

Révision de la Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée

Rapport sur l'examen obligatoire

Avril 2019





**MINISTRE DU
SPORT, DE LA CULTURE ET DU
PATRIMOINE**

Bureau 118
Palais législatif
Winnipeg (Manitoba) Canada
R3C 0V8

Madame Myrna Driedger
Présidente de l'Assemblée législative
Province du Manitoba

Madame la Présidente,

Conformément à l'article 98 de la Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée, je suis heureuse de publier le présent rapport sur le dernier examen de la Loi.

Je souhaite remercier tous les particuliers et les groupes qui ont pris le temps d'examiner cette loi importante et d'offrir des suggestions réfléchies. Cette rétroaction constitue une contribution importante au processus d'examen de mon ministère et de celui de Santé, Aînés et Vie active Manitoba.

Le tout respectueusement soumis.

La ministre du Sport, de la Culture et du Patrimoine,

A handwritten signature in blue ink, reading 'Cathy Cox', written over a horizontal line.

Madame Cathy Cox

TABLE DES MATIÈRES

CONTEXTE	1
EXAMEN ET PROCESSUS DE CONSULTATION	2
PARTICIPANTS À L'EXAMEN DE LA LOI	3
CE QUE NOUS AVONS ENTENDU	4
A) Gestion des demandes de documents et réponse à celles-ci	4
B) Gestion et protection des renseignements personnels	6
C) Attributions en matière de supervision	7
D) Modernisation.....	8
E) Gouvernement ouvert.....	8
F) Autres enjeux	9

CONTEXTE

La Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée (la « Loi ») donne un droit d'accès aux documents détenus par les organismes publics et régit la manière dont les organismes publics recueillent, utilisent et communiquent les renseignements personnels. La Loi est entrée en vigueur pour les ministères et les organismes du gouvernement provincial ainsi que la Ville de Winnipeg en 1998. Elle a été élargie de manière à inclure les organismes d'administration locale, d'éducation, de soins de santé en 2000. À l'heure actuelle, plus de 340 organismes publics sont assujettis à la Loi.

La Loi exige que le ministre responsable entreprenne un examen approfondi de celle-ci, qui comprend des occasions pour le public de présenter des observations. L'examen de la Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée a été coordonné avec celui de la Loi sur les renseignements médicaux personnels. Cette dernière est une loi complémentaire qui porte expressément sur les renseignements médicaux personnels détenus par des dépositaires, comprenant non seulement les organismes publics visés par la Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée, mais aussi les professionnels de la santé, les établissements de soins de santé et les organismes de services de santé. Le ministre du Sport, de la Culture et du Patrimoine est responsable de l'examen de la Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée et le ministre de la Santé, des Aînés et de la Vie active de l'examen de la Loi sur les renseignements médicaux personnels.

L'examen précédent de la Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée avait commencé en 2004, les modifications apportées étant entrées en vigueur en 2011.

EXAMEN ET PROCESSUS DE CONSULTATION

Un document de travail, *Révision de la Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée – Qu'en pensez-vous?*, a été élaboré en 2017 pour faciliter le processus de consultation du public. Ce document de travail fournissait un aperçu de la Loi et de son application au Manitoba. Il demandait aussi la soumission de points de vue et d'expériences des Manitobains qui utilisent et appliquent la Loi pour aider le gouvernement pendant le processus d'examen et de mise à jour de la celle-ci.

Le 29 mars 2017, la ministre du Sport, de la Culture et du Patrimoine a sollicité les commentaires du public dans le cadre de l'examen de la Loi. Le document de travail a aussi été distribué à des intervenants comme le Bureau de l'ombudsman et l'arbitre en matière d'accès à l'information et de protection de la vie privée, ainsi que plus de 340 organismes publics assujettis à la Loi.

Du 29 mars au 30 juin 2017, la ministre a reçu 31 soumissions écrites : huit de la part de particuliers, neuf de groupes d'intervenants et autres organismes et 14 d'organismes publics. Il est possible de consulter toutes les soumissions écrites à la Bibliothèque de l'Assemblée législative au 200, rue Vaughan à Winnipeg. Certaines soumissions écrites ont été rendues anonymes pour protéger l'identité et les autres renseignements personnels des individus qui ont fourni leur avis personnel.

Jusqu'à maintenant, des consultations additionnelles ont eu lieu avec les coordonnateurs de l'accès à l'information et de la protection de la vie privée des ministères et des organismes du gouvernement du Manitoba, le Partenariat de la région de la capitale, la Direction des services juridiques de Justice Manitoba et le Bureau de l'ombudsman du Manitoba.

PARTICIPANTS À L'EXAMEN DE LA LOI

Particuliers

Huit particuliers ont fourni des soumissions écrites.

