême du Canada a démolé notre interprétation et élargi la notion d'avis et de recommandations. Nous pouvons désormais y englober les avantages et les inconvénients et diverses options. Le tribunal nous permet donc une interprétation beaucoup plus large. Je pense que tout examen de la loi présente l'occasion de voir si l'interprétation de la Cour suprême est juste ou si un autre libellé conviendrait.

Le président: Quelqu'un d'autre...?

Madame Poitras.

[Français]

Me Diane Poitras: Je peux vous donner des détails sur les exemples que j'ai mentionnés au sujet des exemptions qu'on retrouve dans la loi du Québec.

Les recommandations faites par les comités ministériels ou par un membre du Conseil exécutif sont généralement protégées par une disposition particulière. Il en est de même des analyses effectuées au sein du ministère du Conseil exécutif, donc du Conseil des ministres, et du Secrétariat du Conseil du trésor, qui portent sur une recommandation ou sur une demande faite par un ministre, un comité ministériel ou un organisme public.

En plus de la disposition générale qui protège les avis et les recommandations des fonctionnaires, il y a l'article 33 de la Loi sur l'accès à l'information qui vise plus spécifiquement les recommandations faites par les membres du cabinet, par exemple.

[Traduction]

Le président: Madame Clayton, avez-vous quelque chose à ajouter?

Mme Jill Clayton: Je dirai seulement que, comme les autres provinces, nous faisons une exception pour l'accès aux avis et aux recommandations, une exception discrétionnaire, et, encore une fois, des nuances étaient à faire pour les échéanciers. Nous avons rendu un certain nombre d'ordonnances interprétant l'article de la loi. Son libellé diffère un peu de ce qui se trouve dans la loi des autres provinces, mais, comme le commissaire Beamish l'a signalé, la Cour suprême a examiné cette interprétation, et je pense qu'il y avait peut-être des interprétations divergentes. La cohérence du tribunal commence à nous apparaître. Il reste les questions sur des notions comme la nécessité ou pas de donner son avis ou le fait de se limiter à la ligne de conduite adoptée par rapport aux autres options.

● (0940)

M. Daniel Blaikie: Dans quelle mesure une surveillance exercée par un tiers est-elle importante, pour que quelqu'un comme vous puisse juger que l'application de ces exemptions ou de ces exclusions a du sens?

Mme Jill Clayton: Permettez-moi de répondre tout de suite, si cela vous convient.

Le président: Allez-y.

Mme Jill Clayton: Je pense que c'est extrêmement important. C'est ce qui rassure les citoyens sur la transparence de l'information qui leur est accessible. Les exceptions à l'accès créent une difficulté énorme, mais s'il est impossible à l'organisme de surveillance de consulter ces documents ou d'obtenir des renseignements pour vérifier l'applicabilité de l'exception, il lui est alors très difficile de faire ce travail et de rassurer le citoyen qui a fait une demande d'accès à l'information.

En effet, c'est comme si un énorme trou noir était délibérément placé là parce que l'organisme public ne voudrait pas communiquer les renseignements ou que, dans certains cas, il ne comprendrait pas comment s'appliquent les exceptions. On revient ainsi à la cohérence de l'interprétation et, aussi, à celle de l'application de la loi. Au fil du temps, l'organisme de surveillance, particulièrement grâce à ses fonctions d'enquête et de reddition d'ordonnances, comme je l'ai dit dans ma déclaration préliminaire, crée une jurisprudence qui aide les organismes publics à comprendre les modalités d'application de ces mécanismes et à découvrir le critère relié à une exception particulière à l'accès.

Néanmoins, nous voyons encore l'application incohérente de tel critère à telle question, d'une fois à l'autre. Nous ne rassurons donc pas seulement les citoyens — je crois que notre surveillance indépendante est extrêmement importante —, mais nous assurons aussi une interprétation et une application cohérentes de la loi.

Le président: Merci beaucoup.

Monsieur Blaikie, votre temps est écoulé. Tous n'ont pas pu répondre à la question, ils auront sûrement l'occasion de se reprendre un peu plus tard.

Nous arrivons maintenant au dernier intervenant qui dispose de sept minutes: M. Erskine-Smith, du Parti libéral.

M. Nathaniel Erskine-Smith (Beaches—East York, Lib.): Parfait. Merci beaucoup.

Je voudrais commencer par l'obligation légale de se documenter. Vous êtes trois et j'ai peu de temps à moi. Je me contenterai de poser la question directement comme ça.

Dans vos provinces, la loi vous oblige-t-elle à vous documenter et êtes-vous d'accord avec le commissaire Legault pour réclamer cette obligation dans l'administration fédérale?

Le président: Nous procéderons dans l'ordre suivant, si ça vous convient: le Québec, l'Ontario, l'Alberta, encore une fois.

[Français]

Me Diane Poitras: Je vous remercie de votre question.

La réponse à la première partie de votre question est non. Au Québec, il n'existe pas présentement d'obligation légale de documenter.

Quant à la deuxième partie de votre question, la réponse est oui. Le Québec est d'accord sur la nécessité de prévoir une telle obligation. C'est pourquoi nous avons signé une déclaration conjointe à cet égard avec l'ensemble de nos homologues.

[Traduction]

Le président: Monsieur Beamish.

M. Brian Beamish: La loi ontarienne n'oblige pas non plus à se documenter. Il y a un certain nombre d'années, nous avons fait une étude très importante des courriels supprimés, dont l'une des recommandations a été qu'il fallait instituer une obligation de se documenter.

À tout le moins, je crois qu'il faut consigner les décisions et leurs motifs d'une certaine manière, pour pouvoir y revenir au besoin.

Le président: Madame Clayton.

