

MÉMOIRE DU



PRÉSENTÉ À

LA COMMISSION DES INSTITUTIONS

DANS LE CADRE DE LA CONSULTATION GÉNÉRALE

SUR

LE RAPPORT QUINQUENNAL

DE LA

COMMISSION D'ACCÈS À L'INFORMATION

« Technologies et vie privée à l'heure des choix de société »

28 MARS 2013

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	3
PROTECTION DES RENSEIGNEMENTS PERSONNELS	4
Éducation des jeunes aux enjeux des TI et du Web 2.0.....	4
Déclaration des failles de sécurité.....	7
ACCÈS À L'INFORMATION	10
Gouvernement ouvert.....	10
Assujettir davantage d'organismes à la <i>Loi sur l'accès</i>	13
Délais de réponse et motivation des refus	20
Représentation des personnes morales.....	22
RECOMMANDATIONS SUPPLÉMENTAIRES.....	24
Conflit de compétence.....	24
Demandes d'accès à l'information refusées.....	25
Collecte de renseignements personnels et vie privée	26
CONCLUSION	28

Introduction

1. Le Syndicat canadien de la fonction publique (SCFP) représente plus de 110 000 travailleuses et travailleurs québécois dans les secteurs public, parapublic et privé. Nos membres œuvrent dans une variété de domaines qui vont des municipalités aux transports publics, de l'énergie à l'éducation, de la santé et des affaires sociales aux communications.
2. Le SCFP intervient fréquemment dans divers forums pour faire valoir les intérêts de ses membres, mais aussi pour s'assurer que l'intérêt du public soit au cœur des décisions qui touchent la population québécoise.
3. Différentes valeurs sous-tendent les commentaires du SCFP contenus dans ce mémoire sur le rapport quinquennal de la Commission d'accès à l'information (CAI)¹. Parmi celles-ci, notons la transparence dans l'administration publique comme ingrédient essentiel de la démocratie; le respect du droit fondamental à la vie privée²; ainsi que le droit à l'égalité³ des citoyennes et des citoyens dans l'accès à l'information⁴ et dans la protection de la vie privée.
4. Règle générale, le SCFP est en faveur des recommandations contenues dans le rapport 2011 de la CAI. Il souhaite toutefois apporter à la Commission des institutions un éclairage différent sur certains points afin de permettre aux parlementaires de compléter leur réflexion sur les modifications suggérées à la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*, et à la *Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé*.

¹ CAI, « Technologies et vie privée à l'heure des choix de société », rapport quinquennal, 2011.

² Charte québécoise des droits et libertés de la personne, art. 5.

³ Idem, art. 10.

⁴ Idem, art. 44.

5. Le SCFP profite également de l'occasion pour réitérer sa position sur certains problèmes vécus par les syndicats dans l'application des lois administrées par la CAI. Nous espérons que la Commission des institutions portera une attention particulière à ces points malgré le fait qu'ils ne figurent pas au rapport quinquennal de la Commission d'accès à l'information.

PROTECTION DES RENSEIGNEMENTS PERSONNELS

ÉDUCATION DES JEUNES AUX ENJEUX DES TI ET DU WEB 2.0

Recommandation 5

La Commission recommande que le réseau de l'éducation développe des programmes scolaires au niveau du primaire et du secondaire visant à éduquer les jeunes aux enjeux des TI et du Web 2.0.

Recommandation 6

La Commission invite le législateur à s'interroger sur la pertinence de modifier les lois de protection du consommateur ou des renseignements personnels notamment pour interdire le profilage des jeunes dans les environnements électroniques.

6. Le SCFP salue la volonté de la Commission d'éduquer les natifs du numérique aux dangers qui les guettent – notamment en matière de vol d'identité et de profilage – lorsqu'ils naviguent sur la Toile. Il s'agit d'une initiative pertinente alors que l'accès à Internet et aux multiples médias sociaux est chaque jour facilité par l'arrivée de nouveaux appareils dont l'utilisation devient un mode de vie.
7. Prenons l'exemple du téléphone mobile. Alors que 65 % des Québécoises et Québécois possèdent un téléphone cellulaire – un taux qui est stable depuis

2010 –, l'appareil de base est graduellement remplacé par le téléphone intelligent : « En 2012 au Québec, 31,5 % des adultes possèdent un téléphone intelligent : une hausse de 14,6 points de pourcentage depuis 2010⁵. » La tablette numérique, de son côté, connaît une croissance encore plus phénoménale. Près de 13 %⁶ des adultes québécois en possèdent une, mais « Son taux de pénétration dans la population est presque trois fois⁷ plus rapide que celui du téléphone intelligent. C'est l'outil de communication qui connaît le taux d'adoption le plus rapide de l'histoire des nouvelles technologies⁸. » Dans les deux cas, la grande majorité des adultes utilisent ces appareils pour aller sur Internet⁹ afin de communiquer et socialiser, soit par courriel, via les médias sociaux, les messages textes ou la messagerie instantanée¹⁰.

8. Le SCFP encourage donc le législateur à agir pour que nos enfants aient accès aux connaissances nécessaires afin de naviguer en toute sécurité dans un environnement 2.0 de plus en plus présent et qu'ils soient protégés du profilage par des lois efficaces. Il serait par ailleurs souhaitable que l'éducation à une utilisation sécuritaire d'Internet soit étendue à l'ensemble de la population. Il ne faut pas oublier qu'il y a dix ans à peine « ... Facebook, YouTube, Twitter, Google Street View et WikiLeaks n'existaient pas encore¹¹! » Il y a donc bien des gens, sur le marché du travail, aux études ou à la retraite, qui utilisent les médias sociaux sans en comprendre tous les tenants et aboutissants.

⁵ CEFRIO, « La mobilité au Québec : une tendance en croissance », NETendances 2012, volume 3, numéro 3, p. 5.

