

MÉMOIRE DE L'ASSOCIATION DES ARCHIVISTES DU QUÉBEC

Avant-propos

Mémoire de l'Association des archivistes du Québec sur la réforme de l'accès à l'information

**Diane Baillargeon
Michel Lévesque**

L'article 179 de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et la protection des renseignements personnels* (L.R.Q. c. A-2.1) et l'article 88 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé* (L.R.Q. c. P39.1) obligent la Commission d'accès à l'information (CAI) à déposer un rapport quinquennal servant à faire le point sur la mise en œuvre de la législation, à se prononcer sur la pertinence de son maintien et, s'il y a lieu, à proposer des modifications.

Depuis que ce processus de révision est en vigueur, l'Association des archivistes du Québec (AAQ) s'est fait un point d'honneur d'examiner les différents rapports et, le cas échéant, de rédiger un mémoire afin de réagir aux implications de ces lois sur la pratique archivistique. C'est d'ailleurs dans le mémoire intitulé *L'accès à l'information et la protection des renseignements personnels : à la recherche d'un équilibre* [Archives 30, 3 et 4 (1998-1999) : 57-92] faisant suite au rapport quinquennal de 1997, que l'AAQ a développé les principes directeurs qui l'ont guidée depuis dans l'analyse de la législation. Ces principes sont simples : le respect du droit à la vie privée, la valeur sociale de l'information y compris les renseignements personnels et la nécessaire médiation entre le droit d'une société de savoir et le droit individuel à l'oubli.

De ce premier mémoire en 1997, en a résulté trois autres soit en 1998, 2000 et 2002. Ces mémoires ont souvent été présentés dans les pages de la revue *Archives*. Ils réagissaient aux différents projets de loi déposés à l'Assemblée nationale donnant suite au rapport quinquennal de 1997 et qui a mené, en 2002, à l'adoption du projet de loi 50 modifiant le Code civil, la *Loi sur l'accès aux documents des organismes*

publics et la protection des renseignements personnels, la *Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé* de même que la *Loi sur les archives*. Le projet de loi 50 a permis d'enlever les principaux irritants dénoncés par l'AAQ dans ses mémoires précédents¹.

Le balancier étant allé très loin du côté de la protection des renseignements personnel, le rapport de 2002 met en lumière les lacunes dans le processus d'accès à l'information gouvernementale. Mettant de l'avant des concepts de « divulgation automatique de l'information », le rapport suggère des pistes de solutions pour faciliter l'accès aux documents produits par les organismes visés par la *Loi sur l'accès*.

Bien que découlant d'intentions louables, le rapport apporte des solutions difficilement applicables et inutilement lourdes. Le mémoire de l'AAQ, que vous pourrez lire dans les pages qui suivent, propose des mesures concrètes qui permettraient d'atteindre les mêmes objectifs en utilisant les outils de gestion déjà en place dans les organismes publics, soit les plans de classification, les index de dossiers et les calendriers de conservation.

Si le passé est le garant de l'avenir, le débat sur cette question n'est pas clos avec le dépôt de ce mémoire en Commission parlementaire le 30 septembre 2003. Des modifications législatives peuvent découler de ce rapport quinquennal et l'AAQ sera de nouveau interpellée pour réagir à différents projets de loi.

Nous vous invitons à lire le mémoire et nous faire part de tout commentaire qui nous permettrait d'alimenter notre réflexion.

Diane Baillargeon Responsable du Comité des affaires professionnelles

Michel Lévesque Responsable des affaires législatives et membre du Comité des affaires professionnelles

NOTE

1. Rappelons que le projet de loi 50 a retiré l'obligation d'obtenir l'autorisation d'un héritier pour utiliser des renseignements personnels comme le prévoyait l'article 35 du Code civil du Québec. Il a aussi permis de faire passer de 150 à 100 ans du document ou 30 du décès de la personne concernée, les délais d'inaccessibilité des renseignements confidentiels, sauf pour les renseignements relatifs à la santé qui demeurent inaccessibles pour une période de 100 ans. Le projet de loi 50 permet aussi de rendre accessible, avant l'expiration de ces délais, des

documents et sur réserve de la non publication des renseignements confidentiels avant la fin de l'expiration des délais pré-cités dans le cas de documents qui ne sont pas structurés selon un critère relatif à une personne. Finalement, le projet de loi 50 a ajouté une exemption pour la collection, la détention, l'utilisation ou la communication de matériel historique ou généalogique nécessaire à l'information légitime du public et a nommément permis la cession de documents contenant des renseignements personnels à des services d'archives.

**MÉMOIRE DE L'ASSOCIATION DES
ARCHIVISTES DU QUÉBEC**

***Une réforme de l'accès
à l'information : la
gestion documentaire
au service de la
transparence***

*Mémoire présenté à la
Commission parlementaire sur
la culture*

L'Association des archivistes du Québec (AAQ) s'intéresse depuis l'adoption de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels (Loi sur l'accès)* aux questions touchant l'accès à l'information et à la protection de la vie privée. Chaque fois que la Commission parlementaire sur la culture s'est réunie pour étudier un rapport quinquennal ou un projet de loi touchant à ces questions, l'Association a répondu « présent ».

L'AAQ est une association créée en 1967 qui regroupe les professionnels et les techniciens œuvrant à la gestion des archives tout au long de leur cycle de vie dans les organismes publics et privés. Les quelque 600 membres de l'AAQ se sont toujours sentis concernés par les mesures mises en place par le législateur pour assurer à la fois l'accès à l'information gouvernementale et la protection de la vie privée des individus. L'AAQ a toujours cherché à favoriser l'équilibre entre le droit à l'information et la protection des renseignements personnels dans ses mémoires déposés en 1983, en 1992, en 1997, en 1998, en 2000 et de même qu'en 2002 lors de l'étude du projet de loi 50 et de la consultation de la Commission sur les renseignements personnels aux fins de la recherche généalogiques, de la procédure d'accès aux dits renseignements, de la constitution de banques de données et de la publication des résultats de cette recherche.

