



Commission
d'accès à l'information
du Québec

Avoir accès en temps utile : Portrait des délais de traitement des demandes d'accès au Québec

Rapport de la Commission d'accès à l'information



Octobre 2022

Ce rapport est disponible sur le site Web de la Commission d'accès à l'information à l'adresse suivante : www.cai.gouv.qc.ca.

Le genre masculin désigne aussi bien les femmes que les hommes et n'est utilisé que pour alléger le texte.

La reproduction ou la traduction sont autorisées à la condition que la source soit indiquée.

Dépôt légal – 2022
Bibliothèque et Archives nationales du Québec
Bibliothèque et Archives Canada
ISBN : 978-2-550-93164-5 (version PDF)

© Gouvernement du Québec 2022



SOMMAIRE

En matière d'accès à l'information, obtenir une réponse en temps utile est crucial. Pourtant, les recours à la Commission pour non-respect des délais légaux de réponse par les organismes publics augmentent d'année en année.

La Commission a donc réalisé une étude documentant le respect des délais de traitement des demandes d'accès à l'information (soit les demandes d'accès aux documents administratifs, d'accès aux renseignements personnels et de rectification de ceux-ci), incluant l'effet de la pandémie. Elle a constitué un échantillon de 33 organismes publics de tailles et structures diverses, œuvrant dans différents secteurs d'activité, et leur a soumis des questions qualitatives et quantitatives portant sur leurs activités en accès à l'information de 2018-2019 à 2020-2021.

À partir de ces données, la Commission dresse 25 constats sur le traitement des demandes d'accès à l'information par les organismes publics et sur les conséquences de la pandémie. **L'analyse révèle un problème important de respect des délais légaux de réponse, aggravé dans plusieurs cas par la pandémie.** Entre autres :

- Hors pandémie, environ la moitié des organismes ont déclaré un délai de traitement moyen de plus de 20 jours, voire de plus de 30 jours pour autour de 16 % d'entre eux (cette proportion a doublé en temps de pandémie). Pour la même période, la majorité des organismes ont traité au moins le tiers des demandes en plus de 20 jours, et ont par conséquent considéré que celles-ci ne pouvaient être traitées dans les délais sans que cela nuise au déroulement normal de leurs activités.
- Les organismes rapportent le plus souvent des défis liés aux effectifs, à la complexité et à la portée des demandes et à la structure organisationnelle. Ces facteurs affectent principalement le repérage et l'analyse des informations.
- Le passage au télétravail a eu des conséquences majeures sur le traitement des demandes (indisponibilité des outils, inaccessibilité des documents papier, etc.). Dans le secteur de la santé, le redéploiement des effectifs a ralenti les activités.

La Commission a aussi recensé les pratiques associées à une meilleure performance. Ainsi, des organismes qui maintiennent les délais courts attribuent leur succès à une gestion numérique, à des processus structurés, à de bonnes pratiques de communication, à une expertise pointue et à jour et à une équipe de travail solide. Plus généralement, la Commission constate aussi l'importance de former le personnel, d'avoir des outils efficaces et de communiquer rapidement et de façon transparente avec les demandeurs.

Les résultats de l'étude montrent qu'il faut **agir pour réduire les délais**. La Commission recommande aux dirigeants d'organismes dont les délais de traitement ne respectent pas ceux prévus par la loi de déployer différentes mesures ayant fait leurs preuves dans d'autres organisations pour améliorer la situation. Elle recommande en outre au gouvernement de prévoir des conséquences pour les organismes ne respectant pas les délais légaux de réponse et d'appliquer le *Règlement sur la diffusion* aux organismes actuellement exemptés afin de favoriser la diffusion proactive. Par ailleurs, la Commission constate aussi qu'il faut **mieux mesurer l'état du système d'accès à l'information**. Elle recommande au gouvernement d'améliorer la reddition de comptes en cette matière pour la rendre plus complète, plus uniforme, plus précise, plus transparente et, idéalement, centralisée.

LISTE DES CONSTATS

Constat 1. Le délai de traitement moyen à travers tous les organismes sélectionnés, hors pandémie, atteint environ 24 jours. Tant pendant la première que la deuxième année de référence (donc avant la pandémie), environ la moitié des organismes sélectionnés déclarent un délai de traitement moyen dépassant le délai légal initial de 20 jours. Pour environ 16 % d'entre eux, la moyenne excède même les 30 jours.

Constat 2. Presque tous les organismes sélectionnés ont traité une certaine portion des demandes en dehors du délai légal initial de 20 jours pendant les années de référence 1 et 2. Plus de la moitié d'entre eux ont même traité un tiers des demandes au-delà de ce délai; ils ont donc considéré qu'une demande sur trois ne pouvait être traitée en 20 jours sans nuire au déroulement normal de leurs activités.

Constat 3. Typiquement, le responsable est un cadre dans une unité administrative transversale de l'organisme. Il est généralement assez près du dirigeant, mais il arrive que plusieurs niveaux hiérarchiques l'en séparent.

Constat 4. Quelques organismes de plus grande taille désignent des répondants régionaux ou sectoriels qui assistent directement l'équipe principale d'accès à l'information, surtout pour le repérage des informations. À l'occasion, ces répondants traitent certaines demandes courantes dans leur entièreté.

Constat 5. Le responsable est épaulé par une petite équipe (médiane de trois personnes) comptant souvent un professionnel et des employés de soutien. Le personnel est rarement dédié exclusivement au traitement des demandes d'accès à l'information.

Constat 6. À haut niveau, tous les organismes suivent les mêmes étapes de

traitement des demandes : réception de la demande, analyse de la demande, repérage des informations, analyse et application des restrictions et réponse à la demande.

Constat 7. Certains organismes n'ont aucune politique, procédure ou autre document écrit encadrant le traitement des demandes d'accès à l'information.

Constat 8. Typiquement, les organismes reçoivent les demandes électroniques dans une boîte courriel commune.

Constat 9. Les organismes utilisent en majorité des outils de suivi informatisés relativement simples, comme des tableurs ou des agendas.

Constat 10. Il existe des disparités dans les informations colligées, et conséquemment dans les statistiques disponibles sur l'accès à l'information.

Constat 11. Les principales disparités de délai de traitement entre organismes semblent se situer du côté du repérage des informations en raison d'enjeux divers (efficacité des outils informatiques, défis de gestion documentaire, complexité structurelle, etc.).

Constat 12. Quelques organismes ne transmettent pas d'accusé de réception des demandes, malgré ce que prévoit la loi. Dans le texte des accusés de réception, certains organismes n'expliquent pas adéquatement la distinction entre les deux délais légaux (20 jours initiaux plus 10 jours d'extension

Constat 13. Les défis rapportés par les organismes sont variés : ils concernent surtout les ressources humaines (mouvement de personnel, difficulté à embaucher, etc.), la complexité des demandes et la quantité d'informations à analyser pour certaines d'entre elles, de même que la structure organisationnelle

(nombre d'unités administratives détentrices, communications et suivis à assurer, etc.).

Constat 14. La majorité des organismes ont apporté des modifications à leurs pratiques dans les trois dernières années, comme une plus grande utilisation du numérique, un accroissement de la formation ou une mise à jour des documents et processus. La diffusion proactive ne fait pas partie des solutions typiquement envisagées.

Constat 15. Pendant la première année de pandémie, les délais de traitement ont augmenté chez environ la moitié des organismes publics, avec un accroissement particulièrement marqué au sein d'un petit nombre d'organismes, dont certains traitent un grand volume de demandes. Globalement, le délai de traitement moyen s'est approché de 30 jours; le tiers des organismes (soit deux fois plus que les années précédentes) ont aussi déclaré un délai de traitement moyen dépassant les 30 jours.

Constat 16. La proportion de demandes traitées en plus de 30 jours a augmenté pendant la première année de pandémie. Pendant l'an 3, c'est près d'une demande sur cinq qui a été traitée au-delà du délai légal maximal.

Constat 17. L'effet de la pandémie sur le volume de demandes reçues a été variable d'un organisme à l'autre. Ceux dont les fonctions étaient plus liées à la gestion de la pandémie ont été appelés à traiter plus de demandes à ce sujet.

Constat 18. Un grand nombre d'organismes notent une complexité accrue des demandes (nombre de sujets visés, quantité de documents recherchés), mais il n'est pas possible d'associer cette tendance exclusivement à la pandémie.

Constat 19. Dans le secteur de la santé, le redéploiement des effectifs vers des services plus sollicités en raison de la pandémie a retardé le traitement des

demandes en allongeant notamment le repérage des informations.

Constat 20. Le passage au télétravail a eu des conséquences majeures sur le traitement des demandes, notamment en rendant difficiles le repérage, la transmission et la numérisation de documents papier à différentes étapes du processus. L'indisponibilité des outils de travail de base pendant un certain temps a engendré un retard au début de la pandémie dans beaucoup de cas.