Mme Jill Clayton: Non, la loi albertaine n'exige pas de pièces justificatives et oui, je crois qu'elle le devrait. Cela faisait partie des recommandations adressées au gouvernement par ceux qui ont examiné la Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée, en 2013. Comme les autres, nous avons signé la résolution commune, publiée par tous les commissaires à l'information, au Canada, qui réclamaient l'obligation de se documenter. La question s'est posée en Alberta, dernièrement, en janvier. Nous avons publié une enquête sur la destruction des documents après les élections provinciales de l'année dernière.

Aucune surveillance ne s'exerce sur le programme de gestion des documents. Rien ne sanctionne la destruction de documents. Si aucune sanction n'est prévue, si rien n'oblige à se documenter, les conséquences sont donc nulles. Ce n'est pas bien.

● (0945)

M. Nathaniel Erskine-Smith: Sur la question des coûts et des droits à payer, le commissaire Legault a recommandé la suppression de tous ces droits. Dites-nous rapidement si votre province les a supprimés ou s'ils sont symboliques, et si vous appuyez l'idée du commissaire Legault pour leur suppression ou, sinon, leur établissement à une valeur symbolique.

[Français]

Me Diane Poitras: Au Québec, la loi prévoit la gratuité pour le citoyen qui fait une demande d'accès à l'information. Un organisme public peut demander des frais de reproduction, qui sont prévus dans un règlement, mais il y a une exemption pour environ les 20 premières pages. Évidemment, la consultation d'un document sur place est gratuite. Il y a certaines autres précisions dans le règlement, mais ce sont les seuls frais prévus au Québec. Il n'y a pas de frais pour la recherche de documentation ou pour le temps du fonctionnaire qui prépare la réponse à une demande d'accès à l'information. La Commission d'accès à l'information n'exige aucuns frais de la part d'un citoyen qui exerce un recours.

[Traduction]

Le président: Merci.

Monsieur Beamish.

M. Brian Beamish: En Ontario, on réclame des droits dans deux circonstances. L'une est le droit initial à payer au dépôt d'une demande d'accès à l'information. Son montant est symbolique. Je pense qu'on pourrait facilement le supprimer. Il m'apparaît comme une lourdeur administrative. Les institutions peuvent aussi imposer un droit pour répondre à la demande même. Si elle vient d'un particulier, qui veut s'informer personnellement, le montant du droit, en général, est assez symbolique, sinon nul. Si le demandeur cherche des dossiers généraux, le droit risque d'être assez élevé. Nous pouvons examiner une décision et abaisser le montant du droit, s'il est excessif.

Je pense que les droits, s'ils ne sont pas supprimés, pourraient au moins donner une occasion de rendre le système plus efficace. Autrement dit, si un ministère ou une institution tarde à répondre ou accumule les retards, la loi pourrait prévoir qu'il doit renoncer à imposer un droit.

Le président: Madame Clayton.

Mme Jill Clayton: En Alberta, le droit d'accès général ou d'accès à des documents généraux est de 25 \$. Il n'y a pas de droit pour accéder à des renseignements personnels. Une grille fixe un droit maximal pour le traitement de certaines parties de demandes d'accès. Le demandeur à qui on impose un droit peut se présenter à notre bureau et nous demander une révision et, dans certains cas, nous avons le pouvoir d'ordonner à l'organisme public la réduction du droit. Les droits peuvent aussi être l'objet d'une renonciation, dans l'intérêt public, et nous pouvons examiner ces demandes.

M. Nathaniel Erskine-Smith: Dernière question. Le commissaire Legault a proposé d'assujettir à la Loi sur l'accès à l'information tout organisme qui bénéficie d'un financement public, partiel ou complet. Je me demande si, dans vos provinces, il existe un montant minimal. S'applique-t-il à toutes les demandes ou à une partie d'entre elles? Quelle est la portée de l'application de la loi dans les provinces?

Le président: Nous commencerons par la commissaire du Québec, qui sera suivie par celui de l'Ontario, puis celle de l'Alberta.

[Français]

Me Diane Poitras: Présentement, en ce qui concerne les organismes gouvernementaux assujettis à la Loi sur l'accès à l'information, il y a plusieurs critères. Concernant le financement des entités, on parle d'une entité dont le fonds social est du domaine public. Cela a été interprété par les tribunaux comme une société à actions dont l'ensemble de celles-ci est détenu par le gouvernement ou par un organisme public.

Évidemment, nous croyons que ce n'est pas suffisant. C'est une tâche très complexe de trouver la façon de rédiger une disposition légale visant les organismes financés par des fonds publics et qui exercent des fonctions publiques, mais en excluant certains organismes sans but lucratif ayant déjà des obligations de reddition de comptes parce qu'ils sont subventionnés un ministère.

Il est très complexe de déterminer où mettre la limite. Je considère que, pour le moment, la loi du Québec est insuffisante à ce chapitre.

• (0950)

[Traduction]

Le président: Monsieur Beamish.

M. Brian Beamish: En Ontario, il n'y a pas de formule pour déterminer à partir de quelle proportion du financement un

organisme est considéré public ou est assujetti à la loi. C'est essentiellement régi par règlement. Les organismes gouvernementaux sont assujettis à la loi par règlement.

L'Ontario a assez bien réussi à combler les lacunes depuis quelques années. Les universités y sont désormais assujetties, tout comme les hôpitaux. Je pense que je préférerais [Note de la rédaction: difficultés techniques] le principe fondamental de la commissaire Suzanne Legault, selon lequel dès qu'un organisme est financé par le gouvernement, il est assujetti à la loi.

Je pense que l'un des problèmes auquel nous sommes confrontés et que nous tentons de solutionner, c'est qu'il y a des fonctions réglementaires qui relèvent normalement du gouvernement qui sont maintenant confiées à des sous-traitants, parfois dans le secteur privé. Ce sont des organismes sans but non lucratif, mais ils ont toute l'apparence d'une fonction gouvernementale qui remplace une ancienne fonction du gouvernement. Nous croyons que certaines de ces organisations devraient au moins être assujetties à la réglementation sur la protection des renseignements personnels et qu'elles devraient également être assujetties à la réglementation sur l'accès à l'information, pour tout ce qui concerne l'administration de leurs fonds.