Médias

Tribune des journalistes de l'Assemblée législative du Manitoba

Organismes

Association des municipalités du Manitoba
Développement économique Winnipeg Inc.
Syndicat des employés généraux et des fonctionnaires du Manitoba
Ombudsman du Manitoba
National Association for Information Destruction – Canada
Otterburne Ratepayers Association
Partenariat de la région de la capitale
Association du Barreau du Manitoba

Organismes publics

Archives du Manitoba
Ville de Brandon
Ville de Dauphin
Ville de Winnipeg
Agriculture Manitoba
Finances Manitoba
Finances Manitoba – Technologie et transformation opérationnelle
Société d'habitation et de rénovation du Manitoba
Manitoba Hydro
Ministère des Relations avec les municipalités
Société d'assurance publique du Manitoba
Santé de Prairie Mountain
Tuteur et curateur public du Manitoba
Université de Winnipeg

CE QUE NOUS AVONS ENTENDU

Le Secrétariat de la politique d'accès à l'information et de protection de la vie privée a reçu toutes les soumissions des utilisateurs et des personnes chargées de l'application de la, y compris des citoyens, des universitaires, des organismes publics, des médias et le Bureau de l'ombudsman du Manitoba.

Le Secrétariat a examiné les soumissions et a constaté que la vaste gamme des enjeux soulevés se classait généralement dans les catégories suivantes :

- A) Gestion des demandes de documents et réponse à celles-ci
- B) Gestion et protection des renseignements personnels
- C) Attributions en matière de supervision
- D) Modernisation
- E) Gouvernement ouvert
- F) Autres enjeux

A) Gestion des demandes de documents et réponse à celles-ci

Beaucoup de demandes portaient sur la partie 2 de la Loi, « Accès à l'information ».

Les soumissions reçues de la part de particuliers, d'organismes et des médias reflétaient une attente croissante à l'égard de la transparence, de la responsabilité et de l'accès à l'information en temps opportun. Les soumissions des organismes publics étaient axées sur les difficultés de répondre aux attentes du demandeur, et la capacité de satisfaire à leurs obligations en vertu de la Loi avec des ressources limitées.

Les organismes publics ont indiqué que la Loi devait renforcer l'équilibre entre le droit d'accès et les activités quotidiennes des organismes publics. Les organismes publics ont signalé que certains demandeurs font souvent des demandes à haut volume. Ce haut niveau de demande nuit à leur capacité de répondre à tous les demandeurs dans les délais prévus par la Loi et a des incidences sur la prestation des services publics.

À l'heure actuelle, la Loi comprend plusieurs outils visant à fournir aux organismes publics une certaine capacité de gérer les demandes. Ces outils sont la capacité : de prolonger les délais de réponse dans certaines circonstances; de réclamer des frais pour la recherche et la préparation des documents si le traitement de la demande dépasse deux heures; et de ne pas tenir compte d'une demande dans des circonstances bien précises si on estime que cette demande représente un abus du droit d'accès.

Les organismes publics ont indiqué que ces dispositions en vertu de la Loi sont utiles dans des cas particuliers. Toutefois, ils ont aussi expliqué que ces outils fournissent une capacité limitée de gérer l'application de la Loi tout en maintenant les activités.

Dans leurs soumissions, les organismes publics ont fourni des recommandations pour améliorer les outils de la Loi afin d'aider les organismes publics à gérer les demandes d'accès à l'information. Ces recommandations portaient sur : l'accroissement du délai de réponse; la modification des droits; la capacité pour les organismes publics de limiter le nombre de demandes simultanées et leur portée.

Délais de réponse et prolongations

Les organismes publics doivent déployer tous les efforts raisonnables pour répondre aux demandes d'accès dans un délai de 30 jours civils. Le délai de réponse peut être prolongé seulement dans certaines circonstances, notamment si le nombre de documents demandés est élevé ou s'il est nécessaire de consulter un tiers.

Certains organismes publics ont indiqué qu'il était souvent difficile de répondre dans un délai de 30 jours civils et ont recommandé de remplacer les jours civils en jours ouvrables dans la Loi, comme c'est le cas dans d'autres provinces. Il a aussi été indiqué que les organismes publics devraient pouvoir prolonger le délai de réponse des demandes d'accès dans des circonstances exceptionnelles, comme les sinistres, les urgences, les conflits de travail et les situations touchant la santé et la sécurité du public.

Droits

À l'heure actuelle, une demande d'accès à l'information n'entraîne pas de coûts pour un demandeur. Un organisme public peut demander qu'un demandeur paie des droits associés au traitement d'une demande, comme la recherche, la préparation ou la copie. Les types de droits, ainsi que leur montant, sont prescrits dans le Règlement sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée pris en application de la Loi.