⁶ Précité, note n° 5, p. 6.

⁷ *MIT Technology Review, U.S. Technology Adoption Rate*, mai 2012.

⁸ Guy Crevier, « La Presse+ sera offerte gratuitement », *La Presse*, 18 mars 2013, p. A2 et A3.

⁹ « ... 86 % des adultes qui possèdent une tablette numérique l'utilisent pour aller sur Internet et ce ratio est de 74,6 % pour le téléphone intelligent. » in précité, note n° 5, p. 8.

¹⁰ « Les activités de communication et de socialisation sont, sans contredit, les activités les plus courantes que réalisent ceux qui utilisent Internet sur leur appareil mobile (mobinautes), et le courriel est en tête avec un taux de 66,9 % d'entre eux. Se connecter à un ou plusieurs réseaux sociaux d'une part, ou communiquer par clavardage, messagerie instantanée ou message texte sur Internet d'autre part, sont également des activités très populaires auprès des mobinautes, avec respectivement 64,3 % et 59,7 %. » In précité, note n° 5, p. 9.

¹¹ CAI, « Technologie et vie privée à l'heure des choix de société », *Rapport quinquennal*, 2011, p. 9.

9. En tant que représentants syndicaux, nous sommes d'ailleurs fréquemment appelés à défendre des membres qui en subissent les conséquences. Qui aurait pensé, il y a quelques années, qu'un commentaire affiché sur Facebook pourrait mener au congédiement¹²? L'espionnage sur le Web et le vol d'identité peuvent avoir des conséquences tout aussi fâcheuses : on a qu'à penser à ces gens dont la maison a été vendue à leur insu!
10. Le SCFP représente également des journalistes dont le travail se fait maintenant de plus en plus grâce aux médias sociaux. Les employeurs leur demandent notamment d'utiliser Facebook et Twitter pour diffuser les nouvelles qu'ils produisent dans leurs réseaux, pour trouver des contacts et publier des photos. Ce faisant, ils se trouvent à exposer une partie de leur vie privée au grand jour sans toujours connaître les dangers auxquels ils font face.
11. La conscientisation du public en général aux enjeux des technologies de l'information (TI) et du Web 2.0 est donc primordiale à nos yeux. Les natifs du numérique adoptent plus facilement les nouveaux appareils, adhèrent plus rapidement aux nouvelles façons de faire sur le Web et sont plus actifs sur les médias sociaux¹³. Ils ne sont toutefois pas seuls à affronter les écueils de ces nouvelles plateformes. Alors que l'on constate une stagnation de l'utilisation des médias sociaux chez les jeunes (91 % en 2012¹⁴), l'utilisation des médias sociaux augmente rapidement chez les 35 ans et plus¹⁵. Le CEFRIO estime qu'on a même passé le cap des 50 % d'utilisateurs chez les retraités¹⁶ l'an dernier, ce qui justifierait pleinement la mise en place d'une campagne de sensibilisation publique plus large que celle recommandée.

¹² Syndicat canadien de la fonction publique, section locale 3535 c. Société des alcools du Québec (Logistique & distribution), 2011 CanLII 84831 (QC SAT).

¹³ CEFRIO, « Les médias sociaux ancrés dans les habitudes des Québécois », NETendance 2012, volume 3, numéro 1, p. 4.

¹⁴ Idem, p. 5.

¹⁵ Idem.

¹⁶ Idem, p. 5.

DÉCLARATION DES FAILLES DE SÉCURITÉ

Recommandation 7

La Commission recommande que la Loi sur l'accès et la Loi sur la protection dans le secteur privé soient modifiées par l'ajout d'une obligation de lui déclarer les failles de sécurité qui surviennent dans les organismes publics et les entreprises et qui impliquent des renseignements personnels.

Recommandation 8

La Commission recommande que soient déterminées les conditions et les modalités conduisant à déclarer des failles de sécurité impliquant des renseignements personnels.

Recommandation 9

La Commission recommande que lui soit confié le pouvoir d'ordonner aux organismes publics et aux entreprises d'aviser, aux conditions qu'elle déterminera, les personnes concernées d'une faille de sécurité impliquant leurs renseignements personnels et de prendre les mesures qu'elle jugera nécessaires pour assurer une protection adéquate de leurs renseignements personnels.

12. Les plus méfiants d'entre nous tentent généralement de limiter la quantité d'organismes et de commerces qui sont en possession de leurs renseignements personnels, de même (que leur nature) que la nature des informations détenues. Toutefois, il faut être de plus en plus tenace pour y parvenir. Nombre d'entreprises réclamant ce genre de données dès que l'on passe à la caisse, la plupart des citoyens baissent les bras, las de se battre à répétition pour protéger leurs renseignements personnels.

13. Par ailleurs, les organismes publics et parapublics, de même que les entreprises privées, détiennent des informations personnelles et sensibles sur

leurs salariés qui sont aussi nos membres. Des informations qui dépassent, dans certains cas, les limites de l'acceptable en matière de respect de la vie privée (nous y reviendrons).

14. Devant ces constatations, le SCFP estime qu'il est primordial que les organismes publics et les entreprises soient obligés de déclarer toute faille de sécurité à la CAI et aux personnes affectées. Nous croyons – tout comme la Commission – que cette façon de faire « ... contribuerait à réduire les retombées économiques négatives liées au vol d'identité¹⁷. » en donnant l'occasion aux victimes de se prémunir contre l'utilisation frauduleuse de leurs informations personnelles. Pour que cela fonctionne, cependant, les failles de sécurité qui posent un risque réel devraient être communiquées rapidement aux victimes afin que ces dernières puissent agir en prévention, avant d'éventuels fraudeurs...

