

BULLETIN D'INFORMATION

BULLETIN N° 12

Mai 2017

MOT DE LA DIRECTRICE

J'ai le plaisir de vous transmettre le plus récent bulletin d'information préparé à votre intention par mon équipe au Secrétariat à l'accès à l'information et à la réforme des institutions démocratiques (SAIRID).

Vous pourrez y prendre connaissance de l'état d'avancement des travaux en vue du dépôt d'un projet de loi modifiant la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels (Loi sur l'accès). Plusieurs autres sujets d'actualité y sont également portés à votre attention et plusieurs précisions vous sont fournies en matière d'application de la loi, faisant suite notamment à des questions qui nous ont été formulées par divers organismes publics.

Bonne lecture!

Manon Boisvert, directrice
Direction de l'accès à l'information
et de la protection des renseignements personnels

DANS CE NUMÉRO

Dans ce numéro, vous en apprendrez plus sur :

- les travaux en cours en vue du dépôt du projet de loi modifiant la Loi sur l'accès;
- un projet de guide du SCT à commenter, sur la priorisation et la diffusion de données ouvertes;
- l'indexation des frais exigibles pour la transcription, la reproduction et la transmission de documents et de renseignements personnels;
- un gabarit à venir pour le bilan annuel du traitement des demandes d'accès;
- une plateforme gouvernementale Web unifiée et ses impacts pour les membres du Réseau des responsables;
- une nouvelle d'intérêt dans l'actualité;
- des questions d'application liées à la notion d'organisme public au sens de la Loi sur l'accès :
 - *Peut-on invoquer l'article 48 pour rediriger un requérant vers un organisme public non assujetti à la Loi sur l'accès?*
 - *Un organisme public assujetti peut-il être considéré comme un tiers, au sens des articles 23 et 24 de la Loi sur l'accès?*
- une décision de la CAI en lien avec l'application de l'article 15 de la Loi sur l'accès.

QUOI DE NEUF?

Travaux de révision de la Loi sur l'accès

Comme annoncé dans la dernière édition du bulletin, en décembre 2016, une rencontre s'est tenue le 15 décembre avec une trentaine de membres de la Table de travail sur la 6^e révision quinquennale, dont les membres sont issus du Réseau des responsables. Plusieurs modifications législatives envisagées y ont été présentées et les enjeux d'application ont fait l'objet de discussions. Également, le Secrétariat du Conseil du trésor (SCT) y était invité, à titre de responsable de la mise en œuvre du gouvernement ouvert. Ses représentants ont effectué une présentation sur les volets précis de la diffusion proactive et des données ouvertes, ce qui a constitué l'occasion de plusieurs échanges avec les membres.

Depuis lors, les travaux se sont poursuivis au SAIRID afin de préparer les tout derniers travaux à mener avec les juristes du ministère de la Justice. Au terme de cette dernière ronde actuellement en cours, le projet de loi modifiant la Loi sur l'accès pourra être rédigé et son dépôt à l'Assemblée nationale pourra être planifié dans les meilleurs délais possible.

Le SAIRID continuera de vous tenir informés de l'avancement de ces travaux qui vous concernent directement.

Projet de guide de priorisation et de diffusion des données ouvertes

Lors de la rencontre du 15 décembre (voir ci-dessus), la présentation du SCT a porté notamment sur les données ouvertes, mettant en relief leur potentiel et les retombées de leur utilisation par les citoyens ainsi que les principales activités déjà en cours au gouvernement du Québec en cette matière.

Au nombre de ces activités, le SCT a élaboré un guide qui visera à soutenir les organismes publics dans leur organisation de la diffusion de données ouvertes et dans leur choix de priorisation. Une version préliminaire de ce guide, récemment actualisé, est rendue disponible pour consultation, le SCT souhaitant recueillir vos commentaires afin de le bonifier et pour qu'il soit bien adapté aux besoins des organisations auxquelles il est destiné. Le guide est accessible à partir du lien ci-dessous et il est demandé de transmettre vos commentaires via la boîte de courriel du SAIRID, qui relayera votre message au SCT.

[Guide de priorisation et de diffusion des données ouvertes](#)

[Boîte de courriel du SAIRID](#)

Indexation des frais exigibles

Depuis le 1^{er} avril 2017, les frais qui peuvent être facturés en vertu du [Règlement sur les frais exigibles pour la transcription, la reproduction et la transmission de documents et de renseignements personnels](#) ont été indexés de 1,3% ([Gazette du Québec](#), aux pages 386 et 387). À titre indicatif, la franchise applicable (article 3) passe de 7,55 \$ à 7,65 \$ alors que les frais exigibles pour une photocopie papier (annexe I) demeurent à 38 ¢ la copie.