Constat 21. En raison des mesures sanitaires, l'accès aux documents et aux renseignements personnels en personne a été interrompu dans plusieurs cas, affectant de ce fait le droit à l'information des citoyens.

Constat 22. En réaction à la pandémie, les principales stratégies déployées par les organismes sélectionnés ont été la modification des accusés de réception pour mentionner des délais potentiels aux demandeurs et le passage à un processus entièrement numérique.

Constat 23. La Commission a reçu un nombre historique de demandes de révision pour motif d'absence de réponse dans les délais légaux. Depuis deux ans, celles-ci représentent près du tiers de l'ensemble des recours de ce type qu'elle traite.

Constat 24. Les organismes qui maintiennent les délais courts attribuent leur succès à une gestion numérique, à des processus structurés, à de bonnes pratiques de communication, à une expertise pointue et à jour et à une équipe de travail solide.

Constat 25. La formation adéquate du personnel, des outils efficaces, une communication rapide et transparente avec les demandeurs et une position stratégique du responsable au sein de l'organisme sont susceptibles de favoriser un traitement diligent des demandes.



TABLE DES MATIÈRES

Sommaire	i
Liste des constats	ii
Liste des figures et des tableaux	v
Liste des sigles et abréviations	vi
1. Contexte et objectifs de l'étude	1
2. Ce que prévoit la loi	3
3. Méthodologie	5
3.1 Échantillon	5
3.2 Collecte d'informations	5
3.3 Comparaison de données	6
4. Constats	8
4.1 Quel est le portrait des délais de traitement, des pratiques et de la structure des organismes publics en matière d'accès à l'information?	8
4.1.1 Statistiques	9
4.1.2 Structure, ressources, défis et pistes d'amélioration	11
4.2 Quelles ont été les conséquences de la pandémie sur le traitement des demandes d'accès à l'information?.....	20
4.2.1 Statistiques	21
4.2.2 Défis pandémiques rapportés par les organismes.....	23
4.2.3 Demandes de révision examinées par la Commission	27
4.3 Quelles sont les pratiques qui semblent faciliter le traitement efficace des demandes d'accès à l'information?.....	28
5. Conclusions et recommandations	31
5.1 Agir pour réduire les délais.....	31
5.1.1 Recommandation aux organismes.....	31
5.1.2 Recommandations au gouvernement	33
5.2 Mieux mesurer l'état du système d'accès à l'information	35
5.2.1 Recommandation au gouvernement.....	38
Références	39
ANNEXE 1 – Organismes sélectionnés	43
ANNEXE 2 – Demandes reçues et traitées par les organismes sélectionnés	45
ANNEXE 3 – Délais de traitement rapportés par les organismes sélectionnés	47



LISTE DES FIGURES ET DES TABLEAUX

Figures

Figure 1 – Années de référence utilisées dans l'étude et alignement des périodes de référence des organismes	7
Figure 2 – Distribution des délais de traitement moyens rapportés par les organismes sélectionnés (années 1 et 2)	10
Figure 3 – Proportion des demandes traitées selon chaque catégorie de délai à travers tous les organismes sélectionnés (années 1 et 2)	11
Figure 4 – Organigrammes types pour les organismes des secteurs municipal, de la santé et scolaire.....	12
Figure 5 – Étapes de traitement d'une demande d'accès à l'information.....	14
Figure 6 – Facteurs affectant le délai de traitement des demandes d'accès à l'information selon la proportion des organismes sélectionnés qui les mentionnent.....	17
Figure 7 – Évolution du nombre total de demandes reçues et traitées par les organismes sélectionnés (période entière)	21
Figure 8 – Distribution des délais de traitement moyens rapportés par les organismes sélectionnés (période entière)	22
Figure 9 – Proportion des demandes traitées selon chaque catégorie de délai à travers tous les organismes sélectionnés (période entière).....	23

Tableaux

Tableau 1 – Délai de traitement moyen global à travers tous les organismes sélectionnés (années 1 et 2).....	10
Tableau 2 – Évolution du délai de traitement moyen à travers tous les organismes sélectionnés (période entière)	22
Tableau 3 – Évolution de la proportion d'organismes dont le délai moyen se situe dans chaque catégorie de délai (période entière).....	22
Tableau 4 – Évolution du nombre de demandes de révision en raison d'une absence de réponse reçues par la Commission	28

LISTE DES SIGLES ET ABRÉVIATIONS

Forme courte	Forme longue
CHU	Centre hospitalier universitaire
CHUM	Centre hospitalier de l'Université de Montréal
CISSS	Centre intégré de santé et de services sociaux
CIUSSS	Centre intégré universitaire de santé et de services sociaux
CSS	Centre de services scolaire
CUSM	Centre universitaire de santé McGill
Loi sur l'accès	<i>Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels (RLRQ, c. A-2.1)</i>
MEES	Ministère de l'Enseignement et de l'Éducation supérieure
MELCC	Ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques
MSP	Ministère de la Sécurité publique
MSSS	Ministère de la Santé et des Services sociaux
ORH	Office régional d'habitation
Règlement sur la diffusion	<i>Règlement sur la diffusion de l'information et sur la protection des renseignements personnels (RLRQ, c. A-2.1, r. 2)</i>
SHDM	Société d'habitation et de développement de Montréal
SPL	Service de police de Laval
SPVG	Service de police de la Ville de Gatineau
SPVM	Service de police de la Ville de Montréal
SPVQ	Service de police de la Ville de Québec
SQ	Sûreté du Québec
STM	Société de transport de Montréal

1. CONTEXTE ET OBJECTIFS DE L'ÉTUDE

En temps utile : cette expression reflète bien l'importance de la diligence dans le traitement d'une demande d'accès à l'information. L'obtention d'une réponse dans des délais raisonnables est une composante fondamentale du droit à l'information et, en matière de renseignements personnels, des droits d'accès et de rectification.

Les retards dans l'obtention de documents ne sont pas sans conséquences. Par exemple, une indemnisation d'assurance peut être retardée à cause d'un rapport d'accident manquant; le public peut être informé tardivement d'un problème environnemental en raison d'un délai dans le traitement de la demande d'un journaliste. Comme le veut l'adage en anglais, *access delayed is access denied* : tout retard équivaut à un refus d'accès.

Depuis plusieurs années, la Commission constate une augmentation des délais de traitement par les organismes publics des demandes soumises en vertu de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*¹. Celles-ci visent l'accès aux documents administratifs, l'accès aux renseignements personnels ou la rectification de ces renseignements, et sont appelées collectivement « demandes d'accès à l'information » dans ce rapport. Une proportion importante des demandes de révision² formulées auprès de la Commission découle en effet de l'absence de réponse d'un organisme dans les délais légaux, qui équivaut à un refus selon la loi³. Et c'est sans compter toutes les demandes traitées au-delà de ces délais qui n'aboutissent pas à des demandes de révision, et au sujet desquelles la Commission n'a pas de données.

En 2016, le président de la Commission a écrit à tous les responsables de l'accès aux documents et de la protection des renseignements personnels (ci-après responsables) des organismes publics du Québec pour les inviter à prendre les dispositions nécessaires pour répondre dans les délais légaux⁴. Depuis 2017-2018, la Commission diffuse aussi dans chacun de ses rapports annuels une liste des organismes publics pour lesquels elle a reçu au moins cinq demandes de révision pour absence de réponse dans les délais légaux pendant l'année. La présidence de la Commission interpelle individuellement ces organismes chaque année, les invitant à corriger la situation.

Malgré ces actions, **près du tiers des demandes de révision** adressées à la Commission depuis 2020-2021 **résultent de l'absence de réponse d'un organisme public**. Leur nombre augmente d'année en année.

¹ *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*, RLRQ, c. A-2.1.

² Les demandes de révision sont les recours exercés par les personnes insatisfaites de la réponse d'un organisme public à leur demande d'accès à l'information.

³ *Loi sur l'accès*, art. 52.

⁴ COMMISSION D'ACCÈS À L'INFORMATION, *Rapport annuel de gestion 2015-2016*, 2016, p. 12, en ligne : <https://www.cai.gouv.qc.ca/documents/CAI_RAG_2015-2016.pdf>.

Une hausse encore plus marquée de ce type de recours coïncide avec la pandémie de COVID-19. Celle-ci a affecté la capacité de l'administration publique à remplir nombre de ses fonctions. Entre autres, le passage au télétravail et la réaffectation d'équipes à des tâches urgentes dans plusieurs organismes ont perturbé les activités régulières. Le traitement des demandes d'accès à l'information n'a pas fait exception, comme l'ont rapporté divers médias⁵. Une situation semblable a été décrite notamment en Colombie-Britannique⁶ et au sein du gouvernement fédéral⁷.