Les archivistes et les gestionnaires de documents ont, à cet égard, un rôle privilégié à jouer dans la mise en place de mesures pouvant garantir à la fois l'accès aux

documents dans les organismes gouvernementaux et la protection des renseignements personnels dans les organismes publics et privés.

Le présent mémoire se veut une réponse constructive aux différentes recommandations contenues dans ce quatrième rapport* sur la mise en œuvre de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels* et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé*. Notre mémoire présente aussi certaines préoccupations absentes du rapport et propose plusieurs recommandations.

Suivant la structure du rapport, notre mémoire abordera tout d'abord les questions relatives à l'accès à l'information dans le secteur public et la protection des renseignements personnels dans ce même secteur avant de se concentrer ensuite sur la Loi dans le secteur privé. Nous terminerons par quelques réflexions sur le rôle de la Commission d'accès à l'information.

L'ACCÈS À L'INFORMATION DES ORGANISMES PUBLICS

D'entrée de jeu, l'Association des archivistes du Québec considère essentiel le maintien de la législation actuelle en matière d'accès à l'information et de protection des renseignements personnels. Cependant, l'AAQ considère, comme la Commission d'accès à l'information, que le difficile équilibre entre l'accès aux documents et protection des renseignements personnels s'est rompu au bénéfice du deuxième volet de la loi.

Pour l'AAQ, le temps est venu de se pencher sur les difficultés d'accès à l'information gouvernementale et offre son soutien pour trouver des solutions réalistes afin de faciliter l'exercice du droit à l'information des citoyens.

Recommandation 1

L'Association des archivistes du Québec recommande le maintien de la législation actuelle et la mise en place de mesures concrètes afin de faciliter l'accès à l'information gouvernementale.

Le droit à l'information et la Charte des droits de la personne

Le rapport de la Commission s'interroge sur la pertinence de modifier la *Charte des droits et libertés de la personne* afin d'assurer au droit à l'information une protection équivalente à celle accordée aux droits politiques et judiciaires. L'AAQ souscrit à cette préoccupation et encourage le législateur à explorer cette avenue.

* Québec, Commission d'accès à l'information, Une réforme de l'accès à l'information : le choix de la transparence. Rapport sur la mise en œuvre de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels et de la Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé, Québec, novembre 2002, pagination multiple. On peut consulter le document à l'adresse suivante : http://www.cai.gouv.qc.ca/fra/biblio_fr/bib_rap_fr.htm

Recommandation 2

L'Association des archivistes du Québec appuie la recommandation de la Commission d'accès à l'information à l'effet d'étudier la pertinence d'accorder au droit à l'information, la même protection que les autres droits fondamentaux qui sont protégés par les articles 1 à 38 de la *Charte des droits et libertés de la personne* comme le sont les droits politiques et les droits judiciaires.

La reconnaissance du droit d'accès à l'information et motif de refus

Le droit à l'information ne resterait qu'un vain mot si sa reconnaissance n'était pas circonscrite par une législation qui en garantit et en balise l'exercice. Le rapport expose longuement les motifs de refus d'accès à un document. Ces motifs sont bien décrits dans la loi, mais il en existe un autre, évoqué parfois par les organismes, soit le fait que le document n'existe plus puisqu'il a été détruit.

Le citoyen n'a plus alors aucun recours. Ce motif est irrévocable, définitif, incontournable. On ne peut rien y opposer. Il est donc essentiel de s'assurer que l'élimination des documents ne puisse devenir, pour les organismes publics, le moyen ultime de refuser l'accès à l'information.

La *Loi sur les archives* prévoit déjà des sanctions pour les éliminations de documents en contravention avec le calendrier de conservation. Mais est-ce que la Commission d'accès à l'information se donne la peine de s'assurer que le document éliminé l'a bien été en conformité avec le calendrier de conservation de l'organisme? Dans la négative, les sanctions prévues aux articles 41 et 42 de la *Loi sur les archives* sont-elles appliquées? Rien ne semble le prouver.

L'Association des archivistes du Québec considère que des liens plus étroits devraient être tissés entre les deux organismes de surveillance de la législation entourant l'accès et la gestion des documents des organismes publics. La *Loi sur l'accès* et la *Loi sur les archives* sont déjà reliées entre elles par l'article 19 de la *Loi sur les archives*¹ et par l'article 73 de la *Loi sur l'accès*². Un nouveau pont devrait être construit afin que les organismes ne puissent recourir à l'élimination d'un document, en contravention de leur calendrier de conservation, comme moyen d'échapper à la divulgation d'un document.

Recommandation 3

L'Association des archivistes du Québec recommande que la *Loi sur l'accès* soit modifiée afin de s'assurer que les sanctions prévues aux articles 41 et 42 de la *Loi sur les archives* s'appliquent aux organismes qui auraient contrevenu aux articles 13 ou 18 de cette loi en éliminant un document dont leur calendrier de conservation prévoyait la conservation.

Recommandation 4

L'Association des archivistes du Québec recommande que, lorsqu'un organisme public soutient avoir éliminé un document demandé par un citoyen, la Commission d'accès à l'information s'assure auprès des Archives nationales du Québec que cette élimination ait été faite conformément au calendrier de conservation et réfère les contrevenants aux Archives nationales du Québec.

D'autres motifs moins draconiens sont aussi évoqués par les organismes publics et le rapport démontre de façon magistrale l'importance du rôle des responsables de l'accès dans l'évaluation de la demande et dans la décision qu'ils rendent. L'analyse de la Commission montre bien que le responsable de l'accès peut souvent agir de façon discrétionnaire. La justification du refus devient donc un élément essentiel à un réel exercice du droit à l'information. Citer les numéros d'articles de la *Loi sur l'accès* ne constitue pas une justification et, dans le cas où l'accès est discrétionnaire, le responsable devrait indiquer les raisons de son refus en démontrant, le cas échéant, les préjudices qui pourraient être causés par la communication du document demandé.

Recommandation 5

L'Association des archivistes du Québec recommande que l'article 50 de la *Loi sur l'accès* soit modifié afin d'obliger les responsables de l'accès à l'information à justifier leur refus en précisant au demandeur, le cas échéant, les préjudices que la communication de ce document pourrait causer.