15. Les syndicats – qui représentent près de 40 % des salariés québécois¹⁸ – devraient aussi être informés de toute faille de sécurité reliée au milieu de travail, qu'elle provienne de l'employeur, ou encore, de l'un de ses fournisseurs ou sous-traitants. Les syndicats sont les meilleurs interlocuteurs pour discuter collectivement de droits individuels. Ils ont le devoir de représenter tous leurs membres, en vertu du Code du travail, et de les tenir dans le noir par rapport aux failles de sécurité aurait pour conséquence de les empêcher de remplir cette obligation.

16. Il est donc nécessaire d'informer les syndicats et de les impliquer dans les mesures de réparation découlant des failles de sécurité. Pour ce faire, le législateur pourrait s'inspirer de la *Loi sur l'équité salariale* ou de la *Loi sur la*

¹⁷ Précité, note 4, p. 41.

¹⁸ Alexis Labrosse, « La présence syndicale au Québec en 2011 », in « Regards sur le travail », volume 9, numéro spécial – Forum 2012 (printemps 2012)
http://www.travail.gouv.qc.ca/publications/revue_regards_sur_le_travail/2012/volume_9_numero_speciel.html (dernière consultation : 28 mars 2013).

santé et la sécurité du travail dans lesquelles les associations accréditées sont incontournables. Se fier au fait que les syndiqués concernés aviseront leur syndicat pour faire valoir leurs droits est insuffisant. Ce ne sont effectivement pas tous les salariés représentés par une association accréditée qui auront le réflexe de faire appel à ses services dans une telle situation. Toute faille de sécurité devrait donc être communiquée par écrit au syndicat, par l'employeur ou la CAI. L'avis devrait comporter les noms de toutes les personnes touchées – de même qu'une description de la faille de sécurité et des données affectées – afin d'assurer une représentation équitable de l'ensemble des victimes syndiquées.

17. Pour clore sur ce sujet, le SCFP tient à souligner que les éventuelles conditions et modalités conduisant à déclarer des failles de sécurité ne devraient pas être trop spécifiques. Quoique la recommandation n° 8 de la CAI nous semble essentielle pour éviter la déclaration hâtive ou inutile de failles de sécurité, il ne faut pas perdre de vue que les méthodes de stockage, de transport et de reproduction des données évoluent rapidement. Un éventuel texte législatif devrait donc être libellé de façon assez large pour éviter des amendements à répétition.

ACCÈS À L'INFORMATION

GOVERNEMENT OUVERT

Recommandation 13

La Commission recommande que les organismes publics soient assujettis à un régime élargi d'ouverture des données publiques qui permette l'accès libre à l'ensemble de l'information gouvernementale utile aux citoyens.

Recommandation 14

La Commission recommande qu'un débat public regroupant l'ensemble des partenaires (parlementaires, citoyens, associations, experts) soit instauré afin d'établir un modèle pour l'ouverture du gouvernement québécois fondé sur la participation et la collaboration.

18. L'accès à l'information est au cœur de la vie démocratique. En effet, comment les citoyens pourraient-ils participer au débat public et l'enrichir, que ce soit individuellement ou regroupés en associations, si ce n'était de la connaissance d'informations émanant de l'administration publique? Comme l'a régulièrement¹⁹ rappelé le plus haut tribunal du pays au cours des dernières années :

« La loi en matière d'accès à l'information a donc pour objet général de favoriser la démocratie, ce qu'elle fait de deux manières connexes. Elle aide à garantir, en premier lieu, que les citoyens possèdent l'information nécessaire pour participer utilement au processus

¹⁹ Voir : Cie H.J. Heinz du Canada ltée c. Canada (Procureur général), 2006 CSC 13 (CanLII), [2006] 1 RCS 441, par. 69 / Canada (Commissaire à l'information) c. Canada (Ministre de la Défense nationale), 2011 CSC 25 (CanLII), [2011] 2 RCS 306, par. 15 et 78 /Ontario (Sûreté et Sécurité publique) c. Criminal Lawyers' Association, 2010 CSC 23, [2010] 1 R.C.S. 815 par. 1.

démocratique, et, en second lieu, que les politiciens et bureaucrates demeurent comptables envers l'ensemble de la population²⁰. »

19. Dans ce contexte, le SCFP croit que la CAI emprunte le bon chemin en recommandant la tenue d'une consultation publique sur l'instauration d'un modèle québécois de gouvernement ouvert.
20. Nous croyons également qu'une divulgation proactive incluant davantage de documents que ce qui est actuellement prévu au *Règlement sur la diffusion de l'information et sur la protection des renseignements personnels* favoriserait la démocratie. Cette mesure aurait l'avantage de régler certaines problématiques d'accès vécues par les syndicats et les journalistes en éliminant la possibilité – pour l'administration publique – de mettre en place des tactiques d'obstruction.
21. Certains syndicats nous ont rapporté qu'en réponse à leurs demandes d'accès à l'information, des organismes municipaux les ont inondés de documents inutiles parmi lesquels il a fallu chercher ce qui avait été demandé. D'autres se sont fait dire qu'un document n'existait pas, alors qu'il avait été utilisé par l'organisme pour remplir une obligation légale. Un autre syndicat s'est vu remettre une série de bons de commande alors qu'il avait demandé des factures : la recherche a dû être reprise du début, ce qui a allongé les délais. Ce genre d'« erreurs » se produit malheureusement assez fréquemment pour qu'on l'associe à une mesure dilatoire.
22. Par ailleurs, en janvier 2011, le Groupe de travail sur le journalisme et l'information au Québec rapportait que « Les fonctionnaires semblent de moins en moins libres de répondre aux questions des journalistes et les renvoient de plus en plus vers la loi d'accès. Certains [journalistes] disent qu'en plus de

²⁰ Dagg c. Canada (ministre des Finances), [1997] 2 R.C.S. 403, paragraphe 61.

ralentir considérablement leur travail, cette loi s'avère plus contraignante pour eux que pour les autres citoyens²¹. »

23. Une divulgation proactive élargie ou un éventuel gouvernement ouvert donneraient à tous les citoyens, d'une part, un meilleur accès à la documentation publique et éviteraient de défavoriser un demandeur sur la base de son identité. Partant de là, les syndicats pourraient mieux représenter leurs membres, sans avoir à jouer au chat et à la souris avec des organismes réticents à leur transmettre une information censée être accessible à tous.