Le président: Merci beaucoup.

Madame Clayton, je sais que vous l'avez mentionné dans votre déclaration préliminaire, mais si vous pouviez nous donner la liste des exclusions et des inclusions, ce serait bien.

Mme Jill Clayton: Outre ce que j'ai déjà mentionné dans mon exposé, en Alberta, la loi sur l'AIPRP est entrée en vigueur progressivement, jusqu'à s'appliquer à ce qu'on appelle le secteur MUSH, qui comprend les municipalités, les universités, les commissions scolaires et les hôpitaux, de même qu'aux ministères provinciaux. Tous ces groupes y sont assujettis.

Il y a des organismes publics qui sont mentionnés dans la loi même, mais il y a également des critères prescrits par règlement qui donnent une idée de la façon dont d'autres organismes publics peuvent être assujettis à la loi, selon les termes suivants:

Le lieutenant-gouverneur... peut déterminer qu'une agence, un conseil, une commission, une société, un bureau ou un autre type d'organisme constitue un organisme public...

(a) si le Gouvernement de l'Alberta

(i) nomme la majorité des membres de l'organisme ou de son conseil d'administration;

(ii) fournit à l'organisme la plus grande partie de son financement récurrent;

ou

(iii) détient le contrôle du capital-actions de l'organisme

Cette annexe est révisée périodiquement, et d'autres organismes publics y sont ajoutés.

Pour ce qui est du mémoire que j'ai soumis au gouvernement de l'Alberta en vue de la révision de la loi sur l'AIPRP, la recommandation est que nous examinions en détail toute la liste des institutions visées pour nous assurer que les exemptions sont fondées, que les critères sont adéquats et qu'il n'y a pas d'autres agences, conseils, commissions ou institutions qui devraient être assujettis à la loi, mais qui ne le sont peut-être pas encore.

Le président: Merci beaucoup.

Pour la prochaine série de questions, chaque intervenant aura cinq minutes.

Commençons par M. Kelly.

M. Pat Kelly (Calgary Rocky Ridge, PCC): Merci.

J'aimerais revenir à une question précédente et bénéficier de vos lanternes sur la prise de décisions, les conseils et les recommandations au Cabinet et les diverses exceptions qui s'appliquent à l'information présentée au Cabinet, des exceptions qui sont déjà revenues à quelques reprises dans les questions.

J'ai été particulièrement frappé par l'une des réponses de la commissaire Clayton, qui a dit qu'il fallait y avoir accès pour pouvoir nous assurer qu'une exception est justifiée. À la Chambre des communes, nous avons déjà posé des questions sur les intérêts financiers de certains hauts fonctionnaires ou conjoints de ministres. On nous a assuré à la Chambre que la commissaire à l'éthique établit les limites et les garde-fous qui s'imposent et que les récusations pertinentes auront lieu pour éviter tout conflit d'intérêts, plutôt que simplement l'apparence de conflit d'intérêts.

En Alberta, vous avez accès à de l'information pour déterminer si une exception est justifiée. Ne serait-ce pas l'un des outils qu'on pourrait utiliser pour nous assurer une bonne surveillance des barrières érigées pour éviter les conflits d'intérêts?

• (0955)

Le président: C'est une question intéressante.

Madame Clayton, je pense que vous avez déjà mentionné que vous aviez accès à l'information du Cabinet.

Mme Jill Clayton: Oui.

Le président: La question de savoir si l'information était publique ou non est toute autre, mais vous avez vous-même eu accès à cette information. Je pense que c'est la nature et la source de la question de M. Kelly.

Mme Jill Clayton: Oui. Je mentionnerai seulement que l'une des exclusions prévues à notre loi s'applique aux agents législatifs dans l'exercice de leurs fonctions. Pour répondre à la question du député concernant la commissaire à l'éthique, en Alberta, par exemple, les documents de travail utilisés dans le cadre d'une enquête de la commissaire à l'éthique ne sont pas assujettis à la Loi sur l'AIPRP. Ils bénéficient d'une exclusion. Cependant, pour d'autres types de documents comme les confidences du Cabinet et du Conseil du Trésor, nous pouvons prononcer des ordonnances. Nous avons déjà pu examiner ce genre de documents pour rassurer un demandeur et le public et leur confirmer que la restriction d'accès était justifiée.

Ce n'est pas systématique. Nous sommes actuellement saisis d'un dossier qui doit être examiné par la Cour suprême le 1^{er} avril, qui concerne des documents gardés confidentiels pour des raisons de secret professionnel. Le secret professionnel constitue une exception selon notre loi. Je peux vous dire que depuis quelques années, non seulement nous avons eu de la difficulté à obtenir des documents pour répondre à des demandes lorsque cette exception s'applique, mais nous avons eu du mal à recueillir suffisamment d'information. Nous nous sommes dotés d'un protocole distinct pour ne pas avoir nécessairement besoin de voir les documents, mais réussir à obtenir suffisamment d'information pour pouvoir confirmer que le secret professionnel s'applique effectivement. Si nous ne pouvons ni obtenir de documents pour vérifier si cette exception a été invoquée, ni obtenir assez d'information pour vérifier si elle est justifiée, il est très difficile pour nous de nous acquitter de notre mandat, qui consiste soit à ordonner la communication des documents, soit à confirmer que les documents ne doivent pas être rendus publics.

M. Pat Kelly: D'accord. Donc si je vous comprends bien, lorsque vous cherchez à vérifier si une exception est justifiée, la question du conflit d'intérêts, ou quelque chose du genre, n'entre pas en ligne de compte pour déterminer si l'exception est justifiée.

Mme Jill Clayton: Non. Si je comprends bien votre question, notre travail consiste à analyser la documentation pour déterminer si l'exception prévue à la loi est appliquée correctement. Nous ne déterminons pas s'il y a ou non présence de conflit d'intérêts. Ce serait plutôt du ressort de la commissaire à l'éthique et de son service d'enquête, et les documents dont elle aurait besoin pour enquêter sont exclus de l'application de notre loi.