Vu cette conjoncture et bien que le volet transparence de la Loi sur l'accès doive être revu en profondeur, la Commission a souhaité documenter davantage la situation des délais de traitement des demandes par les organismes publics dans un double objectif :

1. Mieux comprendre les causes de la hausse des délais de traitement et les conséquences de la pandémie sur les activités liées à l'accès à l'information;
2. Recenser les pratiques associées à une meilleure performance afin que les organismes publics puissent s'en inspirer pour améliorer leurs délais.

Par conséquent, entre mars 2021 et juillet 2022, la Commission a mené une étude auprès d'un échantillon de 33 organismes publics (section 3) afin d'obtenir un portrait plus complet de la situation. Ce rapport, qui en fait état, tente de répondre aux questions suivantes :

- > Quel est le portrait des délais de traitement, des pratiques et de la structure des organismes publics en matière d'accès à l'information?
- > Quelles ont été les conséquences de la pandémie sur le traitement des demandes?
- > Quelles sont les pratiques qui semblent faciliter le traitement efficace des demandes?

Sur la base des constats réalisés (section 4), la Commission formule des recommandations qui s'adressent tant aux organismes publics qu'au gouvernement afin d'améliorer le traitement des demandes d'accès à l'information au Québec (section 5).

⁵ Voir par exemple Daniel BOILY, « La COVID-19 ralentit l'accès aux documents des ministères », *Radio-Canada.ca* (11 mai 2020), en ligne : <<https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1701260/la-covid-19-ralentit-lacces-aux-documents-des-ministres>> (consulté le 15 août 2022); Annabelle CAILLOU, « Un accès à l'information difficile pendant la pandémie pour les journalistes », *Le Devoir* (20 novembre 2021), en ligne : <<https://www.ledevoir.com/culture/medias/648846/congres-annuel-de-la-fpq-un-acces-a-l-information-difficile-pendant-la-pandemie-pour-les-journalistes>> (consulté le 15 août 2022).

⁶ OFFICE OF THE INFORMATION AND PRIVACY COMMISSIONER FOR BRITISH COLUMBIA, *The impact of COVID-19 on access to information*, special report 21-03, 2021, en ligne : <<https://www.oipc.bc.ca/special-reports/3613>>.

⁷ COMMISSARIAT À L'INFORMATION DU CANADA, *Rapport annuel 2020-2021*, 2021, en ligne : <<https://www.oic-ci.gc.ca/fr/ressources/rapports-publications/rapport-annuel-2020-2021>>.

2. CE QUE PRÉVOIT LA LOI

La Loi sur l'accès confère à tous le droit d'accéder aux documents administratifs, d'accéder à leurs renseignements personnels ou de faire rectifier ceux-ci :

- > « Toute personne qui en fait la demande a droit d'accès aux documents d'un organisme public. »⁸;
- > « Toute personne a le droit d'être informée de l'existence, dans un fichier de renseignements personnels, d'un renseignement personnel la concernant. Elle a le droit de recevoir communication de tout renseignement personnel la concernant. »⁹;
- > « Toute personne qui reçoit confirmation de l'existence dans un fichier d'un renseignement personnel la concernant peut, s'il est inexact, incomplet ou équivoque, ou si sa collecte, sa communication ou sa conservation ne sont pas autorisées par la loi, exiger que le fichier soit rectifié. »¹⁰

Les personnes demanderesse exercent généralement ces droits auprès du responsable de l'organisme public. Par défaut, cette fonction est occupée par la personne ayant la plus haute autorité au sein de l'organisme. Celle-ci peut toutefois déléguer la fonction à un membre de l'organisme, de son conseil d'administration ou de son personnel de direction¹¹.

Le responsable dispose de 20 jours civils, à compter de la date de réception, pour répondre aux demandes d'accès à l'information¹². Si le traitement de la demande ne paraît pas possible « sans nuire au déroulement normal des activités de l'organisme public »¹³, le responsable peut prolonger le délai de 10 jours civils au maximum, pour un total de 30 jours. Il doit en aviser le demandeur par écrit avant la fin du premier délai.

De même, si l'organisme estime que la demande est abusive au sens de la loi ou que son traitement nuirait sérieusement à ses activités¹⁴, il peut demander à la Commission l'autorisation de ne pas en tenir compte. Dans ce cas, le responsable doit informer le demandeur de son intention de le faire au plus tard à la fin du délai de 20 jours¹⁵.

⁸ Loi sur l'accès, art. 9.

⁹ *Id.*, art. 83.

¹⁰ *Id.*, art. 89.

¹¹ *Id.*, art. 8.

¹² *Id.*, art. 47 et 98. Les jours civils incluent les samedis et les jours fériés. Si un délai en jours civils prend fin à ce moment, son échéance est reportée au jour ouvrable suivant.

¹³ *Id.*

¹⁴ *Id.*, art. 137.1.

¹⁵ *Id.*, art. 47.

Dans sa réponse au demandeur, le responsable doit donner suite à la demande d'accès à l'information. S'il refuse de transmettre le document visé, de donner accès aux renseignements personnels concernés ou de rectifier ceux-ci, il doit expliquer les raisons et les dispositions légales qui motivent ce refus¹⁶. Certaines restrictions à l'accès sont impératives, mais d'autres, facultatives, peuvent être invoquées à la discrétion de l'organisme.

Si le responsable ne répond pas dans les délais légaux, cela équivaut à un refus selon la loi¹⁷. Dans ce cas, le demandeur peut déposer une demande de révision auprès de la Commission dans les 30 jours civils à compter de l'expiration du délai de réponse¹⁸. Dans le contexte de la pandémie, il faut noter que le gouvernement du Québec a suspendu par décret les délais d'introduction d'une demande de révision ou de ne pas tenir compte d'une demande d'accès à l'information auprès de la Commission en mars 2020¹⁹. Ce décret a depuis été abrogé.

En raison de la pandémie, la Commission a indiqué en mai 2020 qu'elle tiendrait compte des circonstances exceptionnelles dans l'exercice de ses fonctions et de ses pouvoirs, notamment quant au respect des délais légaux par les organismes publics²⁰. À deux reprises, la section juridictionnelle de la Commission a d'ailleurs relevé des organismes du défaut d'avoir demandé l'autorisation de ne pas tenir compte d'une demande d'accès à l'information dans le délai de 20 jours prévu par la loi²¹. En effet, elle a considéré dans ces cas que les perturbations engendrées par la pandémie (ex. inaccessibilité de documents papier, réorganisation du travail) étaient un motif raisonnable d'avoir dépassé ce délai et a accepté d'examiner les demandes d'autorisation des organismes.

Par ailleurs, dès 2015-2016, la Commission a instauré un processus qui permet notamment de cibler les demandes de révision qui découlent de l'absence de réponse d'un organisme. Dans cette situation, la Commission envoie une lettre à l'organisme lui enjoignant de produire sa réponse. Dans la très grande majorité des cas, cette réponse est transmise peu après, sans démarche supplémentaire. Dès la première année, cette procédure a permis de fermer (sans audience ou médiation) près de la moitié des demandes de révision faisant suite à l'absence de réponse d'un organisme, à la satisfaction du demandeur²².

¹⁶ *Id.*, art. 47, 51, 98 et 100.

¹⁷ *Id.*, art. 52 et 102.

¹⁸ *Id.*, art. 135.

¹⁹ « Décret 222-2020 du 20 mars 2020 », dans *Gazette officielle du Québec*, 152e année, n° 13A, 2020, p. 1139A-1140-A, en ligne : <<http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=1&file=72099.pdf>>.

²⁰ « L'importance de la transparence en temps d'urgence sanitaire », *Commission d'accès à l'information* (5 mai 2020), en ligne : <<https://www.cai.gouv.qc.ca/limportance-de-la-transparence-en-temps-durgence-sanitaire/>> (consulté le 15 août 2022).

²¹ *Ville de Montréal (arrondissement du Plateau Mont-Royal) c. Espinosa*, 2021 QCCA 225, par. 19-22, en ligne : <<http://t.soquij.ca/Mk7i8>>; *Municipalité de St-Dominique c. Girouard*, 2022 QCCA 4, par. 25-26, en ligne : <<http://t.soquij.ca/r7A4T>>.

²² COMMISSION D'ACCÈS À L'INFORMATION, précité, note 4, p. 12.

3. MÉTHODOLOGIE

Afin de répondre aux trois questions énoncées en introduction, la Commission a réalisé la présente étude de mars 2021 à juillet 2022. Pour ce faire, elle a interrogé un échantillon de 33 organismes publics concernant leurs pratiques et leurs statistiques en matière d'accès à l'information.

