



**Mémoire présenté à
la Commission de la culture
portant sur le projet de loi n° 86
*Loi modifiant la Loi sur l'accès aux documents des
organismes publics et sur la protection des renseignements
personnels et d'autres dispositions législatives***

**par la Corporation des officiers municipaux
agréés du Québec**

Le 2 septembre 2005

TABLE DES MATIÈRES

La Corporation des officiers municipaux agrés du Québec	3
Introduction	4
Champ d'application de la loi	5
Classement des documents	6
Politique de diffusion de l'information	6
L'obligation d'assistance	7
Refus d'une demande	8
Politique de diffusion	8
Utilisation des renseignements personnels à d'autres fins	8
Conclusion et résumé des recommandations	9

LA CORPORATION DES OFFICIERS MUNICIPAUX AGRÉÉS DU QUÉBEC

Représentant près de 520 membres oeuvrant au sein de plus de 200 municipalités, la Corporation des officiers municipaux agréés du Québec est le reflet de la diversité des organismes municipaux du Québec.

Occupant des fonctions reliées à l'administration générale des municipalités, et majoritairement issus de la direction générale, des finances, des services juridiques et du greffe ou, encore, du service des ressources humaines des municipalités, les membres de la COMAQ sont au cœur des décisions et de l'activité de leur localité et sont au service de leur population respective.

Créée en 1968 par une loi de l'Assemblée nationale, la COMAQ s'est donnée comme mission d'être au cœur de l'évolution du milieu municipal par le développement et le partage de l'expertise professionnelle des gestionnaires municipaux.

Dans cette optique, la COMAQ a à cœur de suivre l'évolution législative municipale et de s'assurer que les lois qui régissent les municipalités répondent à la fois aux besoins des populations locales, mais également aux besoins des gestionnaires municipaux pour lesquels les lois du gouvernement constituent leurs principaux outils de travail.

Outre ses représentations auprès du gouvernement et au sein de diverses tables de travail avec les associations du milieu, la COMAQ offre à ses membres un programme de perfectionnement complet, entièrement accrédité par l'Université de Montréal et diffuse, par le biais de sa revue *Le Carrefour* et de son site Internet, une information continue à jour en matière d'actualité municipale.

Dans la foulée du projet de révision des lois municipales par lequel le gouvernement veut moderniser le cadre légal qui régit les municipalités, la COMAQ tient à s'assurer que l'ensemble des lois régissant les municipalités tiennent compte de la réalité quotidienne des gens qui doivent en faire usage.

C'est donc avec un grand intérêt que nous soumettons un mémoire qui regroupe nos commentaires à l'égard du projet de loi n° 86, *Loi modifiant la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels et d'autres dispositions législatives*.

Introduction

La Corporation des officiers municipaux agréés du Québec (COMAQ) s'intéresse, à un double titre, à la législation relative à l'accès du public aux documents des organismes publics de même qu'à la protection des renseignements personnels.

D'une part, les membres de la Corporation souscrivent au principe que l'exercice des droits démocratiques est tributaire de la qualité de l'information que les citoyens sont en mesure d'obtenir, de façon efficace et sans encourir de coûts significatifs, sur la gestion des organismes publics comme les municipalités.

En septembre 1998 et en mai 2000, la Corporation a d'ailleurs participé aux consultations particulières sur les projets de loi 451 et 122 qui proposaient des modifications importantes à la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*.

Par ailleurs, dans la plupart des municipalités, le responsable de l'accès aux documents désigné par la personne y ayant la plus haute autorité, est un membre de la Corporation.

De façon générale, la COMAQ souscrit à la principale réforme apportée par le projet de loi ayant un effet sur le monde municipal : la divulgation automatique de l'information. Déjà, certaines municipalités ont augmenté de façon significative la quantité d'informations utiles qui sont rendues publiques automatiquement, notamment par Internet.

Toutefois, comme l'ont reconnu la Commission de l'accès à l'information et la Commission de la culture de l'Assemblée nationale dans le rapport quinquennal de la Commission de l'accès à l'information, cette nouvelle approche, si souhaitable soit-elle, pose un défi considérable aux administrations publiques.