Réformer le régime québécois d'accès à l'information

La Commission d'accès à l'information évoque dans son rapport que les organismes publics doivent revoir leur façon de gérer leurs documents afin que ceux-ci soient plus facilement accessibles. Elle préconise qu'ils fassent appel aux nouvelles technologies de l'information qui présentent un potentiel certain pour favoriser un meilleur accès à l'information. La Commission recommande comme principe général la publication automatique de l'information. Ce principe s'appuiera sur trois moyens concrets : une politique de publication automatique de l'information, un plan de publication de l'information et d'un index général des documents.

L'Association des archivistes du Québec reconnaît que la gestion des documents dans les organismes publics est perfectible mais elle déplore que la Commission ne définisse pas les concepts qu'elle introduit dans ces moyens et qui assureraient pourtant une meilleure compréhension des objectifs qu'elle vise. La Commission ne donne aucune définition des concepts : information, document, dossier et renseignement qu'elle utilise abondamment dans son rapport. Et encore moins fait-elle une recommandation formelle au législateur pour qu'il introduise des définitions dans la Loi. On serait en droit de se demander à quoi finalement le citoyen a accès ou que reçoit-il vraiment à la suite

de sa demande d'accès? Entre autres exemples, que recevra de sa ville un citoyen qui s'intéresse aux programmes d'amélioration des quartiers? Qu'est-ce que le ministère de l'Éducation fournira à l'étudiant qui voudrait consulter son dossier de prêt et bourse pour connaître le calcul qui a été fait de la bourse qu'il attend? En l'absence de ces définitions, les organismes interprètent ces concepts comme bon leur semble et cela, malheureusement, ne se fait pas toujours dans l'intérêt du citoyen.

Afin d'éviter confusion et multiples interprétations, l'Association est d'avis que la Commission d'accès à l'information doit recommander au législateur qu'il modifie les lois d'accès en introduisant des définitions pour ces concepts. Le législateur pourrait référer à la *Loi concernant le cadre juridique des technologies de l'information* qui inclut des définitions très claires du concept de document, et par extension d'information, ainsi que du concept de « dossier³ ». Le citoyen devrait donc être en mesure de mieux comprendre le sens précis des concepts sur lesquels reposent les lois d'accès.

Recommandation 6

L'Association des archivistes du Québec recommande à la Commission d'accès à l'information d'entériner les définitions des concepts de documents et de dossiers de la *Loi concernant le cadre juridique des technologies de l'information* et de proposer au législateur ces définitions afin qu'elles soient introduites dans la *Loi sur l'accès*.

Recommandation 7

L'Association des archivistes du Québec recommande à la Commission d'accès à l'information de définir, après consultation de spécialistes, les concepts d'information et de renseignements et de proposer au législateur d'inclure ces définitions dans la *Loi sur l'accès*.

La liste de classement

La *Loi sur l'accès* exigeait que tout organisme public possède une liste de classement sans toutefois définir le concept. La Commission fait le constat dans son rapport de la « très grande diversité dans la façon de dresser cette liste d'un organisme à l'autre et l'absence dans cette dernière de sujets parfois importants dans le cadre des relations entre administrés et organismes publics en font un outil de peu d'utilité ». Elle souligne aussi « l'absence d'obligation de mettre à jour régulièrement la liste de classement [qui] empêche le demandeur d'accès de s'y fier pleinement et l'oblige à s'informer de l'existence ou non de documents plus récents⁴ ». La Commission conclut donc que « puisque les listes de classement actuelles ne répondent pas aux besoins de repérage de l'information par les citoyens, [...] il faut songer à l'abandon de cet outil pour le remplacer par d'autres instruments plus performants⁵ ».

L'Association, ou ses membres, ont maintes fois soutenu auprès de différentes instances que la liste de classement, en l'absence de définition claire de la part du législateur, était un concept flou. Nous sommes même convaincus que si nous demandions une définition de ce concept aux responsables de l'application de la loi

dans les organismes nous aurions différentes définitions. De plus, nous sommes d'avis que les responsables utilisent très peu une telle liste.

Les archivistes emploient plutôt un concept clair et qui a fait ses preuves depuis plusieurs années : le plan de classification. Il se définit ainsi : « structure hiérarchique et logique permettant [la classification], le classement et le repérage de pièces d'archives ou d'ensembles documentaires. [...] Il peut être :

1. général s'il permet de regrouper tous les documents d'un service ; ou
2. spécifique s'il permet de répartir les documents d'un seul fonds ou collection⁶ ».

Cette structure se retrouve habituellement dans un guide de classification qui est défini comme étant « un instrument de gestion permettant et réglementant la mise en place d'une structure uniforme ou officielle de classification puis de classement des documents d'une personne physique ou morale⁷ ».

Depuis quelques années, les archivistes font une distinction entre la classification et le classement. Ainsi, la classification « est un processus intellectuel d'identification et de regroupement systématique d'[éléments] semblables, d'après des caractéristiques communes pouvant faire par la suite l'objet d'une différenciation si la quantité l'exige. Cette fonction consiste en un ensemble de conventions, de méthodes et de règles de procédure structurées logiquement et permettant le classement des documents par groupes ou par catégories, quels que soient leur support et leur âge⁸ ».

Le classement est une « notion qui réfère aux opérations matérielles de rangement des documents [...] »⁹.

Il faut savoir que ni les organismes publics, au sens de la *Loi sur l'accès*, ni les organismes privés, n'ont l'obligation d'établir et de maintenir à jour un plan de classification. Toutefois, on peut constater que la plupart des organismes publics possèdent un plan de classification en vertu de la *Politique des documents actifs*, adoptée par la ministre de la Culture et des Communications. Nous ne croyons pas que ces organismes se soient dotés de cet outil pour satisfaire l'obligation qui leur était faite dans la *Loi sur l'accès* d'avoir une liste de classement mais qu'ils avaient un réel besoin de classer l'ensemble des documents qu'ils créent et reçoivent afin de mieux les repérer. De plus, la façon d'élaborer un plan de classification peut varier d'un organisme à l'autre en fonction de ses besoins.