3.1 Échantillon

Le *Règlement sur la diffusion de l'information et sur la protection des renseignements personnels*²³ prévoit une reddition de comptes en matière d'accès à l'information dans les rapports annuels de gestion. Cependant, il s'applique uniquement à certains organismes. Seuls les ministères et organismes gouvernementaux – une fraction seulement des quelque 3 000 organismes assujettis à la Loi sur l'accès – publient ainsi des données agrégées annuelles sur le traitement des demandes d'accès à l'information.

Pour mener la présente étude, la Commission a sélectionné un échantillon d'organismes, incluant des organismes non visés par ce règlement. Elle en a notamment choisi parmi ceux identifiés dans ses derniers rapports annuels, de même que d'autres, comparables à ceux-ci, mais n'ayant pas été ciblés précédemment. La liste des organismes retenus est donnée à l'Annexe 1.

Pour établir un portrait représentatif de la situation, la Commission s'est assurée d'inclure des organismes de tailles, structures et catégories différentes afin de garantir une certaine représentativité : ministères et organismes gouvernementaux, organismes du secteur de la santé, services de police²⁴, municipalités, établissements et centres de services scolaires et autres types d'organismes. Bien que ces catégories aient servi à la création de l'échantillon, elles n'ont pas systématiquement fait l'objet d'une analyse différenciée.

3.2 Collecte d'informations

L'étude de la Commission ne constitue ni une enquête, ni une inspection. Elle s'est appuyée sur la collaboration des organismes visés. Les informations transmises par ceux-ci n'ont pas été systématiquement validées sur le terrain ou à l'aide de documents. Chaque responsable a reçu une lettre présentant le projet, accompagnée d'un questionnaire initial portant sur :

- la structure de l'équipe d'accès à l'information;

²³ *Règlement sur la diffusion de l'information et sur la protection des renseignements personnels*, RLRQ, c. A-2.1, r. 2, ci-après le Règlement sur la diffusion.

²⁴ Bien que les services de police ne soient pas des entités légales distinctes des municipalités auxquelles ils sont associés, ils ont souvent leurs propres RADPRP et équipe d'accès à l'information. Pour cette raison, ils ont été considérés séparément.

- > le cheminement d'une demande du début à la fin;
- > les impacts de la pandémie;
- > les changements récents apportés aux pratiques, le cas échéant.

Les organismes étaient également invités à transmettre différentes pièces jointes :

- > politiques et procédures encadrant l'accès à l'information;
- > organigramme;
- > modèle d'accusé de réception d'une demande;
- > tableau (suivant un gabarit de la Commission) concernant le volume de demandes reçues au cours des trois dernières années et les délais de traitement associés²⁵.

Sur la base des statistiques et des documents obtenus, la Commission a ensuite ciblé un sous-échantillon de huit organismes (environ 25 % de l'échantillon initial) déclarant une bonne performance en matière de délais de traitement. Elle leur a transmis une question supplémentaire concernant les pratiques qu'ils identifiaient comme des facteurs de succès pour un traitement efficace des demandes d'accès à l'information. Elle a reçu des réponses de sept d'entre eux.

Afin de compléter les démarches, dans certains cas, la Commission a mené des entrevues avec les responsables d'organismes. Cela a entre autres permis la démonstration du fonctionnement de systèmes de suivi informatisés et l'obtention d'éclaircissements.

Pour peaufiner son analyse, la Commission a également considéré les statistiques de son système de gestion de dossiers, mené une revue de l'actualité et examiné les décisions de sa section juridictionnelle faisant référence à la pandémie de COVID-19. Elle a enfin consulté différents documents et déclarations faits par des homologues sur les délais de traitement et l'impact de la pandémie sur l'accès à l'information.

3.3 Comparaison de données

Les questions de la Commission visaient les années financières 2018-2019, 2019-2020 et 2020-2021. L'objectif était d'obtenir un portrait comparatif sur une certaine durée pour mieux évaluer l'effet pandémique.

Un certain nombre d'organismes compilent plutôt leurs données par année civile ou scolaire (les annexes précisent lesquels). L'alignement imparfait des périodes, illustré ci-dessous, a compliqué certaines comparaisons : l'année 3 correspond assez bien au début de la pandémie pour les organismes tenant des statistiques par année financière, mais moins pour les autres.

²⁵ Une partie de ces informations sont disponibles dans le rapport annuel des organismes publics visés par le Règlement sur la diffusion. Toutefois, seul un nombre restreint d'organismes faisant partie de l'échantillon y sont assujettis : les organismes du secteur de la santé, les établissements scolaires, les services de police et les municipalités n'ont pas à publier ces statistiques dans leurs rapports annuels.

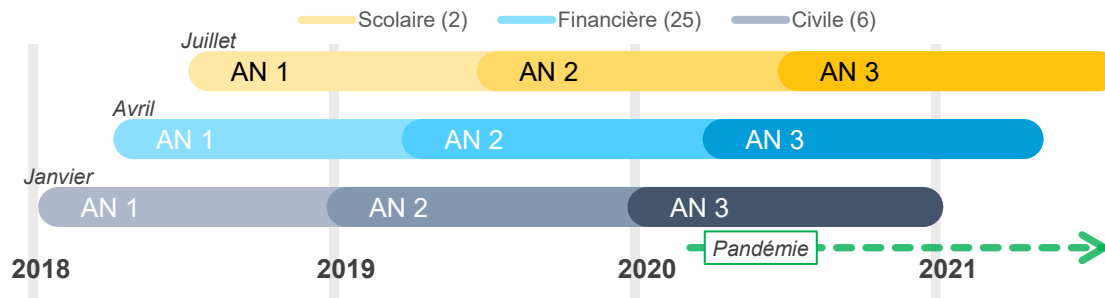


Figure 1 – Années de référence utilisées dans l'étude et alignement des périodes de référence des organismes

Au sein des organismes du secteur de la santé, plusieurs ont transmis des statistiques séparées pour le volet archives médicales. Puisque celles-ci sont régies par un cadre légal plus vaste que la seule Loi sur l'accès et que tous ces organismes n'ont pas envoyé ces données, la Commission n'a considéré dans ses calculs que les demandes ne concernant pas des dossiers médicaux. Pour la plupart, il s'agissait de demandes d'accès à des documents administratifs.

L'échantillon comprend des organismes de taille variable, structurés différemment et œuvrant dans différents secteurs d'activité. Les compilations statistiques effectuées par ces organismes ne sont pas nécessairement homogènes. En réponse aux questions de la Commission, certains d'entre eux n'ont ainsi pas pu fournir de chiffres précis concernant le délai de traitement moyen des demandes d'accès à l'information, puisqu'ils tiennent des statistiques catégorielles exclusivement (20 jours et moins; 21 à 30 jours; plus de 30 jours). Un autre n'a donné que le délai moyen, sans répartition par catégorie de délai. Enfin, tous ne font pas la distinction, dans leurs statistiques, entre les demandes d'accès aux documents administratifs et les demandes d'accès et de rectification liées aux renseignements personnels. À travers ce document, plusieurs statistiques sont donc calculées en excluant les données de certains organismes. Au besoin, ces précisions sont faites au fil des pages.

Enfin, les organismes ciblés traitent des volumes différents de demandes d'accès à l'information, allant de 2 par année à plus de 12 000. Afin de tenir compte de ces disparités dans ses calculs, la Commission a appliqué une pondération sur la base du nombre de demandes traitées²⁶. Cela reflète davantage le délai moyen auquel peut s'attendre un demandeur, en tenant compte des organismes auxquels il est le plus susceptible de s'adresser. En contrepartie, ce choix donne un poids très important aux statistiques provenant des organismes qui traitent un plus grand nombre de demandes. Par conséquent, le rapport présente également des statistiques non pondérées à des fins de comparaison.

²⁶ Pour les statistiques calculées pour chaque organisme (ex. délai de traitement moyen pendant les deux premières années de référence, répartition des demandes traitées par catégorie de délai sur toute la période), une pondération a aussi été appliquée en fonction du nombre de demandes traitées dans une année donnée par rapport au total traitées sur la période.

4. CONSTATS

Dans l'ensemble, **les données et documents analysés par la Commission révèlent un problème important quant au respect des délais légaux de réponse aux demandes d'accès à l'information.** Même s'il existe une grande variabilité entre les organismes sur cet aspect, les statistiques disponibles font qu'il est difficile d'associer des facteurs précis aux écarts de performance. Les organismes rapportent des défis variés, le plus souvent liés aux ressources humaines, à la complexité des demandes reçues et aux difficultés de repérage d'informations au sein de nombreuses unités administratives différentes. Cependant, la majorité suit une démarche d'amélioration continue pour tenter de résoudre les problèmes.