24. D'autre part, les médias seraient mieux outillés pour remplir leur rôle de gardiens de la démocratie. Comme l'explique Pierre Sormany dans son traité sur le journalisme :

« ... la vigilance de la presse (...) ... peut contribuer à restreindre les abus, dans la mesure où tout comportement incorrect risque, tôt ou tard, d'être dévoilé. La corruption existe certes chez nous, car la presse ne parvient pas toujours à jouer les chiens de garde; mais elle n'est jamais aussi généralisée que dans les pays privés de toute presse libre²². »

25. On peut en conclure qu'une plus grande accessibilité des données gouvernementales à l'analyse des journalistes offrirait de meilleures probabilités que les fonds publics soient administrés correctement. Une meilleure information des citoyens contribuerait également au renforcement de la démocratie en permettant aux Québécoises et Québécois d'exercer leur droit de vote en toute connaissance de cause.

²¹ Groupe de travail sur le journalisme et l'avenir de l'information au Québec, « L'information au Québec : un intérêt public », 26 janvier 2011, p. 99.

²² Pierre Sormany, « Le métier de journaliste – Guide des outils et des pratiques du journalisme au Québec », Boréal, troisième édition, 2011, p. 481-482.

ASSUJETTIR DAVANTAGE D'ORGANISMES À LA LOI SUR L'ACCÈS

Recommandation 12

La Commission recommande que l'application du Règlement sur la diffusion soit élargie aux organismes publics actuellement exemptés.

Recommandation 20

La Commission recommande que soit modifiée la Loi sur l'accès afin d'assujettir tous les organismes dont le fonds social est détenu à plus de 50 % par l'État.

26. Dans le même ordre d'idées, il nous semble tout à fait approprié d'assujettir à la *Loi sur l'accès* les organismes publics actuellement exemptés, ainsi que ceux dont le fonds social est détenu à plus de 50 % par l'État. Il est en effet inconcevable que le public ne puisse obtenir aucune information provenant de filiales d'Investissement Québec qui sont sous le contrôle du gouvernement québécois. Tel que nous l'avions exprimé lors de l'étude de la modification de la *Loi sur l'accès* en 2005 :

« Une entreprise dont le contrôle revient à l'État devrait être soumise aux mêmes règles de transparence [qu'une entreprise détenue à 100 % par l'État] et l'article 4 de la Loi devrait être modifié en conséquence²³. »

27. Bien que ces recommandations constituent un important pas dans la bonne direction, le SCFP estime qu'elles ne vont pas assez loin dans le contexte actuel où des organismes sans but lucratif (OSBL) et des partenariats public-privé (PPP) deviennent le prolongement d'entités publiques.

²³SCFP, « Mémoire présenté à la Commission de la culture sur le projet de loi n° 86 », 1^{er} septembre 2005, p. 5.

28. Pour ce qui est des OSBL, ils sont généralement mis sur pied par des organismes municipaux et leur conseil d'administration est composé de représentants de la municipalité (élus ou cadres) et de dirigeants d'entreprises privées. Ces OSBL gèrent des activités ou des bâtiments à caractère public (aréna, centre sportif, complexe culturel, etc.) construits grâce à des emprunts garantis – parfois à 100 % – par la Ville. Dans la plupart des cas, les Villes s'engagent, en plus, à louer les installations au profit des citoyens pour une durée et un coût déterminés. La vocation de ces OSBL est donc avant tout publique, mais leur gestion est privée (malgré la présence d'administrateurs municipaux), ce qui fait que les contribuables n'ont habituellement pas accès à l'ensemble de leurs états financiers, même si la Ville assume une grande part de risques.

29. En fait, les demandes d'accès à l'information effectuées auprès d'OSBL rattachés au secteur public se soldent pour la plupart par un refus, puisque l'organisme n'est pas assujéti à la *Loi sur l'accès*. C'est ce que nous a répondu Les Complexes sportifs Terrebonne, l'OSBL qui gère les quatre centres sportifs de cette ville située au nord-est de Montréal, l'an dernier. Toutefois, comme le ministère des Affaires municipales des Régions et de l'Occupation du territoire (MAMROT) a exigé que les OSBL sous contrôle municipal soient inclus dans le périmètre comptable des villes dès 2012, le SCFP a finalement pu avoir accès aux états financiers des complexes sportifs par l'intermédiaire de la Ville.

30. Malgré cette expérience positive, plusieurs OSBL qui bénéficient de garanties de prêts et d'engagements financiers du secteur public sont maintenus à l'extérieur du périmètre comptable des Villes et sont donc hors de portée de la *Loi sur l'accès*. La reddition de comptes concernant des équipements et services publics selon la règle des « deux poids, deux mesures » est inacceptable et mérite d'être corrigée. À notre avis, tous les OSBL qui bénéficient d'un soutien financier municipal devraient être assujéttis aux mêmes critères et offrir une transparence

maximale lorsqu'ils sont impliqués dans la gestion d'ouvrages à vocation publique. Une modification à la *Loi sur l'accès* s'impose donc pour favoriser une plus grande uniformité dans l'accès aux renseignements des OSBL.