La Commission aurait avantage à consulter les responsables de la gestion documentaire afin de connaître l'existence et la manière dont les plans de classification sont utilisés dans les organismes publics. Les responsables sont en mesure d'expliquer le contenu spécifique de leurs plans de classification. Il est surprenant de constater chez plusieurs intervenants gouvernementaux leur méconnaissance des avantages que procure cet outil.

Politique de publication automatique de l'information, plan de publication de l'information et l'index général des documents

À la suite de l'analyse sur l'inefficacité de la liste de classement comme moyen de permettre l'accès à l'information, la Commission propose donc trois nouveaux moyens pour permettre un meilleur accès à l'information. Nous les commenterons un par un.

Ainsi, l'Association considère l'idée d'obliger chaque organisme public d'adopter une politique de publication automatique de l'information comme une idée fort valable. Le citoyen devrait connaître l'information qui lui est accessible. Par contre, le concept de « politique de publication automatique de l'information » nous apparaît tout aussi problématique que l'est le concept de « liste de classement ». La Commission devrait définir ce qu'elle entend par « publication automatique de l'information ». De quelle information s'agit-il? Sont-ce par exemple des sujets particuliers relatifs aux mandats et fonctions de l'organisme? Par rapport à un sujet comme la dotation des ressources humaines, un organisme pourra-t-il affirmer qu'une partie de l'information est publique et l'autre confidentielle?

Recommandation 8

L'Association des archivistes du Québec recommande à la Commission d'accès à l'information de définir le concept de « publication automatique de l'information » et d'élaborer un cadre général d'application.

Dans le même ordre d'idée, la Commission propose l'élaboration d'un plan de communication de l'information et d'un index général des documents. Nous comprenons le but que veut poursuivre la Commission mais nous ne pouvons par contre adhérer aux deux moyens qu'elle propose pour y arriver. Ils nous apparaissent irréalistes. Comment pour un organisme décider à l'avance que tel ou tel document est accessible? Cela demanderait un exercice fastidieux qui ne pourrait être pris en charge que par une véritable équipe de spécialistes. Ne se buteraient-ils pas, entre autres, sur la problématique d'évaluer des documents qui contiennent seulement des parties qui sont confidentielles?

L'Association est d'avis que la Commission devrait plutôt essayer de trouver un compromis qui soit viable pour chacun. Elle pourrait recommander que soit établie une liste des documents qui ont été reconnus accessibles selon les décisions des organismes eux-mêmes et selon l'abondante jurisprudence que la Commission a développée au fil des années. Il serait plus facile de maintenir à jour une telle liste. L'exercice se baserait donc sur une évaluation des documents ayant déjà fait l'objet d'une décision ou d'une autorisation. On éviterait ainsi d'évaluer l'ensemble des documents créés et reçus.

L'Association considère aussi que la Commission minimise les coûts importants qui seraient occasionnés par la publication ou la diffusion de tout document décrit dans le plan de publication de l'information. Nous n'avons qu'à imaginer le nombre de documents qui pourraient être visés par une telle mesure. Est-ce réaliste? N'est-ce pas aller un peu trop loin dans le désir de rendre accessibles des documents qui ne seront peut-être jamais demandés par les citoyens? Que le citoyen puisse accéder à l'information est essentiel, mais les moyens pour satisfaire ce besoin devraient être simples. La diffusion du plan de classification des documents ainsi que la diffusion de la liste des documents reconnus accessibles seraient, d'après nous, deux moyens plus réalistes d'informer les citoyens.

Par rapport à l'établissement d'un index général des documents en remplacement de la liste de classement, l'Association juge encore une fois que cette idée est

irréaliste. Qu'est-ce que la Commission entend par un « index général des documents » ? Un organisme devra-t-il lister dans cet index tous les documents qui se trouvent dans ses dossiers ? Comment inscrira-t-il les données de ses banques de données ? La plupart des organismes qui ont un système de gestion des documents, avec une application informatisée, sont en mesure d'avoir une liste de leurs dossiers. Cette liste nous semble parfaitement suffisante pour répondre au repérage. Il n'est donc pas utile d'aller jusqu'à demander un index général des documents. Certes, avec la gestion électronique des documents, nous pourrions obtenir cette liste. Toutefois, la notion de dossier demeure essentielle dans le traitement de l'information. Dans les travaux en cours sur la gestion des documents électroniques, les spécialistes du Conseil du trésor, des Archives nationales du Québec et du Groupe des responsables de la gestion des documents au gouvernement du Québec ont réaffirmé l'importance de conserver cette notion.

L'Association met encore en garde la Commission sur les coûts de la diffusion d'un tel index. Il serait impensable de le diffuser sur un site Internet, et encore moins de le conserver sous forme papier.

L'Association souligne à la Commission qu'un autre outil pourrait aussi faire l'objet d'une publication afin d'aider les citoyens à avoir accès à l'information. Il s'agit du calendrier de conservation. Cet outil recense l'ensemble des séries de dossiers et de documents pour lesquels des règles de conservation déterminent les durées pendant lesquelles les dossiers et les documents sont conservés dans les bureaux ou dans des centres de pré-archivage ainsi que le sort qui leur est réservé lorsqu'ils ne servent plus à des fins administratives, légales et financières. Il permet donc de connaître les dossiers et les documents qui seront détruits et ceux qui seront conservés en permanence. Les citoyens peuvent, en plus d'y repérer les informations qu'ils cherchent, connaître le nombre d'années pendant lesquelles elles sont conservées et le sort final qui leur est réservé.

Recommandation 9

L'Association des archivistes du Québec recommande à la Commission d'accès à l'information d'obliger les organismes publics à faire un plan de classification uniforme, à le tenir à jour et à le publier, en proposant au législateur d'inclure cette obligation dans la *Loi sur l'accès*.