Pour rappel, en vertu de l'article 5.3 du Règlement, les frais exigibles doivent être majorés au 1^{er} avril de chaque année, en fonction du taux d'augmentation de l'indice général des prix à la consommation pour le Canada pour la période de douze mois se terminant le 30 septembre de l'année précédente, tel que déterminé par Statistique Canada.

Gabarit à venir pour le bilan annuel du traitement des demandes d'accès

Afin de faciliter et de standardiser le bilan annuel du traitement des demandes d'accès que les ministères et les organismes du gouvernement doivent diffuser dans leur rapport annuel de gestion respectif, le SAIRID rendra accessible un gabarit à utiliser dans le cadre de la reddition de comptes sur l'exercice financier 2017-2018. Ce gabarit servira donc pour la collecte d'avril 2017 à fin mars 2018. Une communication vous sera transmise bientôt à cet effet, avec toutes les informations pertinentes accompagnant ce gabarit.

Plateforme gouvernementale Web unifiée

Le 14 décembre dernier, le Conseil des ministres a adopté la Stratégie d'optimisation des communications numériques et des présences Web gouvernementales. Cette stratégie¹, produite par le Secrétariat à la communication gouvernementale (SCG), vise notamment à repositionner l'État dans l'espace numérique et à offrir une expérience numérique unifiée, axée sur les besoins des utilisateurs et des publics ainsi que sur l'évolution des usages du numérique.

Parmi les actions que le SCG mettra en œuvre, l'une viendra impacter, à terme, les responsables de l'accès. En effet, il est prévu (orientation 2, axe 4) la conception et la mise en ligne d'une plateforme gouvernementale unifiée qui deviendra le site Web unique. Celui-ci donnera accès au volet informationnel et transactionnel de l'information et des services numériques du gouvernement et de l'ensemble des ministères et organismes.

Selon ce qui est prévu, la plateforme donnera accès, à travers un environnement normalisé, à des renseignements relatifs aux dépenses gouvernementales et à l'accès à l'information, incluant un outil interactif qui permettra, en ligne, la formulation et la réception d'une demande d'accès. Une phase des travaux portant sur l'évaluation de l'intégration des services en fonction des besoins des citoyens et des divers publics débutera au cours du printemps 2017. Pour les responsables de l'accès, il n'y aura pas d'incidence prévisible en 2017 et vous serez informés lorsque ce sera le cas.

Ce volet de la stratégie devient en quelque sorte la réponse à l'une des orientations gouvernementales annoncées en 2015², laquelle prévoyait la mise en place d'un site centralisé pour recevoir les demandes d'accès en ligne, avec une section sécurisée pour y répondre.

1. Stratégie d'optimisation des communications numériques et des présences Web gouvernementales, [page générale](#) ou [document en format PDF](#) (voir les pages 20 à 24)
2. [Orientations gouvernementales pour un gouvernement plus transparent, dans le respect du droit à la vie privée et la protection des renseignements personnels](#) Y consulter plus particulièrement l'orientation 31, aux pages 161 et 162 du fichier PDF.

Une nouvelle d'intérêt dans l'actualité

Le 17 mars dernier, Radio-Canada rapportait que le Commissariat à l'information et à la protection de la vie privée de l'Ontario a condamné une étudiante ontarienne à une peine ayant « valeur d'exemple », soit une amende de 25 000 \$ pour avoir accédé, sans autorisation, à des renseignements personnels sur la santé. Il s'agirait, selon l'agence, de l'amende la plus élevée infligée pour une atteinte à la vie privée en matière de santé au Canada.

Source : [Article de Radio-Canada](#)

QUESTIONS D'APPLICATION

Organisme public, au sens de l'application de l'article 48

L'article 48 prévoit que lorsqu'un organisme public est saisi d'une demande qui, à son avis, relève davantage de la compétence d'un autre organisme ou qui est relative à un document produit par un autre organisme public ou pour son compte, le responsable doit indiquer au demandeur le nom de l'organisme compétent, mais aussi celui de son responsable de l'accès aux documents afin qu'il puisse lui adresser sa demande.

Peut-on invoquer l'article 48 pour rediriger un requérant vers un organisme public non assujéti à la Loi sur l'accès?

Réponse

Non. L'organisme public vers lequel le responsable peut rediriger le demandeur doit lui aussi être un organisme public assujéti à la Loi sur l'accès, c'est-à-dire un organisme public au sens des articles 3 à 7 de la Loi sur l'accès.