Le président: Il vous reste 15 secondes, monsieur Kelly.

M. Pat Kelly: Je ne sais pas si je peux poser une autre question pour obtenir une réponse ou un commentaire de plusieurs d'entre vous, mais j'aurais aimé savoir dans quelle mesure... Nous avons parlé des frais. Il y a eu une question sur les frais et les procédures susceptibles de permettre au commissaire d'éviter ou de traiter les demandes d'accès à l'information vexatoires, futiles ou abusives.

Le président: C'est une très bonne question. J'allais justement la poser à la fin, monsieur Kelly, mais je n'aurai plus besoin de le faire.

J'aimerais entendre une brève réponse des trois commissaires. Nous commencerons par Mme Poitras, puis M. Beamish. Vous êtes-vous demandé si la présence ou l'absence de frais favorise ou prévient les demandes futiles ou celles qui sont simplement présentées pour encombrer le système?

[Français]

Me Diane Poitras: Au Québec, une disposition particulière de la loi vise ces situations et donne le pouvoir à la Commission d'accès à l'information de cesser d'examiner une demande présentée par un citoyen si elle est faite de manière vexatoire, frivole ou manifestement de mauvaise foi.

Il y a également une disposition dans la loi qui permet à un organisme public qui doit répondre à une demande d'accès à plusieurs milliers de documents, et ce, dans un délai très restreint de 20 jours, de s'adresser à la Commission d'accès à l'information pour qu'on lui permette de ne pas en tenir compte. Cela permet d'équilibrer et de régler les problèmes auxquels vous faites référence. Au Québec, ce n'est pas fait par l'imposition de frais, mais plutôt en vertu de dispositions précises de la loi.

• (1000)

[Traduction]

Le président: Merci beaucoup.

Monsieur Beamish, auriez-vous quelques commentaires à faire rapidement en réponse à cette question?

M. Brian Beamish: Oui, je peux vous parler de l'expérience de l'Ontario. Je pense qu'il y a deux situations en jeu ici. Il y a le cas de la personne qui présente une demande trop générale, et je pense que ce genre de demande apporte un peu [Note de la rédaction: difficultés techniques] le pouvoir d'une institution ou du gouvernement d'imposer des frais permet à nos médiateurs d'essayer de convaincre le demandeur de circonscrire davantage sa demande.

C'est assez différent des demandes futiles ou vexatoires. Comme le Québec, l'Ontario a une disposition sur les demandes futiles ou vexatoires. Une institution peut déclarer qu'un demandeur présente des demandes futiles ou vexatoires, et nous pouvons le confirmer ou l'infirmier. En règle générale, cela [Note de la rédaction: difficultés techniques] qui présente un grand nombre de demandes pour la même information.

Dieu merci, il est très rare qu'un demandeur abuse non seulement du système, mais du personnel qui en assure le bon fonctionnement. Nous avons le pouvoir de proposer et d'exiger une résolution ou une solution pour l'institution. Cela pourrait consister à limiter la personne à une demande par année ou à un dossier d'ouvert. Elle pourrait également ne pouvoir communiquer avec l'institution que par courriel, par exemple. Chose certaine, je pense que c'est un outil très utile pour les très rares circonstances où une personne abuserait du système.

Le président: Très bien.

La dernière et non la moindre: Mme Clayton.

Mme Jill Clayton: Nous avons une disposition similaire dans notre loi. Un organisme public peut me demander l'autorisation de ne pas tenir compte d'une demande d'accès à l'information s'il s'agit d'une demande répétitive ou systématique, si elle risque d'interférer de manière déraisonnable avec les activités de l'organisme public, si elle est futile ou vexatoire. Il revient alors à l'organisme public de présenter un argumentaire et de me persuader de la présence des critères établis. Ce n'est pas une décision que je prends à la légère, parce qu'elle implique de retirer le droit d'accès que la loi garantit à une personne, mais il peut effectivement arriver qu'une personne essaie d'écraser un organisme public (je pense que c'est l'expression qui a été utilisée) ou de s'ingérer dans ses activités, auquel cas le but de la demande d'accès ne serait pas l'accès en tant que tel, mais une tout autre chose.

La loi prévoit donc un mécanisme par lequel un organisme public peut demander à ce qu'une personne...

Le président: Très bien, merci beaucoup.

Mme Jill Clayton: J'allais simplement dire que nous avons reçu sept demandes de ce genre l'an dernier d'organismes publics, ce qui constitue une augmentation importante. Habituellement, nous n'en recevons qu'une ou deux par année.

Le président: Très bien.

Nous allons continuer avec M. Saini.

M. Raj Saini (Kitchener-Centre, Lib.): Je vous remercie tous et toutes de votre présence ici. Vos observations sont très appréciées. Vous avez parlé avec beaucoup d'éloquence des avantages de chacun de vos régimes et des défis auxquels vous êtes confrontés.

Comme vous le savez bien, le Commissariat à l'information du Canada a produit un rapport intitulé « Viser juste pour la transparence », qui contient 85 recommandations.

Y a-t-il des recommandations de ce rapport avec lesquelles vous n'êtes pas d'accord et croyez-vous que par souci d'uniformité nationale, l'idéal serait que certaines de ces recommandations s'appliquent dans toutes les provinces? Je sais que chaque province a ses propres nuances, mais ces recommandations seraient applicables à chaque province, pour que le système soit le même partout.

Le président: Madame Poitras.

[Français]

Me Diane Poitras: C'est une grande question.

Certaines recommandations dans le rapport de Mme Legault ne sont pas pertinentes parce que la loi au Québec est différente. Vous l'avez d'ailleurs souligné, monsieur Saini. Dans l'ensemble, je ne suis contre aucune recommandation. D'ailleurs, dans le cadre du processus de modernisation de la loi au Québec, la Commission d'accès à l'information a fait plusieurs recommandations qui vont dans le même sens que celles de Mme Legault.