Recommandation 10

L'Association des archivistes du Québec recommande à la Commission d'accès à l'information d'obliger, en proposant au législateur d'inclure cette obligation dans la *Loi sur l'accès*, les organismes publics : a) à tenir une liste des dossiers et à la rendre accessible sur demande ; b) à tenir et publier une liste des documents reconnus accessibles ; c) à publier le calendrier de conservation des documents.

L'Association est aussi d'avis que des sanctions prévues à la Loi devraient être imposées à ceux qui ne se conformeraient pas à ces obligations.

Par ces recommandations, l'Association des archivistes du Québec souhaite que le travail essentiel des responsables de la gestion des documents institutionnels et les responsables de postes de classement dans les unités administratives soient véritablement pris en compte et reconnu à juste titre. Les outils qu'ils réalisent et utilisent sont amplement suffisants pour permettre d'aider le citoyen dans sa recherche de l'information.

Avis et recommandation

L'Association des archivistes du Québec partage les préoccupations de la Commission d'accès à l'information qui s'interroge sur la réelle capacité des citoyens de participer aux débats publics si les avis et les recommandations ne sont rendus publics que dix ans après que le processus décisionnel est achevé. Elle est aussi d'accord pour accorder aux avis et recommandations le même traitement que celui réservé aux analyses. Cette situation aurait aussi pour effet de faciliter la tâche du responsable de l'accès qui n'aurait pas à faire une étude sémantique d'un document pour déterminer s'il s'agit d'un avis, d'une analyse ou d'une recommandation.

L'AAQ aimerait cependant voir la Commission être plus exigeante et de demander davantage que simplement : « examiner la possibilité de rendre accessibles les avis et les recommandations dès que le processus décisionnel est achevé ». Elle souhaite que les avis et les recommandations soient rendus accessibles sitôt le processus décisionnel terminé, ou en l'absence d'une décision, cinq ans après le dépôt de l'avis ou de la recommandation, comme dans le cas des analyses.

Recommandation 11

L'Association des archivistes du Québec recommande que les avis et les recommandations soient accessibles dès que le processus décisionnel est terminé. En l'absence d'une décision, les avis et les recommandations devraient être accessibles cinq ans après le dépôt de l'avis ou de la recommandation.

Le soutien au responsable de l'accès

Afin de dépasser le simple appui moral consenti par la haute direction, la Commission recommande qu'après examen des tâches du responsable et selon les résultats obtenus, de consacrer les ressources humaines, financières et matérielles requises.

L'Association des archivistes du Québec est d'accord avec cette recommandation, mais nous trouvons qu'elle ne va pas assez loin. Il y aurait lieu d'énoncer dans la Loi que les organismes publics ont l'obligation de consacrer les ressources humaines, financières et matérielles requises pour répondre aux besoins d'accès et de protection des renseignements personnels que sont en droit d'attendre les citoyens. De cette façon, les hautes directions des organismes publics ne pourraient échapper à leurs obligations.

Recommandation 12

L'Association des archivistes du Québec recommande à la Commission d'accès à l'information qu'elle pousse plus avant le principe de consolidation des ressources et propose au législateur un changement à la *Loi sur l'accès* pour obliger les organismes à consentir les ressources suffisantes pour appuyer le responsable de l'accès.

Dans un autre ordre d'idées, la Commission estime que l'autorité du responsable de l'accès doit être respectée et que c'est ce dernier qui décide si un document est accessible ou non. Elle ajoute : « L'auteur d'un document, un directeur de service, le personnel du bureau du sous-ministre ou du cabinet d'un ministre n'ont pas à imposer au responsable une ligne de conduite à suivre » et elle soutient qu'« en dernier lieu, c'est toujours à lui que reviendra [sic] le dernier mot et la décision de rendre accessible ou pas un document¹⁰ ».

Il est un peu étonnant que la Commission croit véritablement que les pressions de personnes influentes ne peuvent avoir aucun impact sur le responsable. Le fait d'être rattaché à la plus haute instance ne garantit aucunement l'impartialité, même qu'au contraire, le responsable pourrait avoir tendance à privilégier l'organisme pour lequel il travaille. Autant la Commission demande pour elle-même une indépendance en voulant être rattachée au Bureau de l'Assemblée nationale, autant pourrions-nous demander une telle indépendance pour les responsables de l'accès dans les organismes publics? La Commission aurait pu, d'après nous, aller plus loin et exiger que la Loi contienne des dispositions pour réaffirmer davantage le rôle impartial et décisionnel du responsable de l'accès.

Recommandation 13

L'Association des archivistes du Québec recommande que le rôle impartial et décisionnel du responsable de l'accès soit reconnu dans la Loi et que le principe d'imputabilité y soit aussi inscrit.

La Commission soulève dans son rapport l'importance de la formation continue à laquelle devrait avoir droit le responsable de l'accès. L'Association partage ce constat. Nous souhaiterions par contre que la recommandation 11 soit élargie pour y inclure une formation spécifique sur la gestion documentaire.

Malheureusement, souvent par méconnaissance de leur travail, les responsables de l'accès ne font pas toujours appel aux responsables de la gestion des documents. Pourtant, ces derniers mettent en place au sein de l'organisme une véritable infrastructure documentaire qui permet de repérer facilement les documents et d'en disposer lorsque ceux-ci ont terminé leur cycle de vie.

Recommandation 14

L'Association des archivistes du Québec recommande à la Commission d'accès à l'information d'inclure une formation en gestion documentaire pour les responsables de l'accès.

L'imputabilité du responsable de l'accès à l'information

Pour assurer la transparence administrative, il ne suffit pas que les citoyens puissent évoquer la *Loi sur l'accès*, il faut aussi que les organismes publics soient imputables des décisions qu'ils prennent, au jour le jour, dans l'application de la loi. L'Association des archivistes du Québec rejoint donc entièrement la demande de la Commission d'accès à l'information lorsqu'elle demande que les rapports annuels des organismes publics incluent les activités du responsable de l'accès à l'information.

Recommandation 15

L'Association des archivistes du Québec appuie la recommandation de la Commission d'accès à l'information demandant que les rapports annuels des organismes publics incluent les activités du responsable de l'accès à l'information.