Il est également clair que **la pandémie a entraîné des conséquences sur l'accès à l'information au Québec.** Les équipes n'y étaient pas préparées. Les délais de traitement se sont allongés au sein de plus de la moitié des organismes publics. Certains organismes éprouvant déjà des difficultés ont vu leur situation empirer, alors que d'autres affichent plus de stabilité. Les principaux enjeux rapportés sont l'accroissement de la complexité des demandes et du volume d'informations à traiter, le passage abrupt au télétravail (par ex. perte d'accès aux dossiers papier, processus non entièrement numérique) et, dans le secteur de la santé, le redéploiement des ressources vers des secteurs plus névralgiques.

La Commission constate néanmoins que **plusieurs organismes ont mis en place des mesures pour mieux respecter la loi au cours des dernières années.** Parmi les facteurs de succès mentionnés par sept des huit organismes questionnés sur le sujet²⁷, on compte par exemple une gestion entièrement numérique des demandes et des activités de maintien ou de renforcement de l'expertise en accès à l'information. La Commission recense également des pratiques positives rapportées dans l'échantillon de façon plus large.

4.1 Quel est le portrait des délais de traitement, des pratiques et de la structure des organismes publics en matière d'accès à l'information?

Depuis plusieurs années, la Commission est préoccupée par les délais de traitement des demandes d'accès à l'information par les organismes publics. Le retard dans la transmission des informations demandées équivaut souvent à un refus d'accès²⁸. Des acteurs de la société civile et des médias ont également fait part des mêmes

²⁷ L'un des organismes n'a pas répondu à cette demande supplémentaire.

²⁸ Dans d'autres cas, comme le soulignait déjà la Commission dans son rapport quinquennal de 2002, « le délai de traitement d'une demande d'accès aura parfois pour effet d'enlever tout intérêt à l'information recherchée ». COMMISSION D'ACCÈS À L'INFORMATION, *Une réforme de l'accès à l'information : le choix de la transparence*, 2002, p. 33, en ligne : <https://www.cai.gouv.qc.ca/documents/CAI_RQ_2002.pdf>.

préoccupations²⁹. Par conséquent, la Commission a voulu mieux connaître l'état de la situation et obtenir un aperçu des facteurs (pratiques, structures) qui peuvent avoir un effet sur les délais de traitement.

À partir des statistiques et des réponses reçues des organismes de l'échantillon, la Commission dresse 25 constats quant aux délais de traitement, aux pratiques et à la structure des organismes publics en matière d'accès à l'information. Ceux-ci sont rapportés au fil des sections suivantes.

4.1.1 Statistiques

Dans un souci de refléter la situation de l'accès à l'information hors pandémie, la Commission présente des statistiques concernant les années de référence 1 et 2, soit entre janvier 2018 et juin 2020 au plus tard selon les organismes considérés.

Volume et type de demandes reçues et traitées : Pendant ce laps de temps, les organismes sélectionnés ont reçu 93 482 demandes et en ont traité 90 687. Cela représente un taux de traitement de 97 %³⁰. L'Annexe 2 présente un tableau récapitulatif des volumes de demandes gérés par chacun des organismes par année de référence.

Généralement, ils reçoivent un type de demande de façon prédominante, soit celles qui touchent les documents administratifs (municipalités, secteur scolaire, certains ministères et organismes gouvernementaux) ou les renseignements personnels (secteur de la santé, services de police, certains ministères et organismes gouvernementaux). 30 organismes sur les 33 font une distinction statistique entre ces deux types de demandes.

Délais de traitement : Le délai de traitement moyen, chez les organismes qui le comptent, a varié de 4 à 91 jours pendant les deux premières années de référence³¹; l'Annexe 3 présente les données détaillées à ce sujet. Il a dépassé 20 jours chez la moitié des organismes pour chacune des années. Environ 16 % des organismes déclarent un délai de traitement moyen de plus de 30 jours, au-delà du délai légal avec extension. Globalement, il existe plus de variabilité parmi les organismes déclarant un délai de traitement moyen de plus de 20 jours, comme l'illustre le diagramme en boîte suivant. La marque la plus à gauche représente la valeur minimale et celle plus à droite, la valeur maximale. La boîte s'étend du premier au troisième quartile (et englobe donc 50 % des données). La ligne qui la scinde en deux représente la médiane.

²⁹ Voir par exemple Maxime BERGERON et Joël-Denis BELLAVANCE, « Accès à l'information – Des obstacles « scandaleux » à Québec et à Ottawa », *La Presse* (28 septembre 2022), en ligne : <<https://www.lapresse.ca/actualites/2022-09-28/acces-a-l-information/des-obstacles-scandaleux-a-quebec-et-a-ottawa.php>> (consulté le 28 septembre 2022); FÉDÉRATION PROFESSIONNELLE DES JOURNALISTES DU QUÉBEC ET AUTRES, « Lettre ouverte : Protéger les citoyens par l'accès à l'information », *Fédération professionnelle des journalistes du Québec* (22 juin 2022), en ligne : <<https://www.fpqj.org/fr/prises-de-position/lettre-ouverte-protoger-les-citoyens-par-l-acces-a-l-information>> (consulté le 16 août 2022); Marie-Ève MARTEL, *Privé de sens*, Montréal, Somme toute, 2021.

³⁰ Les demandes excédentaires ne sont pas abandonnées, mais plutôt traitées dans l'année de référence suivante.

³¹ 27 des 33 organismes rapportent un délai de traitement moyen annuel.

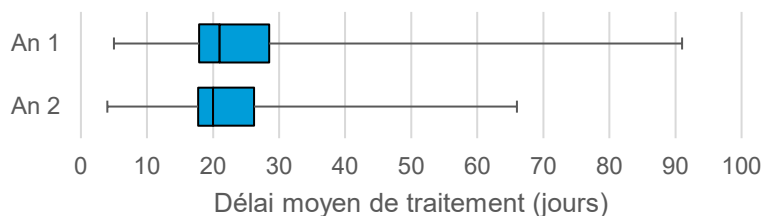


Figure 2 – Distribution des délais de traitement moyens rapportés par les organismes sélectionnés (années 1 et 2)

À travers tous ces organismes, ce délai s'établit à environ 24 jours globalement pour les années 1 et 2, peu importe la méthode de calcul, comme montré par le tableau suivant.

Tableau 1 – Délai de traitement moyen global à travers tous les organismes sélectionnés (années 1 et 2)

Délai	An 1	An 2	Sur 2 ans
Pondéré ³²	23,5	24,4	23,9
Non pondéré	24,4	23,8	23,8

La Commission ne constate pas de corrélation claire entre ces délais et le volume de demandes traitées, le nombre d'employés affectés au traitement des demandes d'accès à l'information, la proportion de demandes touchant des documents administratifs ou le secteur d'activité. Ces éléments sont toutefois difficiles à évaluer précisément en raison de la taille de l'échantillon et des disparités dans les chiffres fournis.

Constat 1. Le délai de traitement moyen à travers tous les organismes sélectionnés, hors pandémie, atteint environ 24 jours. Tant pendant la première que la deuxième année de référence (donc avant la pandémie), environ la moitié des organismes sélectionnés déclarent un délai de traitement moyen dépassant le délai légal initial de 20 jours. Pour environ 16 % d'entre eux, la moyenne excède même les 30 jours.

Répartition des demandes traitées selon la catégorie de délai : La plupart des organismes fournissent également la répartition des demandes traitées en catégories de délai (20 jours et moins; 21 à 30 jours; plus de 30 jours). À travers les 31 qui ont compilé ces données pour les années 1 et 2, on retrouve la distribution illustrée dans le graphique ci-bas. Environ 30 % des demandes sont traitées au-delà du délai légal initial de 20 jours, et la moitié de celles-ci au-delà du délai étendu de 30 jours au total.

Ce graphique ne présente pas seulement un effet de moyenne. Les données de l'Annexe 3 indiquent ainsi que pendant les années de référence 1 et 2, presque tous les organismes sélectionnés ont traité des demandes en plus de 20 jours. Pour une majorité d'entre eux, c'est même un tiers des demandes qu'ils ont reçues.

³² Voir la section 3.3.