Pour ce qui est de savoir s'il serait pertinent d'avoir des lois similaires d'un océan à l'autre, je dirais que c'est une grande question. Je vous avoue que je ne l'ai pas étudiée et je m'en voudrais de vous donner un avis à cet égard sans y avoir réfléchi.

• (1005)

[Traduction]

Le président: D'accord, très bien.

Monsieur Beamish.

M. Brian Beamish: Je vais être honnête avec vous. Je ne peux pas vous dire que j'ai pris position sur ses 83 recommandations. Je pense qu'il y a des points communs avec mes recommandations que j'appuie clairement.

J'ai déjà parlé des pouvoirs en matière d'ordonnances que la commissaire devrait détenir. Je serais absolument d'accord avec une extension du champ d'application de la loi, comme je suis d'accord avec ses recommandations sur l'obligation de documenter. Je pense que ce sont des obstacles au travail de tous les commissaires au Canada. En Ontario, j'ai confiance d'avoir une assez bonne relation avec notre gouvernement pour pouvoir aller le voir et discuter de toute modification que j'estime nécessaire.

Je ne suis pas certain qu'il soit nécessaire d'adopter une approche pancanadienne, si je peux présenter la chose ainsi.

Le président: Madame Clayton.

Mme Jill Clayton: Comme l'ont déjà dit les commissaires du Québec et de l'Ontario, il y a assurément des recommandations de « Viser juste pour la transparence » qui ne s'appliquent pas dans notre contexte. Par exemple, les recommandations sur les pouvoirs en matière d'ordonnances ne s'appliquent pas à nous, puisque nous les avons déjà. Je pense qu'il est important de ne pas oublier qu'il y a des différences d'une province à l'autre.

Cela dit, comme je l'ai mentionné dans mon exposé, bon nombre des recommandations que j'ai présentées au gouvernement de l'Alberta en 2013 s'apparentent beaucoup aux recommandations qui figurent dans le rapport « Viser juste pour la transparence », notamment pour tout ce qui concerne le gouvernement ouvert. Je crois profondément à un système de publication proactive et à l'établissement de catégories de documents devant être rendus publics, tout comme je crois à l'obligation de documenter.

Je me rappelle qu'il y a deux ans, si je ne me trompe pas, les commissaires de partout au pays ont adopté une résolution conjointe afin de moderniser la Loi sur l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels et s'étaient entendus sur un certain nombre de principes. L'obligation de documenter en faisait partie, comme l'extension possible du champ d'application de la loi, pour que les entités qui doivent y être assujetties le soient. Je crois qu'il y a beaucoup de recommandations du rapport fédéral qui concordent avec les positions que j'ai prises à l'égard de la loi de l'Alberta.

M. Raj Saini: Vous avez mentionné durant votre exposé qu'à votre avis, certaines institutions publiques devraient automatiquement divulguer de l'information sur l'accès public. Pouvez-vous nous donner quelques exemples de renseignements qui devraient pouvoir être communiqués au public et des institutions auxquelles cela devrait s'appliquer.

Mme Jill Clayton: On observe indéniablement un mouvement en faveur des gouvernements ouverts dans le monde, au Canada, dans les administrations et les provinces. Je pense qu'il y a une volonté générale et une tendance à rendre un plus grand nombre de renseignements gouvernementaux accessibles aux citoyens. Un citoyen informé est mieux outillé pour participer au processus démocratique et tenir le gouvernement responsable de ses actes, si bien que je suis favorable à la publication d'information.

J'entends souvent dire, aussi, que le processus officiel de demande d'accès à l'information est fastidieux selon le régime de la loi sur l'AIPRP. Il peut être très énergivore et coûteux. Il y aurait probablement moyen de l'éviter en établissant quels types de documents les entités ou les personnes demandent et en rendant l'information publique proactivement. Cela peut varier d'un organisme public à l'autre. Par exemple, il y a des documents que le ministère de l'Environnement d'ici demande fréquemment, nous le savons. Il y a beaucoup de travail qui se fait pour rendre proactivement l'information accessible au public, afin qu'il ne soit pas nécessaire de présenter de demandes d'accès officielles. L'information est publiée en amont. Partout au pays, nous observons des efforts pour favoriser l'information ouverte; les gouvernements essaient de déterminer à quels ensembles de données le public souhaite avoir accès ou quelles données il pourrait utiliser pour y ajouter de la valeur. Il faut donc déterminer quelles sont ces données et les publier.

À part cela, il y a des choses comme les politiques, certains procès-verbaux, c'est le genre de documents que les demandeurs veulent obtenir. Il faut bien les cibler pour chaque organisme public et les publier afin de les rendre accessibles en toute transparence.

• (1010)

Le président: Merci infiniment. Nous avons déjà dépassé le temps imparti à quelques reprises. Nous devons être un peu plus disciplinés à partir de maintenant.

Monsieur Kelly, pour cinq minutes seulement. Merci

M. Pat Kelly: Merci. Je vais être bref.

Je remarque qu'en Ontario comme en Alberta, la protection des renseignements personnels et l'accès à l'information font partie d'un seul et même mandat, alors que ce sont deux mandats de deux commissaires différents à l'échelle fédérale, ainsi qu'au Québec, si j'ai bien compris.

J'aimerais que chacun de vous s'exprime sur la nature du double mandat d'un commissaire à l'information et à la protection des renseignements personnels, comme il y en a en Ontario et en Colombie-Britannique. C'est un modèle différent de celui qui prévaut au gouvernement fédéral.

Le président: C'est une question intéressante.

Madame Poitras, nous allons commencer par vous, après quoi je donnerai la parole à M. Beamish, puis à Mme Clayton, si vous le voulez bien.

[Français]

Me Diane Poitras: Je me suis peut-être mal exprimée.