Assujettissement des organismes

L'AAQ est d'accord avec l'analyse de la Commission concernant l'assujettissement des ordres professionnels à la *Loi sur l'accès* et à la *Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé*, comme le prévoyait le projet de loi 122, l'AAQ avait d'ailleurs fait part de son accord dans son mémoire déposé en septembre 2000. Elle est aussi d'accord pour que les filiales des organismes publics soient soumises à la *Loi sur l'accès*. L'AAQ considère cependant que la formulation actuelle de la recommandation 16 du Rapport quinquennal « La Commission recommande que soient assujettis les organismes dont le financement est *largement* assuré par l'État » laisse trop de place à l'interprétation. À partir de quel niveau de financement considérera-t-on que l'organisme est *largement* financé par l'État? Par ailleurs, l'AAQ est d'accord avec les recommandations 17, 18 et 19 du Rapport.

Recommandation 16

L'Association des archivistes du Québec recommande de donner suite au projet de loi 122 et d'assujettir les ordres professionnels à la *Loi sur l'accès* et à la *Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé*.

Recommandation 17

L'Association des archivistes du Québec recommande de fixer le seuil de financement public au-delà duquel un organisme sera assujetti à la *Loi sur l'accès*.

Réduction des délais d'accessibilité

Dans son mémoire sur le projet de loi 451 [*Archives* 30, 3 et 4 (1998-1999) : 58], l'Association des archivistes du Québec avait déjà fait part de son accord à l'introduction d'un

délai de vingt-cinq ans pour l'accessibilité des décisions du Conseil exécutif et du Conseil du trésor. Elle applaudit donc à la réintroduction de cette demande et à la réduction de ce délai de vingt-cinq à vingt ans. Elle se dit aussi d'accord pour la réduction des délais prévus aux articles 30, 33 et 35 de la *Loi sur l'accès* tel que le proposent les recommandations 19 à 22 du rapport quinquennal de la Commission.

Recommandation 18

L'Association des archivistes du Québec endosse les recommandations 19 à 22 du rapport quinquennal de la Commission d'accès à l'information.

Exercice du droit d'appel

Dans son rapport quinquennal, la Commission d'accès à l'information analyse les conséquences, pour le citoyen, de l'exercice du droit d'appel et de révision judiciaire par les organismes publics. L'Association des archivistes du Québec aurait cependant souhaité que la Commission poursuive son raisonnement jusqu'à recommander que les organismes publics qui utilisent ce droit d'appel ou cette révision judiciaire pour retarder la décision sur le fond du litige soit obligé de dédommager le citoyen qui aurait subi des pertes financières du fait de ce retard. Cette disposition aurait pour effet de décourager le recours à des mesures dilatoires et rétablirait l'équilibre entre le citoyen et l'administration publique.

Recommandation 19

L'Association des archivistes du Québec recommande que les organismes publics soient condamnés à payer des dommages à un citoyen qui aurait subi des pertes financières du fait d'un recours au droit d'appel ou à la révision judiciaire, dans le cas où ces deux mesures seraient non justifiées.

LA PROTECTION DES RENSEIGNEMENTS PERSONNELS DANS LE SECTEUR PUBLIC

Le développement des systèmes d'information et la protection des renseignements personnels

La Commission d'accès à l'information a toujours porté une attention toute particulière à la protection des renseignements personnels par rapport au développement des systèmes d'information. Elle précise même qu'il faut distinguer les concepts de sécurité et de protection des renseignements personnels. Elle recommande donc que dans tout développement de système d'information, les principes de protection soient pris en compte, que les responsables de l'accès participent aux travaux et que les concepteurs et les architectes de système soient sensibilisés à ces principes. La Commission précise aussi que le concept de l'étanchéité des fichiers devrait être clairement reconnu dans la *Loi sur l'accès*.

L'Association des archivistes du Québec souscrit parfaitement aux idées exprimées dans les recommandations 34, 35, 36, 37 et 40. Elle trouve particulièrement importantes ces recommandations, mais elle préconise que ce travail devrait être pris en charge par une équipe multidisciplinaire qui inclurait le responsable de la gestion documentaire. De plus, ce travail ne doit pas seulement être fait pour les systèmes en développement, mais aussi pour les systèmes qui sont opérationnels. Dans la plupart des cas, les principes de protection des renseignements personnels n'ont pas fait l'objet de sérieuses préoccupations de la part des développeurs. Il ne suffit pas d'un seul mot de passe pour protéger des informations nominatives.

Recommandation 20

L'Association des archivistes du Québec recommande à la Commission d'accès à l'information d'inclure dans ses recommandations concernant les systèmes d'information ceux qui sont en usage et de prévoir l'apport du gestionnaire des documents dans l'analyse des systèmes d'information.

Les autorisations d'accès pour fins de recherche

Après avoir fait un bilan des domaines de recherche, des types de demandeurs, des organismes qui détiennent d'importants dépôts de renseignements nominatifs et du nombre des demandes traitées, la Commission y va d'une série de recommandations sur l'autorisation qu'elle doit donner, sur l'importance d'un avis préalable d'un comité d'éthique, sur le fait que seule la Loi devrait régir les demandes d'autorisation, sur le suivi des conditions fixées par la Commission par l'organisme qui communique à un chercheur des renseignements nominatifs.

Recommandation 21

L'Association des archivistes du Québec appuie sans réserve les recommandations 41, 42, 43 et 45 qui traitent de ses sujets.

La Commission préconise qu'elle devrait « n'[accorder] à une personne ou à un organisme l'autorisation de recevoir communication de renseignements nominatifs que sur avis de l'organisme détenteur de ces renseignements » (recommandation 44).

L'Association des archivistes du Québec n'est qu'en partie d'accord avec cette recommandation. Elle pense plutôt que cet avis ne devrait avoir qu'un caractère indicatif. De cette façon, la Commission conservera son rôle décisionnel et ses pouvoirs n'en seront pas diminués.

Recommandation 22

L'Association des archivistes du Québec recommande à la Commission d'accès à l'information de modifier le fondement de la recommandation 44 afin de spécifier que l'avis reçu de l'organisme détenteur de ces renseignements l'est à titre indicatif seulement.