Les commentaires qui suivent font ressortir les préoccupations de la COMAQ à l'égard non seulement de la mise en application de la divulgation automatique de l'information, mais également de certaines autres modifications proposées par le projet de loi. Nous aborderons ainsi les points suivants :

- Le champ d'application de la loi
- Le classement des documents
- La politique de diffusion de l'information
- L'obligation d'assistance
- L'utilisation des renseignements personnels à d'autres fins
- Le refus d'une demande
- La politique de diffusion

Champ d'application de la loi

Article 3

Le nouveau paragraphe 2.1 ajouté à l'article 5 de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels* (L.A.I.) par l'article 3 du projet de loi (PL) confère à la loi une portée beaucoup plus étendue.

Sans nier que le texte actuel permet que des organismes paramunicipaux ne soient pas assujettis à la L.A.I. alors qu'ils devraient l'être, on peut se demander si on n'étend pas indûment maintenant la sphère d'application de la loi. De nombreux organismes à but non lucratif oeuvrent dans les domaines de la culture, des loisirs et des sports alors qu'ils n'ont pas un seul employé, même à temps partiel. Ce n'est un secret pour personne qu'il existe une multitude de tels organismes, administrés par une poignée de bénévoles qui sont élus en respectant plus ou moins les statuts de la Corporation, qui tiennent ou non des procès-verbaux (plus ou moins précis quand ils existent) de leurs réunions et dont les documents sont conservés, à la maison, par l'un des administrateurs ou des officiers. Dire alors que cette personne sera maintenant assujettie aux règles complexes de la L.A.I. semble pour le moins irréaliste.

Il convient à cet égard de signaler que beaucoup de municipalités ont adopté une politique régissant les subventions à ces organismes en vertu de laquelle ces derniers doivent leur fournir un certain nombre de documents sur leurs activités et leur situation financière; ces documents deviennent donc accessibles du fait qu'ils sont ainsi détenus par une municipalité.

Par ailleurs, que dire du climat d'incertitude, tant chez les citoyens désirant formuler une demande d'accès que chez les administrateurs des organismes à qui ces demandes seront adressées, qui résultera du fait qu'un organisme pourra devenir assujetti à la loi, puis cesser de l'être et ensuite le redevenir, selon que plus de la moitié de son financement annuel proviendra ou non de la municipalité.

Manifestement, ce que le législateur souhaite réellement c'est d'intervenir dans le cas de certains organismes exerçant des activités ou dispensant des services qui, dans la plupart des municipalités, sont habituellement exercées ou fournis par la municipalité elle-même, avec un financement significatif fourni par la municipalité, sans que les citoyens n'aient accès à leurs documents. La solution à ce problème consisterait donc alors à cibler ces organismes en fonction d'un critère qui pourrait, par exemple, tenir compte du pourcentage du budget annuel de la municipalité consacré à l'un de ces

organismes ou encore à l'ensemble de ceux-ci. En effet, la règle du cinquante pour cent proposée par l'article 3 permettrait d'assujettir des organismes ne recevant de la municipalité que quelques milliers de dollars alors que d'autres recevant des dizaines ou des centaines de milliers de dollars en subvention de la municipalité ne seraient pas visés. Toutefois, sans une vision d'ensemble du problème et sans avoir eu l'opportunité d'examiner un certain nombre de cas concrets, la COMAQ n'est pas en mesure de suggérer une règle précise à cet égard.

Classement des documents

Article 7

La modification apportée à l'article 16 L.A.I. qui remplace la liste de classement par un plan de classification aura des conséquences importantes pour les municipalités non seulement au niveau de la préparation de ce plan mais surtout de sa tenue à jour. Le nombre et la variété des documents produits par tous les fonctionnaires et employés d'une municipalité peuvent en effet être considérables et il est à craindre que les coûts à être encourus par les municipalités pour satisfaire à cette nouvelle exigence n'aient pas été réellement mesurés ou pris en compte.

Politique de diffusion de l'information

Article 8

Dans son rapport quinquennal de novembre 2002 (« Une réforme de l'accès à l'information : le choix de la transparence »), à la page 37, la Commission d'accès à l'information suggérait que des tables sectorielles soient formées « afin d'échanger sur le mode de classement des documents, sur le caractère public automatique de certains types de documents ou sur toute autre question relative à la gestion documentaire dans le cadre de l'application de la Loi sur l'accès. » Cette recommandation, formulée dans le cadre des commentaires de la Commission d'accès à l'information sur le plan de publication de l'information, suggérait notamment qu'une des tables sectorielles soit formée d'organismes municipaux.