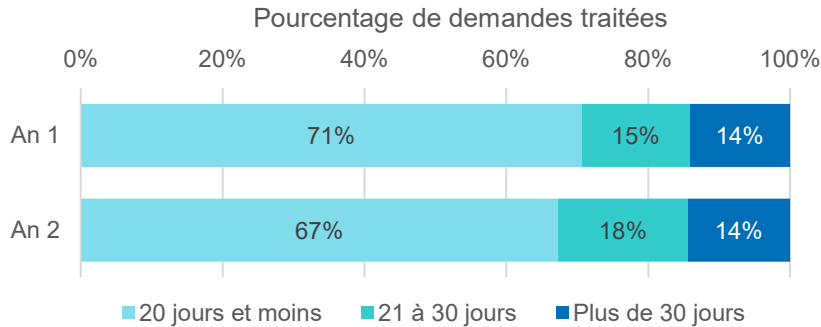


Figure 3 – Proportion des demandes traitées selon chaque catégorie de délai à travers tous les organismes sélectionnés (années 1 et 2)

Constat 2. Presque tous les organismes sélectionnés ont traité une certaine portion des demandes en dehors du délai légal initial de 20 jours pendant les années de référence 1 et 2. Plus de la moitié d’entre eux ont même traité un tiers des demandes au-delà de ce délai; ils ont donc considéré qu’une demande sur trois ne pouvait être traitée en 20 jours sans nuire au déroulement normal de leurs activités.

4.1.2 Structure, ressources, défis et pistes d’amélioration

À partir des réponses aux questions qu’elle a adressées à chacun des organismes publics, la Commission dresse dans cette section le portrait de la structure des équipes d’accès à l’information, de leurs effectifs, des processus et outils qu’elles utilisent, des défis auxquels elles disent faire face et des mesures qu’elles prennent pour améliorer leur performance.

4.1.2.1 Structure

Responsable : À travers les organismes sélectionnés, le responsable est généralement un cadre au sein d’une unité administrative transversale³³. La plupart du temps, les unités administratives traitant les demandes d’accès à l’information s’insèrent en effet au sein de services plus larges, comme celui des affaires juridiques ou de la qualité des services, ou encore le secrétariat général. On leur confie également d’autres mandats : protection des renseignements personnels ou confidentiels, diffusion de l’information, relations avec les citoyens, gestion des plaintes, formation des employés, etc.

L’analyse des **organigrammes** indique que les responsables sont généralement assez près des dirigeants des organismes dans la hiérarchie, en particulier au sein des municipalités, des organismes du secteur de la santé et des établissements ou centres de services scolaires. La structure typique de ces organismes est représentée ci-dessous, l’unité administrative du bas étant celle où œuvre le responsable.

³³ La Commission entend par là que cette unité administrative est chargée de mandats institutionnels larges, comme la qualité des services, la reddition de comptes, les affaires juridiques, etc.

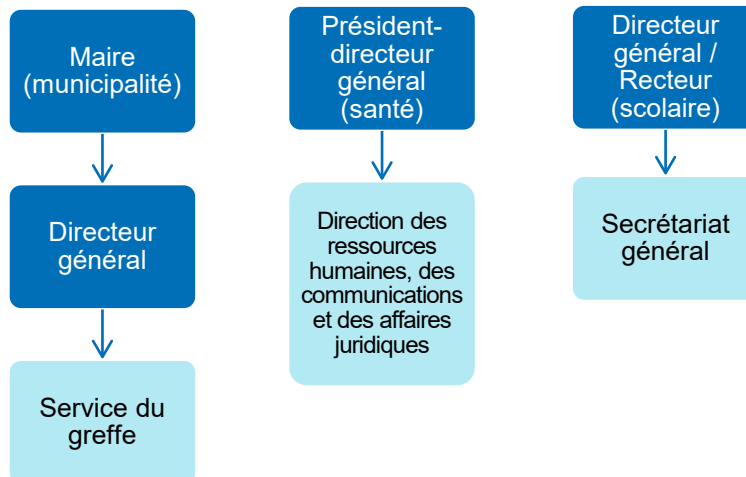


Figure 4 – Organigrammes types pour les organismes des secteurs municipal, de la santé et scolaire

La situation est plus variable au sein des services de police et des ministères et organismes gouvernementaux. Si certaines unités sont peu distantes du dirigeant, la Commission constate toutefois dans quelques cas que les responsables œuvrent au sein d'unités enchâssées dans trois ou quatre structures en dessous du dirigeant. Par contraste, le dirigeant lui-même conserve parfois la fonction de responsable, en particulier dans les petits organismes, et certaines unités administratives chargées de l'accès à l'information sont directement sous l'autorité du dirigeant (par ex. sous-ministre, directeur général, etc.).

Constat 3. Typiquement, le responsable est un cadre dans une unité administrative transversale de l'organisme. Il est généralement assez près du dirigeant, mais il arrive que plusieurs niveaux hiérarchiques l'en séparent.

Autres membres du personnel : Outre le responsable, les équipes d'accès à l'information sont généralement constituées de personnes ayant l'un des profils suivants :

- > Adjoint administratif ou agent de bureau;
- > Analyste ou conseiller en accès à l'information;
- > Archiviste;
- > Avocat;
- > Conseiller en communication;
- > Policier ou inspecteur (au sein des services de police);
- > Technicien en documentation;
- > Technicien juridique.

Deux services de police mentionnent également que la ville à laquelle ils sont associés leur offre le soutien d'un certain nombre d'employés.

Afin de fluidifier le traitement des demandes, certains organismes de taille importante font également appel à un **réseau de répondants**, soit des responsables désignés dans différents établissements ou autres unités administratives. Ceux-ci, qui ont parfois leur propre équipe, consacrent une partie de leurs tâches à épauler le responsable notamment

dans la recherche des documents et renseignements visés par les demandes d'accès à l'information. Ils traitent parfois les demandes du début à la fin dans le cas où celles-ci sont courantes et ne posent pas de difficultés – par exemple, l'accès à des renseignements personnels par la personne concernée à même des locaux régionaux de l'organisme. Par ailleurs, comme mentionné précédemment, le traitement des demandes d'accès à des dossiers médicaux est confié à une unité d'archives médicales séparée dans plusieurs organismes du secteur de la santé.

Constat 4. Quelques organismes de plus grande taille désignent des répondants régionaux ou sectoriels qui assistent directement l'équipe principale d'accès à l'information, surtout pour le repérage des informations. À l'occasion, ces répondants traitent certaines demandes courantes dans leur entièreté.

4.1.2.2 Effectifs

Équipes : Dans tous les organismes de l'échantillon, sauf deux qui comptent moins de dix employés, le responsable est soutenu par au moins un employé. Les équipes chargées de traiter les demandes d'accès à l'information sont généralement petites, avec une médiane de trois en excluant le responsable, ce qui correspond à moins d'un pour cent du nombre total d'employés des organismes dans la quasi-totalité des cas. Un seul organisme indique que 6 % de ses effectifs sont impliqués dans ce processus, sans préciser toutefois le pourcentage de leurs tâches qui s'y rapportent. Dans certains grands organismes, quelques équipes atteignent une vingtaine de personnes en comptant les répondants, mais celles-ci ne travaillent pas à temps plein au traitement des demandes.

En raison des fonctions multiples généralement confiées aux unités administratives chargées d'accès à l'information, la Commission constate qu'il est rare que des employés consacrent l'entièreté de leur temps de travail au traitement des demandes. Pour la majorité, y compris parfois pour les responsables, il s'agit d'une tâche parmi d'autres.

Constat 5. Le responsable est épaulé par une petite équipe (médiane de trois personnes) comptant souvent un professionnel et des employés de soutien. Le personnel est rarement dédié exclusivement au traitement des demandes d'accès à l'information.

Quantité de personnel et défis : Bien que plusieurs organismes de l'échantillon rapportent un accroissement du volume ou de la complexité des demandes à traiter, celui-ci ne s'est pas toujours traduit par une hausse du personnel affecté à cette tâche dans les dernières années. Environ 40 % des organismes rapportent avoir augmenté leurs effectifs de manière temporaire ou permanente en réaction aux défis posés par le traitement des demandes d'accès à l'information.

Néanmoins, 64 % des organismes interrogés indiquent que des problèmes liés aux ressources humaines minent leur capacité à respecter systématiquement les délais légaux. Entre autres, ils soulignent que la petite taille des équipes les rend moins résilientes dans des périodes de fort volume de demandes, lors des vacances annuelles ou en cas d'absence prolongée de l'un des employés. Plusieurs mentionnent également la difficulté d'embaucher et de garder des employés qualifiés dans le domaine de l'accès

à l'information et de la protection des renseignements personnels et le temps de formation important qu'il faut investir pour qu'un nouvel employé soit efficace dans ses fonctions.

4.1.2.3 Processus et outils

Tous les organismes de l'échantillon suivent globalement les mêmes étapes de traitement d'une demande d'accès à l'information :



Figure 5 – Étapes de traitement d'une demande d'accès à l'information

Les réponses des organismes apportent un éclairage sur chacune de celles-ci. Elles comprenaient pour la plupart des documents liés à leurs processus et outils de travail, comme des politiques, des procédures, des documents de formation ou des captures d'écran d'outils informatiques. Toutefois, cinq organismes ont indiqué n'avoir aucune politique, directive ou processus écrit de traitement des demandes d'accès à l'information.