31. Un amendement législatif devrait également être envisagé pour favoriser la transparence des contrats de partenariat public-privé (PPP). Un PPP est, selon la loi :

« ... un contrat à long terme par lequel un organisme public associe une entreprise du secteur privé, avec ou sans financement de la part de celle-ci, à la conception, à la réalisation et à l'exploitation d'un ouvrage public. Un tel contrat peut avoir pour objet la prestation d'un service public. Le contrat stipule les résultats à atteindre et établit un partage des responsabilités, des investissements, des risques et des bénéfices dans un objectif d'amélioration de la qualité des services offerts aux citoyens²⁴. »

32. Compte tenu de l'importance de ce type de contrats (construction d'infrastructures majeures, d'hôpitaux, etc.), la pratique veut que plusieurs entreprises privées s'associent pour former un consortium – ou encore un OSBL – qui sera l'interlocuteur de l'organisme public dans le PPP. Pour financer le projet, l'entité privée contracte ensuite un prêt que le partenaire public s'engage à rembourser à 100 %. Malgré cet important engagement financier de l'État, la *Loi sur l'accès* ne permet pas d'obtenir de renseignements précis sur les PPP – même avant leur mise en place – puisqu'ils impliquent des entités privées (consortiums et OSBL). Ces dernières font donc écran à la transparence exigée des administrations publiques, ce qui est un non-sens.

²⁴ Loi sur l'Agence des partenariats public-privé, art. 6.

33. Ainsi, l'état des résultats (revenus et dépenses) d'un PPP est inaccessible aux citoyens, même si les gouvernements se sont engagés à y consacrer des sommes colossales. Cette situation constitue un accroc très important aux principes de transparence, de reddition de comptes et d'imputabilité de l'État qui a été maintes fois dénoncé.

34. Par ailleurs, le fait qu'un consortium privé soit à l'origine de l'emprunt contracté par le PPP permet aussi à l'organisme public partenaire de contourner ses propres mécanismes réglementaires visant à assurer la bonne gestion des fonds publics. Pour expliquer la motivation de la Ville de Beloeil à choisir le mode PPP pour la construction et l'entretien d'un aréna et d'un centre multifonctionnel, la directrice générale de la Ville a soutenu, dans un courriel adressé à un professeur de l'INRS, qu'il ne fallait pas négliger le gain politique associé à cette façon de faire :

« (...) 3) L'autre facteur en est un de culture locale (e). Eh oui, il faut aussi en tenir compte. Nous venons de nous faire bloquer à Beloeil un règlement d'emprunt de 1,6 M pour l'achat de terrain en zone industrielle. (...) Les gens venant signer le registre à raison de 594 personnes ont mis fin à cet achat. Alors pensez-vous qu'ils accepteront un règlement d'emprunt d'environ 16 M²⁵? »

35. Le mode PPP comporte donc l'aspect pratique de tenir les dépenses loin du regard des contribuables. Un reportage réalisé par l'émission « Enquête » de Radio-Canada, l'an dernier²⁶, montre bien la difficulté pour un citoyen d'accéder à l'information concernant un PPP. Le reportage présente les multiples

²⁵ Pierre J. Hamel, « Un hôpital en partenariat public-privé (PPP) : un pari trop risqué », INRS, 3 mars 2010, p. 80.

²⁶ SRC, « Risque public, profits privés », reportage de l'émission Enquête diffusé le jeudi 29 mars 2012 et consulté à l'adresse : <http://www.radio-canada.ca/emissions/enquete/2011-2012/Reportage.asp?idDoc=209756> le 26 mars 2013.

démarches d'un résident de Shawinigan qui souhaite faire la lumière sur la construction et la gestion en mode PPP-OSBL du nouvel amphithéâtre de la ville. Il réussit à savoir que le Centre Bionest a coûté 28 millions de dollars – entièrement consentis par les différents paliers gouvernementaux – dont 10 millions de dollars provenant des gouvernements fédéral et provincial, et 18 millions de dollars allongés par la Ville de Shawinigan. L'entreprise privée derrière l'OSBL qui gère les Cataractes de Shawinigan et le centre sportif n'a rien investi.

36. Selon ce reportage, l'OSBL verse un loyer de 65 000 \$ à la Ville pour l'aréna, montant auquel s'ajoute 1 \$ pour l'utilisation de deux entrepôts, de trois bureaux, d'un vestiaire, d'une salle d'entraînement et d'une salle de physiothérapie. En contrepartie, l'OSBL est le seul à avoir accès aux revenus de publicité et de location de loges corporatives. La Ville, de son côté, s'acquitte chaque année de frais d'entretien de 754 000 \$, assume les coûts de surveillance du stationnement de 50 000 \$ et paie en plus 86 000 \$ pour une loge et une publicité sur l'autobus des Cataractes.

37. Au total, les documents municipaux accessibles en vertu de la *Loi sur l'accès* ont permis à ce citoyen tenace de déduire que la Ville assume la presque totalité des dépenses et que le privé récolte la presque totalité des revenus reliés à l'aréna. Toutefois, impossible de savoir à combien se chiffrent ces revenus, ni la hauteur des profits qui en découlent, même s'ils ont été générés grâce à l'investissement public...

38. Pourtant, les citoyens auraient intérêt à avoir accès aux données complètes reliées aux partenariats public-privé, y compris celles portant sur la faisabilité des projets. Nous en voulons pour preuve la conclusion à laquelle en est arrivé le Vérificateur général du Québec après avoir effectué une vigie des projets de modernisation des centres hospitaliers universitaires de Montréal pour l'année

2009-2010. Selon Renaud Lachance, le gouvernement a choisi de réaliser les projets du CHUM et du CUSM en mode PPP sur la base d'une mauvaise « analyse de la valeur ajoutée²⁷ » réalisée par l'Agence des partenariats public-privé²⁸ :

« PPP Québec a recommandé au gouvernement de réaliser ces projets ou une portion de ces derniers en mode PPP en s'appuyant sur les résultats des analyses de la valeur ajoutée qu'elle a réalisées. À notre avis, ces analyses ne permettent pas de soutenir la conclusion que leur réalisation en mode PPP est préférable à une réalisation en mode traditionnel par le secteur public... »