Concernant la recommandation 46, l'Association trouve très intéressante l'idée de la création d'entrepôts de données dédiés à la recherche ou leur « réseautage ». Nous tenons cependant à souligner à la Commission que le Conseil de recherche en sciences humaines du Canada et les Archives nationales du Canada ont créé en 2000 un groupe de travail – formé de chercheurs et d'archivistes – afin d'évaluer les besoins d'archivage des données. Le groupe de travail a produit un rapport exposant les besoins et la problématique et proposant trois pistes de solution¹¹ :

- a) la création d'un réseau national d'archives de données de recherche au sein d'un organisme spécifiquement constitué en vertu d'une loi, et comprenant une installation centralisée de conservation et des accès décentralisés dans les divers instituts de recherche;
- b) la création d'un réseau national d'archives de données de recherche placé sous la responsabilité du Conseil de recherches en sciences humaines du Canada dont la conservation serait, comme dans la première hypothèse, centralisée et l'accessibilité décentralisée;
- c) la création d'un organisme de service spécial au sein des Archives nationales du Canada.

D'autres options ont cependant été évoquées comme la conservation des données dans les divers centres et instituts de recherche, particulièrement les universités. Certaines recherches pouvant être financées à la fois par des organismes fédéraux et provinciaux, la réflexion au sujet de la création d'entrepôts de données de recherche au niveau québécois ne pourra ignorer les travaux de ce groupe de recherche. Il ne faudrait pas dédoubler inutilement les centres de conservation et dans ce dessein, la décentralisation de la conservation et de l'accessibilité serait probablement le meilleur gage de succès.

LA PROTECTION DES RENSEIGNEMENTS PERSONNELS DANS LE SECTEUR PRIVÉ

Les mémoires précédents de l'Association des archivistes du Québec¹² demandaient que la Commission d'accès à l'information identifie les renseignements personnels à caractère public. L'AAQ considère toujours que cette identification serait une mesure utile et réitère sa recommandation. Par exemple, il serait important de déterminer si le titre d'une personne, son adresse et son numéro de téléphone au bureau contiennent des renseignements personnels à caractère public. L'établissement d'un tel inventaire éviterait que la divulgation du nom du président du mouvement Desjardins ou de la Banque nationale soit considérée comme une atteinte à la *Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé*.

Recommandation 23

L'Association des archivistes du Québec recommande que la Commission d'accès à l'information identifie les renseignements personnels à caractère public.

Consultation sur la recherche généalogique

Au printemps 2002, la Commission d'accès à l'information tenait une consultation publique sur les renseignements personnels aux fins de la recherche généalogique sur la procédure d'accès aux dits renseignements, sur la constitution de banques de données et sur la publication des résultats de cette recherche. Au terme de cette consultation, la Commission émettait un avis sur la modification de l'article 35 du *Code civil du Québec*, avis dans lequel elle recommandait la poursuite de la réflexion « en ce qui touche une dérogation aussi vaste à la [*Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé*] ».

L'AAQ est donc étonnée de voir que le rapport de la Commission est muet pour tout ce qui concerne l'exploitation des renseignements à des fins généalogiques, historiques ou archivistiques et particulièrement sur le caractère public des informations contenues dans les registres de l'État civil. Est-ce à dire que la modification de l'article 1 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé* élargissant l'exception accordée originalement au matériel journalistique au « matériel journalistique, historique ou généalogique à une fin d'information légitime du public » a clos le débat? Pourtant, comme le soulignait l'avis de la Commission, « le généalogiste tout comme l'historien demeure toujours soumis aux règles énoncées au *Code civil du Québec*, particulièrement aux articles 35 à 41, puisque seules les entreprises sont visées par la Loi sur le secteur privé. ».

Peut-être l'amendement à l'article 1 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé* est-il trop récent pour faire l'objet d'une analyse? L'absence totale de référence à cet aspect de la loi étonne cependant ceux et celles qui ont revendiqué pendant cinq ans en vue de l'adoption des amendements permettant de recréer l'équilibre entre droit à l'information et protection des renseignements personnels.

On remarque d'ailleurs le même silence en ce qui concerne l'ajout d'un article 18.2 permettant la communication de renseignements personnels dans le cas de cession à un service d'archives. Le rapport ne dit rien non plus de l'établissement de délais pour l'accès aux renseignements personnels ainsi cédés ou sur la possibilité de communiquer ces mêmes renseignements à des fins de recherche, avant l'expiration de ces délais¹³, entendu que la personne qui consulte ces documents en respecte le caractère confidentiel pendant le délai où ils ne peuvent être communiqués sans le consentement de la personne concernée. Pourquoi une telle absence?

LA COMMISSION D'ACCÈS À L'INFORMATION

Dans son rapport, la Commission fait état des différentes facettes de son mandat et recommande le maintien de la structure actuelle qui en fait un organisme administratif ayant des fonctions d'adjudication. L'Association appuie cette recommandation et souhaite le maintien de la structure actuelle qui répond bien aux besoins.

Recommandation 24

L'Association des archivistes du Québec recommande le maintien de la structure actuelle de la Commission d'accès à l'information.

Mais pour réellement jouer son rôle, la Commission a besoin de ressources accrues. L'AAQ avait déjà attiré l'attention du législateur sur cette question lors de la présentation de son mémoire sur le projet de loi 122. Les bonnes intentions et les encouragements moraux ne peuvent pas suppléer aux carences imposées par le manque de ressources humaines et financières.

L'idée avancée par la Commission de la rendre fonctionnellement indépendante nous apparaît comme une disposition raisonnable et apte à garantir une autonomie nécessaire à l'exercice de son pouvoir. Comme le Directeur général des élections ou le Vérificateur général, la Commission d'accès à l'information devrait jouir de toute l'indépendance possible afin de jouer son rôle de chien de garde de la démocratie.

Recommandation 25

L'Association des archivistes du Québec recommande que la Commission d'accès à l'information devienne un organisme relevant directement de l'Assemblée nationale et que son budget lui soit octroyé par le bureau de l'Assemblée nationale.