Constat 6. À haut niveau, tous les organismes suivent les mêmes étapes de traitement des demandes : réception de la demande, analyse de la demande, repérage des informations, analyse et application des restrictions et réponse à la demande.

Constat 7. Certains organismes n'ont aucune politique, procédure ou autre document écrit encadrant le traitement des demandes d'accès à l'information.

Réception de la demande : Bien que les demandes d'accès à l'information puissent être formulées oralement ou par voie postale³⁴, elles sont de plus en plus soumises par voie électronique. La plupart des organismes utilisent ainsi une boîte courriel commune pour recevoir l'ensemble des demandes écrites. Pour les organismes de grande taille ou comptant plusieurs établissements, il y a parfois une boîte courriel pour chaque région ou secteur.

Constat 8. Typiquement, les organismes reçoivent les demandes électroniques dans une boîte courriel commune.

Analyse de la demande : Les demandes sont analysées par le personnel spécialisé, qui en vérifie l'étendue, la complexité et la légalité. Elles sont ensuite numérotées, puis ajoutées à un système informatique de suivi dans la plupart des cas. Celui-ci peut être simple (tableur) ou complexe (base de données, logiciel dédié). Il permet souvent le calcul des échéances. Bon nombre d'organismes ont aussi recours à des agendas électroniques

³⁴ Pour les demandes d'accès aux documents : Loi sur l'accès, art. 43. Les demandes d'accès à des renseignements personnels ou de rectification de ceux-ci doivent être formulées par écrit : *Id.*, art. 94.

pour prévoir des rappels aux dates d'échéance pour la réponse aux demandes. La gestion des outils informatiques et des suivis est souvent dévolue au personnel de soutien.

Les outils informatiques utilisés par les organismes servent également à la reddition de comptes annuelle dans de nombreux cas. Toutefois, ils ne contiennent pas systématiquement de détails sur tous les aspects d'une demande et ne sont pas toujours homogènes dans les informations qu'ils permettent de colliger. Parfois, ils sont aussi utilisés pour suivre le traitement d'autres dossiers, comme les plaintes à l'égard de la qualité des services ou les demandes d'information. Même parmi les organismes soumis au Règlement sur la diffusion, il existe certaines disparités dans le type d'outil utilisé et l'étendue des informations compilées. Cette situation explique que certaines données demandées par la Commission ne soient pas disponibles au sein d'une partie des organismes (voir section 3.3).

Constat 9. Les organismes utilisent en majorité des outils de suivi informatisés relativement simples, comme des tableurs ou des agendas.

Constat 10. Il existe des disparités dans les informations colligées, et conséquemment dans les statistiques disponibles sur l'accès à l'information.

Repérage des informations : Le repérage des informations est une étape clé du traitement d'une demande d'accès à l'information, qui peut toutefois demander du temps. La rigueur de la recherche est déterminante pour la qualité de la réponse transmise – soulignons qu'année après année, environ 23 % des recours reçus par la Commission sont déposés après qu'un organisme a répondu qu'il ne détient aucun document pertinent pour la demande d'accès à l'information ou que tous les documents visés ont été transmis, les demandeurs estimant alors que la recherche a été incomplète³⁵. Les instructions données par le responsable et son équipe guident le repérage et revêtent donc une importance particulière³⁶. Puisque les équipes d'accès à l'information ne détiennent pas directement les documents, elles font appel aux services ou directions susceptibles de pouvoir répondre à la demande.

Les recherches sont faites dans les systèmes informatiques, mais également à travers les documents détenus sur d'autres formats (par ex. papier), ce qui peut ensuite impliquer la numérisation d'importantes quantités de documents. Par la suite, tout document ou renseignement visé par la demande est transmis à l'équipe d'accès à l'information.

C'est pour cette étape de repérage que les réponses des organismes diffèrent le plus, selon leurs circonstances particulières. Par exemple, certains doivent consulter un grand

³⁵ Par exemple, pendant la période de référence visée par cette étude (de 2018-2019 à 2020-2021), la Commission a reçu 4 962 demandes de révision, dont 1 113 (22,4 %) déposées parce que le demandeur mettait en doute le repérage effectué (443 alors que l'organisme disait avoir transmis tous les documents répondant à la demande et 670 alors qu'il indiquait n'en avoir repéré aucun qui réponde à la demande).

³⁶ COMMISSION D'ACCÈS À L'INFORMATION, *Demande de révision ou d'examen de mécontentement - Repérage complet et sérieux des documents visés par une demande d'accès*, 2020, en ligne : <https://www.cai.gouv.qc.ca/documents/CAI_FI_demande_revision_vf.pdf>.

nombre d'unités administratives³⁷; d'autres possèdent encore de grands volumes d'informations au format papier, moins facilement repérables, ou disposent d'outils informatiques qui ne permettent pas de trouver toute l'information voulue. D'autres encore rapportent des défis de gestion documentaire, qui ralentissent cette étape. Si certains organismes allouent un délai maximum (par ex. 10 jours) à cette phase de repérage, le temps de traitement peut rapidement gonfler à cette étape dans d'autres cas.

Constat 11. Les principales disparités de délai de traitement entre organismes semblent se situer du côté du repérage des informations en raison d'enjeux divers (efficacité des outils informatiques, défis de gestion documentaire, complexité structurelle, etc.).

Analyse et application des restrictions : Le personnel spécialisé dans l'application de la Loi sur l'accès (professionnel ou responsable) doit accomplir plusieurs tâches à la réception des documents et renseignements repérés. À travers les indications des organismes, on distingue les opérations suivantes :

- Vérifier que toutes les informations requises ont été reçues des unités administratives qui les détiennent;
- Aviser tout tiers ayant fourni certains renseignements visés par la demande pour obtenir ses observations;
- Réévaluer le délai de traitement de la demande et aviser le demandeur d'une extension de 10 jours au besoin;
- Analyser les documents et renseignements et appliquer les restrictions obligatoires et facultatives prévues dans les lois applicables (notamment en caviardant des passages) – il arrive que certaines directions ou les hautes autorités d'un organisme soient sollicitées dans le cadre de cette analyse. Cela peut avoir pour effet d'allonger le temps alloué à cette étape;
- Déterminer si la demande peut être acceptée en totalité ou en partie ou si elle doit être refusée.

Le temps consacré à cette étape d'analyse peut varier considérablement en fonction du contexte de chaque organisme (voir la section 4.1.2.4), de la portée et de la complexité de la demande.

Réponse à la demande : Une fois l'analyse complétée, le personnel prépare la correspondance à adresser au demandeur, qui explique la décision prise et présente les documents transmis. L'approbation finale de cette correspondance revient généralement au responsable. La transmission de la réponse et des documents est typiquement effectuée par le personnel de soutien.

³⁷ Chez les organismes qui comptent sur un réseau de répondants, celui-ci intervient principalement à cette étape.

Communications avec le demandeur : À différents moments du processus, des communications sont prévues avec le demandeur :

- > La quasi-totalité des organismes de l'échantillon prévoit la transmission (automatique ou manuelle) d'un accusé de réception informant le demandeur du délai légal de réponse et fournissant les diverses informations prévues par la loi³⁸. Trois organismes de l'échantillon, toutefois, n'en transmettent aucun.
 - La Commission constate aussi qu'un petit nombre d'organismes font état d'emblée qu'ils disposent d'un délai légal de 30 jours alors que la loi prévoit 20 jours. D'autres invoquent le délai supplémentaire de 10 jours sans expliquer les conditions leur permettant de le faire.
- > Deux organismes expliquent échanger avec le demandeur pour obtenir des précisions sur sa demande au besoin, en cohérence avec les articles 42 et 95 de la Loi sur l'accès. Deux autres font référence indirectement à cette pratique. Celle-ci bénéficie tant à l'organisme qu'au demandeur, car elle permet de circonscrire les besoins.
- > Certains organismes qui prévoient un dépassement des délais légaux indiquent qu'ils assurent un suivi auprès du demandeur pour l'informer des raisons du délai (par ex. implication de tiers, volume de documents recherchés).

Constat 12. Quelques organismes ne transmettent pas d'accusé de réception des demandes, malgré ce que prévoit la loi. Dans le texte des accusés de réception, certains organismes n'expliquent pas adéquatement la distinction entre les deux délais légaux (20 jours initiaux plus 10 jours d'extension).