L'organisme public saisi d'une demande d'accès ne peut donc pas, par exemple, rediriger un requérant vers une institution fédérale ou une instance publique d'une autre province canadienne, et ce, même lorsque le document visé par une demande d'accès lui semble relever davantage de la compétence de cette autre instance ou qu'il a été produit par celle-ci ou pour son compte.

Complément d'information

L'une des raisons d'être de l'article 48 est d'assurer que l'organisme assujéti le plus susceptible de connaître le sens et la portée d'un document administratif soit celui qui juge de son accessibilité, pourvu qu'il soit lui-même également détenteur du document visé par la demande d'accès.

Le fait de ne pas pouvoir rediriger un requérant vers un organisme public non assujéti implique que le responsable de l'accès doit se prononcer sur l'accessibilité du document administratif qu'il détient et qui est visé par une demande d'accès. À titre d'exemple, s'il s'agit d'un document obtenu d'une instance du gouvernement fédéral, le responsable peut considérer, entre autres, les restrictions liées aux renseignements ayant des incidences sur les relations intergouvernementales (articles 18 et 19) si toutes les conditions d'application en sont remplies.

Par ailleurs, lorsque les termes *organisme public* sont énoncés dans la Loi sur l'accès, sans autre qualificatif ou précision, comme c'est le cas à l'article 48, il importe de savoir que ces termes font alors nécessairement référence à un organisme public assujéti à cette même loi.

* * * * *

Organisme public, un tiers au sens de l'application des articles 23 et 24?

L'article 23 édicte qu'un organisme public ne peut communiquer le secret industriel d'un tiers ou un renseignement industriel, financier, commercial, scientifique, technique ou syndical de nature confidentielle fourni par un tiers et habituellement traité par un tiers de façon confidentielle, sans son consentement.

L'article 24 prévoit qu'un organisme public ne peut communiquer un renseignement fourni par un tiers lorsque sa divulgation risquerait vraisemblablement d'entraver une négociation en vue de la conclusion d'un contrat, de causer une perte à ce tiers, de procurer un avantage appréciable à une autre personne ou de nuire de façon substantielle à la compétitivité de ce tiers, sans son consentement.

Un organisme public assujéti peut-il être considéré comme un tiers, au sens des articles 23 et 24 de la Loi sur l'accès?

Réponse

Non. Le *tiers* auquel ces articles font référence ne peut pas être un autre organisme public assujéti à la Loi sur l'accès, car ce serait contraire à l'économie de la Loi. Autrement dit, cela ne respecterait pas l'objet de ces dispositions, c'est-à-dire l'objectif du législateur.

De fait, l'objet de ces dispositions est de restreindre le droit d'accès pour éviter que les entreprises ou les organismes privés faisant affaire avec des organismes publics assujétis ne voient leurs renseignements stratégiques injustement compromis par une demande d'accès et qu'il puisse en résulter pour eux un préjudice économique. Ils sont nommés *tiers*, pour marquer justement que l'on réfère à des instances autres que celles assujéties.

Complément d'information

Bien que la CAI ait pu déjà reconnaître à un organisme public assujéti la qualité de tiers, au sens de l'article 23 de la Loi sur l'accès, le courant jurisprudentiel majoritaire indique plutôt que les organismes publics assujétis ne peuvent être considérés comme des tiers.

Dans l'application de ces deux dispositions de la Loi sur l'accès, comme pour toute autre disposition d'ailleurs, c'est l'objet de la loi qui doit guider les responsables de l'accès en cas de doute.

Ainsi, pour déterminer si les articles 23 ou 24 peuvent s'appliquer, il importe d'établir d'abord que le renseignement fourni en cause provient bien d'un tiers au sens de la Loi sur l'accès, donc d'une instance non assujéti à cette loi. Ensuite, évidemment, toutes les autres conditions d'application doivent être remplies.

Par exemple, dans le cas où un renseignement visé par une demande d'accès aurait été fourni par une institution fédérale ou une instance publique d'une autre province, les articles 23 ou 24 pourraient être invoqués, dans la mesure bien sûr où toutes les autres conditions d'application seraient remplies.

INFORMATION DE NATURE JURIDIQUE

Jurisprudence

- **Commission d'accès à l'information du Québec, 1010504-J, 14 février 2017, L. D. c. Commission de la Construction du Québec, 2017 QCCA 34 (CanLII)**

Application de l'article 15 de la Loi sur l'accès

Dans cette décision, la CAI a statué sur une demande de révision touchant le refus de l'organisme public de communiquer certains documents nécessitant des calculs ou des comparaisons de renseignements au sens de l'article 15 de la Loi sur l'accès.

Le requérant souhaitait obtenir divers renseignements statistiques concernant des travailleurs et des entreprises de la construction.