Cette recommandation est fortement appuyée par la COMAQ qui souhaite elle-même siéger sur cette table en raison de l'expérience particulière de plusieurs de ses membres en leur qualité de personne responsable de l'accès à l'information dans leur municipalité.

L'obligation d'assistance

Article 18

L'obligation de prêter assistance au requérant était déjà prévue par l'article 44 L.A.I. qui est abrogé en raison de la modification apportée par cet article 18 à l'article 42 L.A.I.

Comme c'est souvent le cas, le principe mis de l'avant est bon, c'est son application pratique qui risque, dans certains cas, d'être problématique.

S'il suffit au requérant de se présenter au comptoir et de déclarer qu'il recherche tout document portant sur une série de sujets, le responsable de l'accès aux documents risque d'être contraint de consacrer une période de temps considérable à rechercher les documents visés.

Plusieurs greffiers municipaux, en leur qualité de responsable de l'accès aux documents, peuvent en témoigner, certaines personnes ne sont tout simplement pas conscientes du temps qui peut être requis pour donner suite à leurs demandes ou croient que le responsable de l'accès à l'information n'a pas d'autre tâche à accomplir.

Pour remédier à ce problème, les solutions offertes actuellement par la loi ne sont pas satisfaisantes. D'une part, la requête à la Commission en vertu de l'article 126 L.A.I. est un mécanisme beaucoup trop lourd et généralement disproportionné par rapport à la difficulté à résoudre. D'autre part, le fait de ne pas donner suite à une demande dans le délai prescrit mais de le faire subséquemment avant l'audition devant la Commission, et notamment lors de la médiation, n'est certainement pas une voie à privilégier.

En conséquence, l'article 42 L.A.I. devrait être modifié pour permettre au responsable de l'accès de refuser de prêter assistance pour l'identification d'un document si la demande lui apparaît déraisonnable. Notons à cet égard que le projet de loi reconnaît déjà que, dans certains cas, ce qui est « raisonnable » peut être considéré comme un critère acceptable. Ainsi, dans l'article 49 L.A.I., tel que modifié par l'article 22 du projet de loi, on retrouve les mots « après avoir pris des moyens raisonnables pour aviser un tiers par courrier ». De même, et la similitude est encore plus frappante, l'article 55 L.A.I., tel que modifié par l'article 25 du projet de loi, permettra de refuser l'accès à un document « si le responsable a des motifs raisonnables de croire que les renseignements seront utilisés à des fins commerciales... ».

Refuser de reconnaître l'existence de cette problématique et d'y apporter un remède efficace c'est placer le responsable de l'information dans la situation où, pour faire face à une demande déraisonnable, il n'a souvent d'autre choix que d'invoquer un motif de refus plus ou moins bien fondé, en escomptant que le requérant ne s'adressera pas à la Commission ou que le problème se règlera plus tard, avant l'audition devant la Commission.

Refus d'une demande

Article 25

On ne peut qu'être d'accord avec le deuxième alinéa que cet article ajoute à l'article 55 L.A.I. pour permettre au responsable de l'accès de refuser une demande d'accès s'il « a des motifs raisonnables de croire que les renseignements seront utilisés à des fins commerciales ou de sollicitation ou à des fins illégitimes ». En effet, le recours à la procédure lourde d'une demande à la Commission en vertu du deuxième alinéa de l'article 26 L.A.I. a pour effet d'en décourager plus d'un d'y recourir même quand la demande ne semble pas conforme à l'objet général de la loi.

Politique de diffusion

Article 28

Comme dans le cas de la politique de diffusion de l'information prévue par le nouvel article 16.1 L.A.I., ajouté par l'article 8 du projet de loi, la COMAQ souhaite que le gouvernement consulte des tables sectorielles avant d'adopter une politique de protection des renseignements personnels et elle souhaite vivement faire partie de la table municipale en raison de l'intérêt et de l'expertise de ses membres dans ce domaine.

Utilisation des renseignements personnels à d'autres fins

Article 31

Le nouvel article 65.1 L.A.I. ajouté par cet article du projet de loi et qui décrète qu'un renseignement personnel ne peut être utilisé « qu'aux fins pour lesquelles il a été recueilli » va certainement compliquer sérieusement l'administration des municipalités. Compte tenu de la nature des informations que détiennent les municipalités, il y a lieu de se demander si cette mesure devrait réellement s'appliquer à elles.