La Commission d'accès à l'information détient le double mandat dont vous parlez, soit l'accès aux documents et la protection des renseignements personnels. Toutefois, nous avons deux sections distinctes, soit une de nature juridictionnelle et une de surveillance. Comme institution, la Commission d'accès à l'information a ce double mandat.

Le rapport qui a mené à l'adoption de la loi au Québec mentionnait l'importance d'avoir un seul organisme qui chapeaute ces deux aspects. Je peux vous donner un exemple concret qui illustre selon moi la pertinence de donner ces deux mandats à un même organisme. C'est une question de cohérence des décisions rendues. Dans le cas d'une demande d'accès à des documents comportant des renseignements personnels, la Commission doit déterminer quels renseignements sont considérés personnels avant de décider si les documents peuvent être rendus publics ou non.

Dans son mandat de surveillance, la Commission doit aussi déterminer ce qui constitue, par exemple, un renseignement personnel dans le cadre d'une enquête pour connaître l'étendue de sa compétence et voir si elle peut enquêter sur une matière donnée. Le fait d'avoir deux entités différentes qui interpréteraient la notion de renseignements personnels pourrait conduire à des contradictions.

[Traduction]

Le président: Monsieur Beamish.

M. Brian Beamish: Je suis tout à fait d'accord. Nous surveillons l'application des lois sur la protection des renseignements personnels dans le secteur public, de même que des lois sur l'accès à l'information. Je crois qu'il est très efficace de combiner ces deux fonctions au sein d'un même organisme. C'est notre expérience, du moins. Je pense qu'il faut parfois pondérer le droit à la vie privée à la lumière de l'intérêt public ou du besoin de transparence et d'ouverture. Je pense qu'il peut être efficace que les deux fonctions soient combinées au sein d'un même organisme.

Par exemple, quand j'ai commencé à travailler dans le domaine, il y a des choses comme les comptes de dépenses des fonctionnaires, en Ontario à tout le moins, qui étaient considérées essentiellement comme des renseignements personnels. C'était considéré du domaine privé. Ce n'est plus le cas. Je pense qu'on comprend maintenant que même s'il y a un nom associé à l'information, la fonction d'ouverture, de transparence et d'imputabilité a préséance. C'est la même chose pour les contrats d'emploi en Ontario. Nous considérons désormais que les contrats d'emploi devraient être du domaine public, même s'ils portent sur une personne en particulier.

Le président: La dernière mais non la moindre, allez-y, madame Clayton.

• (1015)

Mme Jill Clayton: Pour ne pas prendre trop de temps, je dirai simplement que je suis d'accord avec mes collègues. Le commissaire Beamish, en particulier, a donné de bons exemples où il faut tenir compte des deux éléments. Cela fonctionne bien pour nous.

M. Pat Kelly: Je sais que nous devons avancer. Je trouve toutefois intéressant qu'il y ait toujours deux commissaires différents à l'échelle fédérale

Le président: Nous allons maintenant donner la parole à M. Badawey, qui a été invité à participer à notre réunion d'aujourd'hui.

Je vous souhaite la bienvenue à notre Comité, monsieur.

M. Vance Badawey (Niagara-Centre, Lib.): Merci, monsieur le président. C'est pour moi un plaisir d'être ici.

Je remercie les participants. Cet enjeu m'est cher depuis bien longtemps. J'ai donc une question à vous poser sur la protection des renseignements personnels.

Je m'adresse aux participants. Ce matin, nous avons parlé beaucoup d'un côté de la médaille, soit de tout ce qui concerne la publication de l'information à tous les ordres de gouvernement et de la transparence. Dans vos provinces, quels sont les mécanismes de protection qui sont en place au cas où il y aurait divulgation de renseignements qui n'auraient pas dû être diffusés?

Le président: Qui veut commencer?

Madame.

[Français]

Me Diane Poitras: Cela dépend du contexte.

Si on parle d'un organisme public ou d'une entreprise qui a divulgué une information personnelle, la commission traitera cette question par l'entremise d'une enquête. Une plainte peut être déposée auprès de la commission ou cette dernière peut enquêter de sa propre initiative pour déterminer si la communication a été conforme ou non à la loi. Si elle ne l'a pas été, la commission a des pouvoirs d'ordonnance qui lui permettent d'ordonner la cessation de la communication si elle perdure. Sinon, l'ordonnance peut viser, par exemple, à s'assurer que l'entreprise ou l'organisme adopte des pratiques ou met en place des mécanismes pour éviter qu'une telle situation ne se reproduise.

Si j'ai bien compris votre question, c'est ainsi qu'on aborderait un tel dossier.

[Traduction]

Le président: Merci beaucoup.

Monsieur Beamish, je sais que vous avez dépassé le temps que vous aviez prévu nous consacrer. Si vous devez partir, n'hésitez pas à le faire, mais si vous pouvez rester avec nous jusqu'à la fin de la période de questions, nous vous en serons assurément reconnaissants.

M. Brian Beamish: Je crains de devoir partir, mais je répondrai brièvement. Je vous prie de m'en excuser.

Tout comme au Québec, si une information a été divulguée à mauvais escient en Ontario, nous pourrions enquêter, soit de notre propre chef, soit à la suite d'une plainte. Nous publierions ensuite un rapport sur le caractère inapproprié de la divulgation.

En ce qui nous concerne, il s'agit le plus souvent d'institutions qui ont recueilli de l'information à une fin particulière, cette information étant par la suite utilisée à une autre fin, qui, elle, est illégale.

Le président: D'accord.

Allez-y, madame Clayton.

Mme Jill Clayton: Cela ressemble beaucoup à ce qui se passe en Alberta.

Je peux lancer moi-même une enquête si, par exemple, j'ai l'impression que des informations personnelles ont été divulguées en violation de la loi. Dans bien des cas, nous répondons évidemment à des plaintes de particuliers. La majorité des cas sont réglés, comme je l'ai dit, par médiation officieuse. Nous recommanderions par exemple de modifier un système d'information, de cesser de divulguer l'information ou de former le personnel. Au besoin toutefois, le processus pourrait aboutir à une enquête et nous pourrions émettre une ordonnance exécutoire qui forcerait un organisme public à cesser de recueillir, d'utiliser ou de divulguer de l'information.