Les droits ne sont pas destinés à faire obstacle à l'accès; ils se veulent plutôt un outil à l'intention de l'organisme public pour aider le demandeur à cibler sa demande aux documents d'intérêt concernés. L'idée est d'équilibrer le droit d'accès afin qu'il ne nuise pas inutilement aux activités quotidiennes d'un organisme public. Les droits s'appliquent habituellement seulement aux demandes de documents contenant de l'information générale plutôt que les renseignements personnels du demandeur.

Les organismes publics ont signalé que certains demandeurs divisent les grandes demandes de renseignements en petites demandes pour éviter ou éliminer les droits. Sans la capacité d'évaluer les frais pour de plus petites demandes ou sans autres recours autorisés, un organisme public se retrouve dans une situation où il doit gérer les volumes élevés de demandes.

Les taux des droits réglementés n'ont pas changé depuis l'entrée en vigueur de la Loi en 1998. Il a aussi été indiqué que les types et les montants des droits ne reflètent pas adéquatement le travail lié à la réponse à une demande d'accès à l'information. Le traitement d'une demande d'accès comporte une quantité de travail importante, notamment l'examen des documents utiles et la consultation du demandeur ou de tiers, ou au sein de l'organisme public. Ces activités coûteuses en temps ne sont pas incluses dans le temps facturable en vertu du Règlement.

Il était indiqué dans plusieurs soumissions que la mise en œuvre de droits pour les demandes permettrait d'atténuer le dépôt d'un grand nombre de demandes pour de l'information connexe. Il a aussi été proposé d'imposer une limite sur le nombre de demandes qu'un demandeur peut soumettre à un organisme public à la fois.

B) Gestion et protection des renseignements personnels

La plupart des soumissions portaient sur la partie « Accès à l'information » de la Loi, mais des commentaires ont aussi été donnés concernant la partie « Protection de la confidentialité ». Cette partie de la Loi énonce les règles que les organismes publics doivent suivre concernant la collecte, l'utilisation, la communication et la sécurité des renseignements personnels.

Pouvoir d'utiliser ou de communiquer des renseignements personnels

Des recommandations ont été faites pour modifier ou clarifier certaines circonstances autorisant l'utilisation ou la communication de renseignements personnels. La signification de « compatible », la communication à des organismes de réglementation, les activités de financement des établissements d'enseignement, et les responsabilités des gestionnaires de l'information sous contrat sont certains des domaines pour lesquels on a discuté de modifications.

Des recommandations ont aussi été faites quant à l'ajout d'une exigence de notification des particuliers ou de l'ombudsman du Manitoba en cas d'atteinte à la protection des renseignements personnels.

Mesures de sécurité

Actuellement, la Loi laisse la responsabilité à chaque organisme public de déterminer les mesures de sécurité qui devraient être prises pour protéger adéquatement les renseignements personnels. Les organismes publics doivent tenir compte des garanties physiques, techniques et administratives qui protégeront raisonnablement les renseignements personnels, en tenant compte de la sensibilité des renseignements et de la manière dont ils sont stockés, manipulés, transmis ou transférés.

Plusieurs soumissions comprenaient des commentaires selon lesquels la Loi devait être mise à jour et renforcée en ce qui concerne la manière dont les renseignements personnels devraient être protégés. Parmi les suggestions, notons : énoncer des

mesures particulières, comme la formation obligatoire, procéder à une destruction sécuritaire des documents papier et électroniques, procéder à des audits des activités des utilisateurs des documents, et réaliser des évaluations des incidences sur la vie privée au moyen de systèmes ou de programmes nouveaux ou modifiés.

Infractions

La Loi comprend des circonstances limitées en vertu desquelles un particulier peut être accusé d'infractions volontaires à la Loi. Il a été proposé d'envisager d'ajouter d'autres infractions comme les utilisations non autorisées et les accès ou les tentatives d'accès aux renseignements personnels d'une autre personne. Il a été indiqué qu'une telle activité, appelée « fureter », est une infraction en vertu de la Loi sur les renseignements médicaux personnels.

C) Attributions en matière de supervision

Au Manitoba, la responsabilité de la surveillance de la Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée et de la Loi sur les renseignements médicaux personnels incombe à l'ombudsman du Manitoba. La Division de l'accès à l'information et de la protection de la vie privée de l'ombudsman fait enquête sur les plaintes reçues et examine la conformité avec ces deux lois. L'ombudsman a présenté plusieurs recommandations pour améliorer les droits en matière d'accès à l'information et de protection de la vie privée.

Celles-ci comprenaient des façons de clarifier et de renforcer les attributions de l'ombudsman. Il a été proposé, principalement à des fins de clarté et de compatibilité interprovinciale, que les textes législatifs soient modifiés de manière à renommer « commissaire à l'information et à la protection de la vie privée » le rôle de l'ombudsman en vertu de Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée et de la Loi sur les renseignements médicaux personnels. Ce nom reflète le titre du poste équivalent dans les autres provinces et territoires du Canada. La proposition vise aussi à autoriser la désignation d'un commissaire adjoint.