En effet, on peut concevoir qu'un citoyen soit en droit de s'attendre que les informations qu'il fournit à un établissement de santé ne soient pas transmises au ministère du Revenu, ou vice versa.

Toutefois, il est plus difficile de justifier qu'une information fournie au service du greffe sur le nombre et l'âge des enfants dans un logement ne puisse pas être relayée au service des loisirs de la même municipalité pour le seul motif qu'au moment où cette information a été recueillie on ne prévoyait pas qu'elle pourrait être utile à un service autre que celui qui l'a obtenue.

À cause de la nature des services qu'elles rendent, les renseignements personnels recueillis par les municipalités n'ont généralement pas le caractère « sensible » des informations obtenues par plusieurs ministères et organismes provinciaux.

Certes le paragraphe 4 du deuxième alinéa pourra être invoqué mais l'avis à donner au préalable à la Commission, selon le troisième alinéa, alourdira considérablement le processus; or l'obligation que le bénéfice soit manifeste selon le paragraphe 2 fera en sorte qu'on sera généralement contraint d'appliquer plutôt le paragraphe 4.

En conséquence, si le nouvel article 65.1 est adopté et s'il s'applique aux municipalités, on devrait à tout le moins modifier le deuxième alinéa en y ajoutant un paragraphe comme le suivant :

« 5^e lorsque son utilisation est conforme à la politique de protection des renseignements personnels de la municipalité. »

Évidemment, il va de soi que cette modification n'aura de sens que si cette politique, telle qu'établie par règlement du gouvernement, permet effectivement aux municipalités une utilisation raisonnable des renseignements personnels à des fins autres que celles pour lesquelles ils ont été recueillis.

Conclusion et résumé des recommandations

Il est assez manifeste que certaines modifications législatives qui seront introduites par le projet de loi auront des conséquences importantes sur le fonctionnement des municipalités et sur le temps et les efforts qu'elles devront consacrer à la mise en œuvre de cette nouvelle approche de fournitures d'information au public que le législateur veut instaurer.

La COMAQ souhaite vivement que le monde municipal soit invité à participer à l'élaboration des règles qui viendront encadrer et régir cette « réforme axée sur la divulgation automatique de l'information » comme la Commission de la culture de l'Assemblée nationale la qualifiait dans son rapport de mai 2004.

En raison de l'implication nécessaire de ses membres tant dans l'application quotidienne de la législation actuelle que de la mise en place de la réforme, la COMAQ souhaite avoir l'opportunité d'apporter sa contribution à la démarche gouvernementale.

En conséquence, la COMAQ formule les recommandations suivantes:

- 1° reformuler le nouveau paragraphe 2.1 ajouté à l'article 5 de la L.A.I. afin de ne cibler que les organismes recevant de la municipalité un financement significatif eu égard au budget global annuel de cette municipalité;
- 2° allouer aux municipalités une période de temps raisonnable afin de procéder à la préparation du plan de classification prévu par la modification apportée à l'article 16 L.A.I.;
- 3° inviter la COMAQ à participer aux travaux de la table sectorielle municipale appelée à travailler avec le gouvernement à l'élaboration de la politique de diffusion de l'information prévue par le nouvel article 16.1 L.A.I.;
- 4° modifier l'article 42 L.A.I. pour permettre au responsable de l'accès de refuser de prêter assistance pour l'identification d'un document si la demande lui apparaît déraisonnable;
- 5° maintenir les conditions du deuxième alinéa de l'article 55 L.A.I. qui permettent au responsable de l'accès de refuser une demande d'accès s'il a des motifs raisonnables de croire que les renseignements seront utilisés à des fins commerciales ou de sollicitation ou à des fins illégitimes;
- 6° consulter des tables sectorielles avant d'adopter la politique de protection des renseignements personnels prévue par le nouvel article 63.2 L.A.I. et inviter la COMAQ à participer à la table municipale;
- 7° modifier le nouvel article 65.1 L.A.I. pour permettre aux municipalités d'utiliser un renseignement personnel à une fin autre que celle pour laquelle il a été recueilli dans le cadre d'une politique de protection des renseignements personnels municipale adoptée dans le cadre prévu par règlement provincial.

Nous espérons que ces commentaires seront utiles et demeurons disponibles pour participer à toute discussion ou pour fournir toute autre précision qui pourrait être requise.

La Corporation des officiers municipaux agréés du Québec