M. Vance Badawey: Merci, monsieur le président, et merci à ceux qui ont fait des commentaires sur cette question.

J'aimerais aller un peu plus loin et approfondir le sujet. Je comprends que vous puissiez faire des commentaires sur le caractère inapproprié de la divulgation et émettre une ordonnance visant à la faire cesser. J'aimerais toutefois que l'on se penche sur les conséquences de ces décisions. Quelles sont, pour un représentant élu ou un fonctionnaire, les conséquences de ce type de divulgation?

Nous comprenons tous que la divulgation à mauvais escient peut avoir des conséquences graves sur les personnes concernées, notamment au plan légal ou au plan du secret professionnel. Mais ma question porte précisément sur les répercussions. Quelles mesures s'appliquent à ceux qui divulguent cette information, qu'il s'agisse de représentants élus ou de fonctionnaires?

• (1020)

Le président: Allez-y, madame Poitras.

[Français]

Me Diane Poitras: Ma réponse comportera deux volets.

S'il s'agit d'une communication ponctuelle qui est terminée, on essaiera d'éviter que cela ne se reproduise. Cependant, la Commission d'accès à l'information du Québec n'a pas le pouvoir d'ordonner la compensation pour des dommages subis ou pour un quelconque préjudice subi par le citoyen résultant de cette divulgation.

Toutefois, si nous devons gérer un incident de sécurité, nous ferons tout ce que nous pouvons pour faire cesser cette divulgation et nous demanderons à l'entreprise ou à l'organisme de faire ce qui est en son pouvoir pour limiter les conséquences fâcheuses de la divulgation. Par exemple, s'il s'agit de renseignements sur le crédit ou des informations financières du citoyen, ce dernier pourrait entreprendre des démarches auprès d'agences de crédit pour émettre une alerte ou pour savoir si son identité est utilisée à mauvais escient.

Cependant, la commission n'a pas le pouvoir d'ordonner à un organisme de réparer un préjudice pour une communication qui ne perdure plus.

[Traduction]

Le président: D'accord.

Madame Clayton.

Mme Jill Clayton: En Alberta, en vertu des trois lois dont je surveille l'application, il y a des infractions et des sanctions.

En vertu de la LAIPVP, il s'agit le plus souvent d'infractions volontaires à la loi plutôt que d'une simple négligence qui fait l'objet de médiation et de recommandations. En l'occurrence, on ne se conforme pas volontairement à la loi ou bien on détruit des dossiers assujettis à la loi, ou l'on demande à quelqu'un de le faire dans le but d'éviter une demande d'accès.

Pour les particuliers, la loi prévoit une amende de 2 000 \$ à 10 000 \$, et dans le cas d'autres personnes, une amende de 200 000 \$ à 500 000 \$.

Il faut remarquer que nous n'avons pas eu de poursuite fructueuse en vertu de la LAIPVP. Par contre, en vertu de la législation relative à la santé, qui prévoit des infractions semblables et des sanctions légèrement différentes, nous avons mené un certain nombre d'enquêtes qui ont abouti à des poursuites fructueuses devant les tribunaux. Nous menons l'enquête, nous communiquons les preuves à la Couronne et cette dernière procède aux poursuites. Je crois que nous avons gagné quatre procès en Alberta et il y a eu cette année quatre autres accusations portées en vertu de la Loi sur les renseignements médicaux personnels.

Dans ce dernier cas, il s'agit d'aller chercher volontairement des renseignements médicaux personnels. Si cela arrive plus souvent dans le secteur de la santé que dans le secteur public, c'est que dans ce dernier, la plupart des cas dont nous sommes saisis ont trait à l'accès à l'information. La majorité des plaintes dont nous sommes saisis ne concerne pas les gens qui fouinent dans les affaires des autres. Le plus souvent il s'agit d'une réponse donnée à une demande d'accès pour laquelle il faut déterminer si elle a été refusée de façon inappropriée. Il n'est pas toujours facile de trouver la preuve que quelqu'un a volontairement détruit des dossiers pour éviter une telle demande.

C'est ce genre de dossiers qui a mené à des poursuites en vertu de la Loi sur les renseignements médicaux personnels plutôt que ce qui concerne la Loi sur l'accès à l'information.

Le président: D'accord, merci beaucoup.

Notre dernier intervenant de la journée est M. Blaikie, qui a environ trois minutes.

M. Daniel Blaikie: Merci beaucoup.

De plus en plus, des services gouvernementaux sont confiés à contrat à des entreprises privées. Un des témoins a dit quelques mots sur le secret professionnel qui lie un avocat à son client, mais savez-vous si des gens qui souhaitent avoir accès à de l'information sur la prestation de services se voient refuser cet accès parce que les services sont offerts par un entrepreneur privé plutôt que par un service public? Quelles sont les dispenses entourant les intérêts commerciaux et qu'en pensez-vous? De quelle façon un régime d'accès à l'information permet de régler ces problèmes de façon raisonnable?

• (1025)

Le président: Madame Poitras.

[Français]

Me Diane Poitras: Effectivement, la Loi sur l'accès à l'information du Québec prévoit des restrictions qui protègent les renseignements fournis par des tiers ou par des entreprises privées en vertu de certaines conditions prévues par la Loi. Si la communication ou la divulgation de l'information est susceptible de nuire à la compétitivité de l'entreprise ou de procurer un avantage à un compétiteur ou à un tiers, la personne peut faire une demande d'accès à ce document dans la mesure où ce dernier est détenu par l'organisme public qui a conclu un contrat avec l'entreprise privée. Toutefois, l'organisme pourra consulter l'entreprise pour déterminer si elle consent à la communication des renseignements en question. Sinon, l'organisme pourra invoquer ces restrictions et ce sera au tiers ou à l'entreprise privée de démontrer que les conditions d'application

de la restriction lui permettent bien de refuser l'accès à ce document. L'entreprise devra faire cette preuve devant la Commission d'accès à l'information.