39. Comme ces analyses de valeur ajoutée comportent des renseignements économiques qui font partie des restrictions au droit d'accès prévu par la loi, il est impossible pour un citoyen d'y accéder. Même le Vérificateur général ne peut les dévoiler dans son rapport à l'Assemblée nationale. Cette situation pose encore une fois problème au regard de la transparence attendue des organismes publics dans la gestion de l'argent des contribuables. D'autant plus qu'en matière de PPP :

« ... l'expérience démontre que les risques mineurs sont assumés par le partenaire privé, mais essentiellement aux frais du partenaire public, alors que les risques majeurs reposent sur les épaules du public²⁹. »

²⁷ « Selon la *Politique-cadre sur les partenariats public-privé*, l'analyse de la valeur ajoutée vise à démontrer que le mode PPP offre la meilleure valeur ajoutée pour les fonds publics investis comparativement à la solution la plus vraisemblable réalisée en mode conventionnel. » in « Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2009-2010 », tome II, paragraphe 5.11.

²⁸ Voir les articles 8, 9 et 10 de la Loi sur l'Agence des partenariats public-privé du Québec.

²⁹ Pierre J. Hamel, « Un hôpital en partenariat public-privé (PPP) : un pari trop risqué », INRS, 3 mars 2010, p. 153.

40. Tous ces faits militent en faveur de l'assujettissement des groupes formés pour réaliser les travaux d'infrastructures en PPP à la *Loi sur l'accès* qui « ... s'applique aux documents détenus par un organisme public dans l'exercice de ses fonctions, que leur conservation soit assurée par l'organisme public ou par un tiers³⁰. » Après tout, les entités privées impliquées dans les PPP sont des « quasi-mandataires » des organismes publics et devraient être imputables au même titre que l'État des dépenses engagées à des fins publiques. Les expériences fâcheuses vécues au Royaume-Uni, notamment, devraient servir de mise en garde³¹. La réalisation de grands projets en PPP ne semble plus avoir la cote dans les officines gouvernementales, mais nous considérons qu'il est important de rester vigilant à cet égard puisque rien n'indique que le recours aux PPP est tout à fait révolu.

³⁰ Loi sur l'accès, art. 5.

³¹ Voir : « DoT failed to heed NAO warning over Metronet finances » : <http://www.accountancyage.com/aa/news/1808859/dot-failed-heed-nao-warning-metronet-finances> et « Metronet failure cost taxpayer upto £410m » : <http://web.archive.org/web/20090615204123/http://www.contractjournal.com/Articles/2009/06/05/68403/metronet-failure-cost-taxpayer-upto-410m.html> (dernières consultations : 27 mars 2013).

DÉLAIS DE RÉPONSE ET MOTIVATION DES REFUS

Recommandation 15

La Commission recommande de modifier la Loi sur l'accès afin de préciser que le délai prévu à l'article 47 pour répondre à une demande d'accès et motiver un refus sur la base d'une restriction facultative à l'accès est de rigueur et emporte déchéance.

Recommandation 17

La Commission recommande de modifier la Loi sur la protection dans le secteur privé afin de préciser que le délai prévu à l'article 32 pour répondre à une demande d'accès et motiver un refus sur la base d'une restriction facultative à l'accès est de rigueur et emporte déchéance.

Recommandation 16

La Commission recommande qu'un organisme public ne puisse être relevé du défaut d'invoquer un motif de refus facultatif dans le délai de rigueur prévu pour répondre à une demande d'accès que dans des circonstances exceptionnelles, qu'il aurait le fardeau de démontrer à la Commission.

Recommandation 18

La Commission recommande qu'une entreprise ne puisse être relevée du défaut d'invoquer un motif de refus facultatif dans le délai de rigueur prévu pour répondre à une demande d'accès que dans des circonstances exceptionnelles, qu'elle aurait le fardeau de démontrer à la Commission.

41. Des syndicats du SCFP ont mentionné faire face à un non-respect systématique du délai de 20 jours prévu à l'article 47 de la *Loi sur l'accès* lorsqu'ils présentent des demandes dans certains secteurs. Ils constatent notamment que les Villes de la région de Montréal prennent systématiquement 30 jours pour leur faire parvenir une première réponse. Cet abus est d'autant plus frustrant qu'il est impossible de contraindre les organismes publics à répondre aux demandes dans les 20 jours prévus en raison du 2^e alinéa de l'article 47. Ce dernier prévoit effectivement une prolongation de dix jours qui est difficilement contestable compte tenu du libellé flexible de la clause :

« Si le traitement de la demande dans le délai prévu par le premier alinéa ne lui paraît pas possible sans nuire au déroulement normal des activités de l'organisme public, le responsable peut, avant l'expiration de ce délai, le prolonger d'une période n'excédant pas 10

jours. Il doit alors en donner avis au requérant par courrier dans le délai prévu par le premier alinéa³². »

42. Le SCFP est donc en faveur de la recommandation 15 et de son corollaire pour le secteur privé contenu dans la recommandation 17.

43. Par ailleurs, le SCFP constate – tout comme la Commission – que la possibilité d’invoquer des restrictions facultatives à tout moment pour refuser une demande d’accès ne bénéficie qu’aux seuls organismes publics et aux entreprises qui s’en prévalent. On a qu’à penser aux grandes organisations, comme Hydro-Québec, qui utilisent la procédure pour refuser presque systématiquement les demandes d’accès à l’information. Cette attitude désavantage le citoyen et les petites organisations en plus de les décourager dans leurs démarches et de miner leur confiance dans le système de justice.