Pouvoirs d'enquête

La soumission de l'ombudsman énonçait des cas où la Loi n'autorise pas de communications de renseignements particulières par son bureau, ce qui améliorerait l'efficacité de son travail. L'ombudsman a ajouté qu'il nécessite le pouvoir de communiquer les renseignements qu'il pourrait raisonnablement juger comme nécessaires à la prévention ou à l'atténuation de risques d'atteinte grave à l'encontre d'un particulier.

L'ombudsman a recommandé de fournir le droit que son bureau agisse comme un intervenant pendant un appel à la cour ou un examen concernant une question sur laquelle il a fait une enquête, conformément aux dispositions de la Loi sur les renseignements médicaux personnels. Sa soumission demandait aussi des modifications qui procureraient des pouvoirs particuliers pour accéder à des

documents visés par le secret professionnel de l'avocat pendant une enquête sur une plainte.

D) Modernisation

Depuis le dernier examen de la Loi, le domaine de la prestation d'information et de services publics par le gouvernement a fait l'objet d'importantes avancées technologiques. Les organismes publics et les organisations ont indiqué que l'application de la Loi devrait être modernisée afin de faire un meilleur usage de la technologie et de permettre un plus grand accès en ligne à l'information publique, y compris l'accès aux processus d'information.

Accès à l'information – Demandes et réponses

Actuellement, les demandes d'accès doivent être faites au moyen d'un formulaire se trouvant dans le Règlement sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée. Cette façon de procéder limite la capacité des organismes publics à élaborer des demandes en ligne qui pourraient faciliter la possibilité de demander et de recevoir l'information par voie électronique.

Les commentaires des organismes publics proposaient aussi que le processus de soumission des demandes d'accès à des documents soit réexaminé afin de le moderniser et de l'améliorer.

Il a été noté que la Loi devrait être clarifiée en ce qui concerne la prestation des documents dans les formats demandés par les demandeurs.

E) Gouvernement ouvert

Le gouvernement ouvert vise à accroître la transparence et à rendre l'information gouvernementale plus accessible. En plus de fournir un droit d'accès à l'information en vertu de la Loi, les sites Web du secteur public fournissent accès à une vaste gamme de renseignements, de publications, de rapports et de services.

Communication proactive

La majorité de l'information faisant l'objet d'une communication proactive n'est pas visée par la Loi. Dans de nombreux cas, elle est communiquée en raison d'une politique ou est fournie pour aider à la prestation de programmes ou de services. À l'heure actuelle, la Loi exige la publication d'un rapport annuel sur l'application de la Loi ainsi que la communication de certaines dépenses ministérielles.

Certaines soumissions à l'examen recommandaient l'accroissement de ces communications. Des suggestions ont été faites concernant les calendriers des délais de conservation ou l'information qui décrit les documents que conserve un organisme public, tous les paiements faits par un organisme public à un tiers qui sont supérieurs à un seuil, et l'information qui est demandée à répétition. Les autres

soumissions recommandaient la création d'un portail de données accessible au public contenant des données dépersonnalisées et non sensibles.

Limitations des exceptions à la communication

Beaucoup de soumissions demandaient une plus grande transparence en imposant des limitations sur l'application d'exceptions obligatoires ou facultatives à la communication en vertu des dispositions relatives à l'accès à l'information de la Loi. Les exceptions d'un intérêt particulier comprenaient celles traitant des documents confidentiels du Cabinet et des avis destinés aux organismes publics.

Certaines recommandations comprenaient la diminution de la durée de l'exception visant les documents confidentiels du Cabinet, qui est actuellement de vingt ans, et l'ajout de précisions indiquant que les exceptions à la communication ne s'appliquent pas à l'information de base ou factuelle.

Une autre recommandation courante concernait la possibilité d'ajouter une disposition dérogatoire d'intérêt public à la Loi. Cette disposition entraînerait une autorisation d'accès à l'information lorsqu'il est clairement montré que l'intérêt public à l'égard de la communication de l'information l'emporte sur toute exception applicable à la communication.

F) Autres enjeux

Pour conclure, les soumissions comprenaient des commentaires sur des enjeux se trouvant en dehors du champ d'application de la Loi, mais ayant une incidence sur son application réussie. Ces enjeux comprennent les processus et la formation en matière de gestion des documents, l'obligation de documenter les principales activités et décisions du gouvernement, le catalogage des documents et l'accès aux documents d'archives à des fins de recherche.

Les commentaires ont été consignés et formeront la base de l'examen en cours des politiques et des pratiques en matière de gestion des documents et d'autres domaines d'activités du gouvernement.