[Traduction]

Le président: D'accord.

Madame Clayton.

Mme Jill Clayton: La législation albertaine prévoit une exception semblable, mais j'en profite pour vous dire que je m'intéresse depuis quelques années au partage de renseignements entre le secteur public, le secteur privé et le secteur de la santé. En fait, nous avons commandé une recherche, dont les résultats figurent sur notre site Web, qui portait sur des initiatives de partage de renseignements lancées au niveau mondial et national. On a essayé de tirer les leçons d'études de cas.

Je n'en conclus pas qu'il ne faudrait pas partager l'information, car cela est essentiel à la prestation des programmes et services souhaités par les citoyens. En revanche, il est tout à fait important d'être conscient des conséquences et des risques associés à l'accès à l'information et à la protection des renseignements personnels, et de mettre en œuvre les contrôles nécessaires pour atténuer ces risques.

Je vous signale d'ailleurs une résolution conjointe que tous les commissaires ont avalisée et rendue publique en janvier dernier. On y parle de l'obligation de documenter, mais aussi des immenses avantages associés au partage de l'information. Ce partage doit toutefois se faire de façon réfléchie par rapport à l'accès à l'information et à la protection de la vie privée des patients. Nous avons recommandé aux gouvernements d'examiner de quelle façon ces questions influent sur l'accès à l'information, car cela arrive de plus en plus souvent.

Le président: Merci beaucoup, madame et monsieur les commissaires. Nous vous savons gré du temps que vous nous avez consacré.

Je salue nos amis de l'Alberta. Même si la réunion est terminée, il est encore tôt pour vous. Au moins, vous avez évité l'heure de pointe en vous rendant au bureau ce matin. Étant Albertain moi-même, je sais ce que sont les décalages horaires et que vous avez dû vous lever très tôt pour être ici ce matin.

Je vous rappelle à tous les deux, ainsi qu'à M. Beamish, qui a dû partir, que le Comité étudiera également la législation sur la protection de la vie privée. Nous commencerons par entendre jeudi le commissaire à la protection de la vie privée et nous décrirons ensuite la portée de l'étude. Il se peut donc que vous soyez de nouveau invités à discuter de cet autre aspect de votre mandat, soit l'administration de cette législation au nom de vos provinces respectives. En l'occurrence, nous espérons que vous serez disponibles.

Au nom du Comité, je tiens à vous remercier de vos réflexions qui seront certainement très utiles pour la modernisation espérée de la législation sur l'accès à l'information au niveau fédéral. Je vous en remercie sincèrement.

Nous allons passer maintenant à huis clos pour discuter des travaux du Comité.

[La séance se poursuit à huis clos.]

Publié en conformité de l'autorité
du Président de la Chambre des communes

PERMISSION DU PRÉSIDENT

Il est permis de reproduire les délibérations de la Chambre et de ses comités, en tout ou en partie, sur n'importe quel support, pourvu que la reproduction soit exacte et qu'elle ne soit pas présentée comme version officielle. Il n'est toutefois pas permis de reproduire, de distribuer ou d'utiliser les délibérations à des fins commerciales visant la réalisation d'un profit financier. Toute reproduction ou utilisation non permise ou non formellement autorisée peut être considérée comme une violation du droit d'auteur aux termes de la *Loi sur le droit d'auteur*. Une autorisation formelle peut être obtenue sur présentation d'une demande écrite au Bureau du Président de la Chambre.

La reproduction conforme à la présente permission ne constitue pas une publication sous l'autorité de la Chambre. Le privilège absolu qui s'applique aux délibérations de la Chambre ne s'étend pas aux reproductions permises. Lorsqu'une reproduction comprend des mémoires présentés à un comité de la Chambre, il peut être nécessaire d'obtenir de leurs auteurs l'autorisation de les reproduire, conformément à la *Loi sur le droit d'auteur*.

La présente permission ne porte pas atteinte aux privilèges, pouvoirs, immunités et droits de la Chambre et de ses comités. Il est entendu que cette permission ne touche pas l'interdiction de contester ou de mettre en cause les délibérations de la Chambre devant les tribunaux ou autrement. La Chambre conserve le droit et le privilège de déclarer l'utilisateur coupable d'outrage au Parlement lorsque la reproduction ou l'utilisation n'est pas conforme à la présente permission.

Aussi disponible sur le site Web du Parlement du Canada à l'adresse suivante : <http://www.parl.gc.ca>

Published under the authority of the Speaker of
the House of Commons

SPEAKER'S PERMISSION

Reproduction of the proceedings of the House of Commons and its Committees, in whole or in part and in any medium, is hereby permitted provided that the reproduction is accurate and is not presented as official. This permission does not extend to reproduction, distribution or use for commercial purpose of financial gain. Reproduction or use outside this permission or without authorization may be treated as copyright infringement in accordance with the *Copyright Act*. Authorization may be obtained on written application to the Office of the Speaker of the House of Commons.

Reproduction in accordance with this permission does not constitute publication under the authority of the House of Commons. The absolute privilege that applies to the proceedings of the House of Commons does not extend to these permitted reproductions. Where a reproduction includes briefs to a Committee of the House of Commons, authorization for reproduction may be required from the authors in accordance with the *Copyright Act*.

Nothing in this permission abrogates or derogates from the privileges, powers, immunities and rights of the House of Commons and its Committees. For greater certainty, this permission does not affect the prohibition against impeaching or questioning the proceedings of the House of Commons in courts or otherwise. The House of Commons retains the right and privilege to find users in contempt of Parliament if a reproduction or use is not in accordance with this permission.

Also available on the Parliament of Canada Web Site at the following address: <http://www.parl.gc.ca>