CONCLUSION

L'Association des archivistes du Québec tient à reconnaître l'intention manifeste de la Commission d'accès à l'information d'avoir mis de l'avant dans son rapport le concept de la nécessaire transparence de l'État et d'y avoir proposé une réforme en profondeur de l'accès et de la protection des renseignements personnels par des changements législatifs importants.

Certes, ce rapport risque d'être mal accueilli par plusieurs. L'idée d'imputabilité du responsable de l'accès qui devrait donner des justifications par rapport aux décisions qu'il prend a sûrement fait sursauter quelques hautes instances. Mais nous croyons que l'indépendance du responsable de l'accès est un vecteur essentiel pour que l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels ne soient pas des concepts vides de sens. Au moment où le gouvernement mise sur le service à la clientèle, le citoyen est en droit d'attendre que les responsables de l'accès lui fournissent l'information qu'il cherche ou qu'ils l'informent de façon claire et complète des raisons du refus de lui communiquer cette information.

Par ailleurs, l'Association des archivistes du Québec croit que la Commission a mal évalué la gestion des documents dans les ministères et les organismes gouvernementaux. Elle propose des moyens qui sont irréalistes et qui pourraient même enrayer à la longue les processus d'accès et de protection des renseignements personnels. Nous demandons donc à la Commission d'accès à l'information de prendre sérieusement en considération nos recommandations lorsqu'il s'agit de classification et de diffusion des documents. Il serait aussi essentiel que la Commission d'accès à l'information propose au législateur des définitions des concepts-clés qui aideraient sûrement à l'application des lois sur l'accès et sur la protection des renseignements personnels.

Bien que la Commission soit un organisme quasi-judiciaire, son rôle, son mandat et ses activités ne sont pas reconnus, semble-t-il, à leur juste valeur. C'est probablement

pourquoi elle n'a jamais eu les ressources humaines et financières qui lui permettraient d'être encore plus visible et incontournable. L'Association des archivistes du Québec espère que le législateur comprendra son rôle essentiel et entérinera les recommandations que la Commission propose pour elle-même et qui reçoivent notre appui. Une fois encore, l'acceptation des changements structurels demandés par la Commission d'accès à l'information montrera quel sérieux et quelle importance le législateur attache à cette institution.

NOTES

1. Les documents inactifs qui sont destinés à être conservés de manière permanente et auxquels s'appliquent des restrictions au droit d'accès en vertu de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels (chapitre A-2.1) sont communicables, malgré cette loi, au plus tard 100 ans après leur date ou 30 ans après la date du décès de la personne concernée. Sauf si la personne concernée y consent, aucun renseignement relatif à la santé d'une personne ne peut cependant être communiqué avant l'expiration d'un délai de 100 ans de la date du document. Malgré le premier alinéa, les documents qui y sont visés peuvent être communiqués, avant l'expiration des délais prévus, à une personne à des fins de recherche si les renseignements personnels ne sont pas structurés de façon à être retrouvés par référence au nom d'une personne ou à un signe ou symbole propre à celle-ci et s'il n'y a pas de moyen pour repérer ces renseignements à partir d'une telle référence. Cette personne doit respecter le caractère confidentiel des renseignements personnels pendant le délai où ils ne peuvent être communiqués sans le consentement de la personne concernée.
2. Lorsque l'objet pour lequel un renseignement nominatif a été recueilli est accompli, l'organisme public doit le détruire, sous réserve de ce que prévoit la Loi sur les archives.
3. Document : « Un document est constitué d'information portée par un support. L'information y est délimitée et structurée de façon tangible ou logique selon le support qui la porte, et elle est intelligible sous forme de mots, de sons ou d'images. L'information peut être rendue au moyen de tout mode d'écriture, y compris d'un système de symboles transcritibles sous l'une de ces formes ou en un autre système de symboles. Pour l'application de la présente loi, est assimilée au document toute banque de données dont les éléments structurants permettent la création de documents par la délimitation et la structuration de l'information qui y est inscrite ». Dossier : « Un dossier peut être composé d'un ou de plusieurs documents ».
4. Commission d'accès à l'information, *Une réforme de l'accès à l'information : le choix de la transparence, Rapport sur la mise en œuvre de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels et de la Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé*, Québec, La Commission, 2002. p. 35.
5. Commission d'accès à l'information, *Une réforme* [...], p. 35.
6. Carol Couture et Jean-Yves Rousseau, *Les archives au XX^e siècle : une réponse aux besoins de l'administration et de la recherche*, Montréal, Université de Montréal, 1994, p. 154.
7. Carol Couture *et al*, *Les fonctions de l'archivistique contemporaine*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, 1999, p. 18.
8. Carol Couture *et al*, *Les fonctions de l'archivistique contemporaine*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, 1999, p. 220.
9. Carol Couture *et al*, *Les fonctions de l'archivistique contemporaine*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, 1999, p. 220.
10. Commission d'accès à l'information, *Une réforme* [...], p. 46.

11. Conseil de recherches en sciences humaines et Archives nationales du Canada, *Consultation sur les archives nationales de données : infrastructure pour l'archivage et l'accessibilité des données de recherche du Canada*, rapport final présenté par le groupe de travail – Consultation sur les archives nationales de données (CAND) au Conseil de recherches en sciences humaines du Canada et à l'Archiviste national du Canada. Document consulté sur Internet le 7 février 2003 à l'adresse suivante : http://www.sshrc.ca/web/whatsnew/initiatives/data_archives_f.asp
12. L'accès à l'information et la protection des renseignements personnels : au seuil de l'équilibre, août 1998 [*Archives* 30, 3 et 4 (1998-1999) : 57-92] et L'accès à l'information et la protection des renseignements personnels : un pas vers l'équilibre, août 2000.
13. «si les documents ne sont pas structurés de façon à être retrouvés par référence au nom d'une personne ou à un signe ou symbole propre à celle-ci et s'il n'y a pas de moyen pour repérer ces renseignements à partir d'une telle référence.».