44. Le SCFP appuie donc sans réserve l’intégration de dispositions visant à rétablir l’équilibre entre les parties dans la *Loi sur l’accès* et la *Loi sur la protection dans le secteur privé*. Les modifications législatives des dernières années ont permis d’améliorer l’efficacité de la CAI quant au traitement des litiges, mais il reste encore du travail à faire pour simplement assurer un meilleur accès à l’information.

³² Loi sur l’accès, art. 47, 2^e alinéa.

REPRÉSENTATION DES PERSONNES MORALES

Recommandation 19

... la Commission suggère qu'une réflexion soit engagée avec les partenaires impliqués afin d'analyser la pertinence et la nécessité d'assouplir les exigences de la Loi sur le Barreau à l'égard des demandes de révision et d'examen de mécontentement qui lui sont présentées par des personnes morales.

45. Sur ce point, le SCFP abonde dans le sens de la Commission et croit qu'une réflexion doit se faire sur la pertinence d'exiger que les personnes morales soient représentées par un avocat devant la CAI.

46. Un récent jugement de la Cour du Québec dans l'affaire *Hydro-Québec c. Leclerc* est venu clarifier qu'il est possible pour un salarié de faire une demande d'accès à l'information dans le cadre de son travail et de se représenter lui-même devant la CAI :

« Ce qui fait l'objet de la loi, c'est l'accès à des renseignements et des informations détenus par un organisme public, ce n'est pas l'identité du demandeur, ni ses motivations, ni ses objectifs. Ce qui doit faire l'objet du débat, c'est l'accessibilité du renseignement ou du document requis et son caractère public³³. »

47. Pour la Cour du Québec, le fait que Leclerc ait été recherchiste pour La Presse ne permet pas d'en conclure qu'il représentait son employeur, et partant de là, qu'il contrevenait à la *Loi sur le Barreau*. Le tribunal a rappelé « ... qu'en matière d'accès à l'information, toute personne possède un intérêt à agir... » en vertu de l'article 9 qui permet à tout demandeur d'avoir accès aux documents d'un

³³ *Hydro-Québec c. Leclerc*, 2013 QCCQ 1020, 14 février 2013, par. 65.

organisme public. Un salarié qui fait une demande d'accès en son nom peut donc se représenter lui-même devant la CAI.

48. Par contre, la question de la représentation des personnes morales devant la Commission d'accès à l'information demeure entière. Un conseiller syndical peut-il représenter le SCFP devant la CAI si la demande d'accès a été faite au nom du syndicat? Nous croyons que oui. Le législateur a déjà prévu des exceptions, à l'article 128 de la *Loi sur le Barreau*, pour permettre la représentation des travailleurs et des syndicats devant la Commission des relations du travail (CRT) ou la Commission des lésions professionnelles (CLP), notamment. Nous estimons que la représentation devant la CAI pourrait faire l'objet d'une exception semblable afin de favoriser une bonne administration de la justice. Le SCFP encourage donc le législateur à faire le débat avec les parties concernées.

QUELQUES RECOMMANDATIONS SUPPLÉMENTAIRES

49. Depuis les dernières modifications apportées à la *Loi sur l'accès* en 2006, certaines situations problématiques relevant de la protection de la vie privée ou de l'accès à l'information perdurent. Le SCFP souhaite revenir sur ces quelques points d'importance qui n'ont pas été soulevés dans le rapport quinquennal de la CAI et qui méritent réflexion.

CONFLIT DE COMPÉTENCE

50. Le premier de ces points concerne le conflit de juridiction qui existe entre la Commission d'accès à l'information et le tribunal d'arbitrage. Dans l'affaire CAI c. Hydro-Québec³⁴, la Cour d'appel a tranché que lorsque l'essence du litige relève de la convention collective, il revient à l'arbitre de griefs de juger des demandes de révision faites en vertu de la Loi. Cette décision a été rendue malgré le fait que la *Loi sur l'accès* prévoit que la CAI « ... a pour fonction de décider, à l'exclusion de tout autre tribunal, des demandes de révision³⁵ ... »
51. Cette façon d'envisager la compétence respective des deux organes décisionnels est très problématique puisque l'« essence du litige » est une notion très fluide et variable³⁶. Tel que nous l'avons souligné en 2005, l'arbitre de griefs doit pouvoir rendre des ordonnances en vertu des dispositions des deux lois – celle sur l'accès ou celle du secteur privé – « ... lorsqu'il a compétence sur le litige et les parties visées. Cependant, on ne doit pas priver les justiciables de leur accès au tribunal spécialisé en la matière, que le législateur a créé spécifiquement à cette fin, au seul motif qu'une autre instance aurait pu entendre l'affaire³⁷. »

³⁴ CAI c. Hydro-Québec, 10 novembre 2003, [500-09-011360-013](#) (CA)

³⁵ Loi sur l'accès, article 134.2.

³⁶ Weber c. Ontario Hydro, [1995] 2 RCS 929; Parry Sound (District), Conseil d'administration des services sociaux c. S.E.E.F.P.O., section locale 324, [2003] CSC 42.

³⁷ SCFP, « Mémoire sur le projet de loi n° 86 » », présenté à la Commission de la culture, 1^{er} septembre 2005, p.10.

52. Nous sommes d'avis que la confusion entre les deux tribunaux ne fait qu'alimenter la judiciarisation au détriment d'un sain exercice des droits. Nous suggérons par conséquent au législateur de modifier l'article 134.2 pour prévoir que la compétence de la CAI peut s'exercer malgré la possibilité, pour le demandeur, de recourir à une procédure de grief.

DEMANDES D'ACCÈS À L'INFORMATION REFUSÉES

53. Par ailleurs, les règles relatives à la communication de la *Loi sur l'accès* devraient être modifiées pour permettre un meilleur accès des syndicats aux renseignements personnels nécessaires pour l'accomplissement de leur devoir de représentation.