Lors de l'audience, l'organisme public s'est attaché à démontrer qu'il n'existait pas de document répondant à la demande et qu'un document ne pouvait pas être confectionné sans difficulté, arguant « que de fournir les renseignements demandés nécessiterait une opération complexe, soit de constituer un document à partir d'un ensemble de données contenues dans les systèmes », que bien que les renseignements soient détenus, ils ne sont toutefois pas regroupés et qu'il ne suffit pas d'en faire une impression (paragr. 10 et 11 de la décision).

Pour sa part, le requérant a fait valoir que l'organisme n'aurait pas respecté l'esprit de la loi selon lequel un fichier constitue un document (paragr. 33), estimant que les manipulations requises sont nulles ou minimales, que les croisements sont simples à faire (paragr. 39).

La CAI a rejeté la demande de révision, statuant que :

- bien que l'organisme public détienne dans ses entrepôts de données, « des renseignements de la nature ou se rapportant à ceux demandés » (paragr. 66), il « ne produit pas de document contenant les données structurées de la manière formulée dans la demande » (paragr. 72 et 80);
- la demande du requérant implique davantage qu'une simple requête dont le résultat serait transférable dans un fichier de type *Excel* (paragr. 75), qu'elle nécessite plutôt une « comparaison des données, un couplage et une agglomération de ces données » (paragr. 76);
- l'article 15 de la Loi sur l'accès trouve application (paragr. 78);
- il revient à l'organisme public d'exercer sa discrétion quant à la production d'un nouveau document pour répondre à une demande d'accès (paragr. 80).

Commentaire

Cette décision de la CAI s'inscrit dans une position constante¹ sur la portée de l'article 15 de la Loi sur l'accès, selon lequel un organisme public n'a pas l'obligation de créer un nouveau document afin de répondre à une demande d'accès.

Dans le cas de cette demande, il en ressort que des croisements étaient effectivement requis pour créer un document répondant aux spécifications de la demande d'accès. Les parties ont fait valoir le fait que ces croisements seraient simples ou, au contraire, complexes à effectuer. Or, la CAI n'a pas retenu ces éléments de l'argumentation, rappelant que la discrétion de l'organisme public s'exerce dès lors que le document recherché n'est pas détenu et que, pour le produire, il faudrait effectuer des comparaisons et des analyses.

Cette décision rappelle donc qu'en matière d'accès aux documents, incluant ceux sur des supports informatisés, c'est la détention d'un document qui constitue un critère, de même que la nécessité d'effectuer des comparaisons et des analyses pour créer un nouveau document.

1. Pour un autre exemple très récent, voir la [Décision 2017 QCCAI 53](#)

On peut résumer ainsi divers cas de figure possibles :

- soit le document est détenu, en ce sens que les données demandées peuvent être contenues dans un document ou dans un système informatisé sans qu'il y ait lieu d'effectuer des calculs ou des comparaisons;
- soit les renseignements demandés existent dans des documents séparés et peuvent être fournis au requérant, qui pourra effectuer lui-même des calculs et des comparaisons s'il le souhaite;
- soit le document n'existe pas puisque, pour le créer, il serait requis d'effectuer des calculs ou des comparaisons (l'article 15 peut alors s'appliquer).

Lorsqu'il est requis d'effectuer des calculs ou des comparaisons à partir de plusieurs renseignements détenus, il revient à l'organisme public d'exercer sa discrétion pour refuser de le créer ou pour accepter de le faire en tout ou en partie.

Il importe également de distinguer certaines situations où ce n'est pas l'article 15 qui peut s'appliquer :

- si le document est existant, mais qu'il est complexe de procéder à son extraction, au point où le fait de traiter la demande est susceptible de nuire sérieusement aux activités de l'organisme, il s'agit alors de l'une des situations où l'application de l'article 137.1 peut être envisagée;
- si l'organisme public éprouve des problèmes de repérage des documents visés par une demande d'accès, il ne peut invoquer l'article 15, car le fait de consacrer beaucoup de temps à la recherche, de manipuler des dossiers, de parcourir manuellement un volume important de documents, etc. n'est pas assimilable à des opérations de calcul, de comparaison ou de croisement, d'autant qu'il ne s'agit pas non plus de créer un document qui n'existe pas, mais plutôt de trouver ceux qui existent et qui se trouvent visés par la demande d'accès.

* * * * *

Équipe éditoriale

Ministère du Conseil exécutif

SAIRID – Direction de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels

Ensemble des contenus : Équipe SAIRID

Rédaction et production : Céline Marquis, conseillère

Recherche jurisprudentielle : Nathalie Girard, conseillère

Pour tout renseignement sur le bulletin, vous pouvez joindre le SAIRID au 418 528-8024.