54. L'article 67.1 de la *Loi sur l'accès* permet en effet la communication de ces renseignements, sans le consentement de la personne ou du tiers concerné, lorsque nécessaire « ... à l'application d'une convention collective, d'un décret, d'un arrêté, d'une directive ou d'un règlement qui établissent des conditions de travail³⁸. » Une disposition similaire existe aussi pour le secteur privé à l'article 18³⁹.

55. Toutefois, comme l'organisme public ou l'entreprise ont toute discrétion pour autoriser ou non une telle communication, il n'est pas tenu de divulguer les renseignements demandés même s'ils sont essentiels à l'administration de la convention collective. Par ailleurs, la portée de la représentation syndicale dépasse maintenant largement le cadre strict de la convention collective. Les syndicats se retrouvent donc souvent en déficit d'informations pour remplir leurs obligations en matière d'équité salariale⁴⁰, notamment. En effet, pour assurer la non-discrimination en emploi et le maintien de l'équité salariale, un syndicat a souvent besoin de renseignements sur la rémunération du personnel non syndiqué ou encore sur les membres d'une autre association accréditée.

³⁸ Loi sur l'accès, article 67.1.

³⁹ Loi sur la protection dans le secteur privé, article 18, 4^e paragraphe.

⁴⁰ Loi sur l'équité salariale, L.R.Q. c. E-12.001

56. La nécessité d'un accès plus large à l'information se manifeste également lorsque les syndicats sont appelés à représenter des membres impliqués dans des situations de harcèlement. Actuellement, l'accès au dossier constitué par l'employeur est possible, mais en partie seulement en raison de la présence de renseignements personnels de tiers dans ces documents. Or, la divulgation incomplète de ce type de dossier porte atteinte au droit du demandeur d'accéder à tous les renseignements qui le concernent et vient brimer, par le fait même, son droit à une défense pleine et entière.

57. Nous suggérons donc, comme nous l'avons fait dans le cadre de l'étude du projet de loi n° 86, en 2005, que les employeurs – qu'ils soient du domaine public ou privé – soient tenus de communiquer tant les renseignements personnels que les renseignements fournis par des tiers lorsque ces informations sont nécessaires à la représentation syndicale.

COLLECTE DE RENSEIGNEMENTS PERSONNELS ET VIE PRIVÉE

58. Enfin, nombreux sont les organismes ou entreprises à avoir recours à des techniques de filature et de surveillance vidéo qui violent le droit au respect de la vie privée, un droit fondamental pourtant reconnu par la Charte québécoise des droits et libertés de la personne⁴¹. Les assureurs, les employeurs et même certains organismes gouvernementaux ont recours à ces méthodes lors de l'indemnisation de personnes en absence pour invalidité et lésions professionnelles. Certains abusent également de la collecte de renseignements médicaux pour la gestion de l'absentéisme et des régimes d'indemnisation, sans se préoccuper du respect de la vie privée, ni des conséquences pour les individus.

59. Il faut dire que la filature affecte grandement les personnes qui apprennent qu'elles y ont été soumises. Ces personnes, déjà vulnérables, peuvent ainsi développer des symptômes de dépression, de méfiance, d'hypervigilance, et

⁴¹ Charte québécoise des droits et libertés de la personne, art. 5.

même, des symptômes paranoïdes qui mettent en péril leur consolidation, leur réadaptation et leur réintégration du milieu de travail.

60. Le SCFP estime que la filature, la surveillance vidéo et la collecte de renseignements médicaux devraient bénéficier d'un encadrement législatif précis pour assurer un réel droit à la vie privée et ainsi éviter toute discrimination. Le législateur pourrait, afin d'y arriver, s'appuyer sur les paramètres établis par la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse et repris par la Cour d'appel dans l'arrêt *Bridgstone-Firestone*⁴² :

- Toute collecte d'information doit respecter le droit à la vie privée;
- Toute surveillance doit être exceptionnelle et justifiée par des motifs légitimes et sérieux;
- Pour être justifiée, la surveillance doit être le seul moyen raisonnablement disponible pour collecter l'information dans les circonstances et elle doit être la moins intrusive possible;
- L'information ainsi obtenue doit faire l'objet de mesures de confidentialité particulières.

61. Force est d'admettre qu'en pratique, ces balises ne sont pas respectées. Il est donc impératif de légiférer dans ce domaine.

⁴² [1999] R.J.Q. 2229 (C.A.)

CONCLUSION

62. Pour conclure, le SCFP estime que les recommandations de la CAI sont pertinentes, mais que certaines d'entre elles devraient être bonifiées.
63. Ainsi, en ce qui concerne les dangers d'Internet pour la protection des renseignements personnels, le législateur devrait mettre sur pied un programme de sensibilisation de la population en général et non seulement des jeunes.
64. Nous croyons aussi qu'il devrait inclure les syndicats dans le processus de déclaration des failles de sécurité. Les employeurs détiennent des quantités importantes de renseignements personnels sur leurs employés et les syndicats sont les meilleurs interlocuteurs pour voir à la réparation équitable des conséquences de ces failles.
65. Le SCFP est de plus en faveur d'une plus grande disponibilité des documents publics (gouvernement ouvert et divulgation proactive) et de l'assujettissement d'un plus grand nombre d'organismes à la Loi sur l'accès. Nous estimons que ces deux mesures combinées – en offrant plus d'information aux citoyens et, par conséquent, aux journalistes – pourraient permettre d'éviter d'autres scandales comme celui du déficit record du Centre universitaire de santé McGill (CUSM).
66. Enfin, la *Loi sur l'accès* et la *Loi sur la protection dans le secteur privé* auraient avantage à être précisées pour : éviter les conflits de compétence entre la CAI et le tribunal d'arbitrage, élargir l'accès aux renseignements personnels pour les syndicats et mieux protéger le respect de la vie privée par un encadrement de la collecte de renseignements personnels.

FIN DU DOCUMENT