4.1.2.4 Défis

Questionnés sur les facteurs expliquant que certaines demandes sont traitées en dehors des délais légaux, les organismes font état de défis variés. Le graphique suivant les présente en ordre de fréquence :

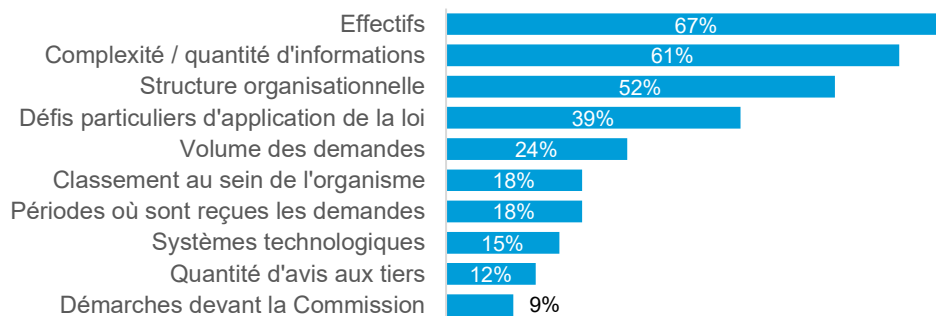


Figure 6 – Facteurs affectant le délai de traitement des demandes d'accès à l'information selon la proportion des organismes sélectionnés qui les mentionnent

Outre les problèmes liés aux effectifs, abordés dans la section 4.1.2.2, les enjeux soulevés par rapport au contenu des demandes d'accès à l'information sont importants. La majorité

³⁸ Loi sur l'accès, art. 46 et 97.

des organismes indique ainsi faire face à plusieurs demandes qui sont complexes pour l'une des raisons suivantes :

- > Utilisation de termes peu spécifiques ou très larges (ex. « tout document »), qui impliquent beaucoup de recherches;
- > Grande quantité d'informations à analyser (nombre de documents ou volume de ceux-ci);
- > Nature des informations, certaines étant moins faciles à repérer et à analyser (par ex. échanges courriels), d'autres demandant une analyse approfondie pour respecter la loi (par ex. renseignements personnels, qui demandent un caviardage rigoureux).

Ces situations peuvent faire augmenter substantiellement le temps requis pour la recherche ou l'analyse des documents et des renseignements. De même, la quantité de personnes mobilisées ou consultées au sein de l'organisme public augmente avec le volume de documents ou de renseignements visés.

Par ailleurs, plus de la moitié des organismes interrogés rapporte que leur structure organisationnelle nuit parfois au respect des délais légaux, que ce soit par exemple en raison du nombre d'unités administratives contactées, de leur répartition géographique ou de la nature spécialisée des informations recherchées. Ces situations demandent beaucoup de communications entre l'équipe d'accès à l'information et les autres unités, ce qui cause des retards et parfois des erreurs. Les organismes interrogés soulignent aussi que les défis de ressources humaines existent également dans le reste de l'organisme.

Certains organismes font état de défis particuliers dans l'application de la loi, qui peuvent varier selon leur secteur d'activité. Par exemple :

- > Des organismes liés à la sécurité publique indiquent que l'analyse de l'impact potentiel de la communication des documents sur une enquête ou un processus judiciaire³⁹ exige beaucoup de temps et revient dans un grand nombre de dossiers;
- > Un organisme qui applique une loi sectorielle en plus de la Loi sur l'accès explique qu'il y a une absence de jurisprudence propre à cette loi, particulièrement vu qu'elle a fait l'objet de modifications récentes, et que cela complique ses analyses;
- > Deux organismes du secteur de la santé soulignent que les changements structurels importants apportés à partir de 2015⁴⁰ continuent d'avoir un impact sur le traitement des demandes (ex. arrimage imparfait des systèmes d'information, enjeux de gestion documentaire, etc.).

Parmi les autres facteurs mentionnés par un moins grand nombre d'organismes, notons :

³⁹ *Id.*, art. 28 et 32.

⁴⁰ *Loi modifiant l'organisation et la gouvernance du réseau de la santé et des services sociaux notamment par l'abolition des agences régionales*, RLRQ, c. O-7.2.

- > L'accroissement annuel du volume de demandes d'accès à l'information reçues;
- > Les enjeux de classement des documents ou des renseignements (gestion documentaire);
- > Les périodes où sont reçues les demandes (par ex. avant la période des fêtes de fin d'année, pendant les vacances scolaires – moments qui coïncident avec l'absence de plusieurs employés);
- > La quantité de demandes pour lesquelles des tiers doivent être consultés;
- > Les difficultés liées aux outils technologiques, par exemple en raison de systèmes ne permettant pas le repérage de toutes les informations voulues ou en raison du grand nombre d'opérations requises (caviardage, fusion de documents, conversions de formats, etc.).

Deux organismes, enfin, indiquent que la préparation de nombreuses audiences devant la Commission demande beaucoup de temps au responsable et à son équipe.

Constat 13. Les défis rapportés par les organismes sont variés : ils concernent surtout les ressources humaines (mouvement de personnel, difficulté à embaucher, etc.), la complexité des demandes et la quantité d'informations à analyser pour certaines d'entre elles, de même que la structure organisationnelle (nombre d'unités administratives détentrices, communications et suivis à assurer, etc.).

4.1.2.5 Amélioration continue

Plusieurs organismes envisagent des mesures d'amélioration en lien avec l'accès à l'information, ou en ont déjà mis en place au cours des trois dernières années.

L'adoption d'outils de suivi informatisés plus performants qui améliorent la priorisation des demandes, ou l'intention d'en acquérir ou d'en développer, sont des mesures qui reviennent fréquemment. Par ailleurs, une variété d'autres mesures sont envisagées ou déployées :

- > Formations⁴¹ en plus grand nombre;
- > Élaboration de nouveaux documents structurant le processus de traitement des demandes;
- > Embauche de personnel supplémentaire;
- > Analyses de performance;
- > Initiatives visant à améliorer la communication entre les équipes;
- > Révision des processus.

Un seul des 33 organismes interrogés mentionne la possibilité d'accroître la diffusion proactive d'informations pour faire diminuer le nombre de demandes d'accès reçues.

⁴¹ Notamment celles de l'Association des professionnels en accès à l'information et en protection de la vie privée (AAPI).

Constat 14. La majorité des organismes ont apporté des modifications à leurs pratiques dans les trois dernières années, comme une plus grande utilisation du numérique, un accroissement de la formation ou une mise à jour des documents et processus. La diffusion proactive ne fait pas partie des solutions typiquement envisagées.

4.2 Quelles ont été les conséquences de la pandémie sur le traitement des demandes d'accès à l'information?

Le 11 mars 2020, l'Organisation mondiale de la santé déclare que la COVID-19 a atteint le stade pandémique. Le Québec décrète l'état d'urgence sanitaire deux jours plus tard. Des mesures visant à freiner la contagion sont mises en place très rapidement, ce qui engendre des perturbations très importantes dans le fonctionnement des organismes publics. L'accès à l'information n'est pas épargné : par exemple, Radio-Canada rapporte en mai 2020 que le nombre de réponses à des demandes d'accès à des documents administratifs diffusés par les principaux ministères a chuté drastiquement⁴².

Le 5 mai 2020, la Commission souligne sur son site Web l'importance de la transparence pendant la pandémie⁴³. D'une part, elle insiste sur l'importance de documenter adéquatement les processus décisionnels, puisqu'un grand nombre de décisions exceptionnelles sont prises par décret et ont un impact important sur les droits et sur la société, et de diffuser proactivement des informations pertinentes. D'autre part, tout en reconnaissant que la pandémie constitue un défi pour l'accès à l'information, elle invite les organismes publics à assurer un traitement diligent des demandes en cette matière. Ces éléments trouvent également écho dans une résolution commune publiée en juin 2021 avec les homologues de la Commission au Canada⁴⁴. À l'aube de ses 40 ans, la Commission a réitéré l'importance de la transparence des institutions gouvernementales pour la démocratie et la confiance des citoyens, notamment en période de crise sanitaire : « L'accès à l'information ne devrait pas être considéré comme un fardeau, mais comme un jalon incontournable de la démocratie et un important vecteur de la confiance du public envers ses institutions »⁴⁵.

La Commission a souhaité mieux comprendre les impacts de la pandémie sur l'accès à l'information au Québec. À partir des statistiques et des réponses reçues des organismes

⁴² D. BOILY, précité, note 5.

⁴³ COMMISSION D'ACCÈS À L'INFORMATION, précité, note 20.

⁴⁴ COMMISSAIRES ET OMBUDSMAN FÉDÉRAUX, PROVINCIAUX ET TERRITORIAUX À L'INFORMATION ET À LA PROTECTION DE LA VIE PRIVÉE, *Renforcer le droit à la vie privée et à l'accès à l'information pendant et après une pandémie – Résolution des commissaires fédéraux, provinciaux et territoriaux à l'information et à la protection de la vie privée*, 2021, en ligne : https://www.cai.gouv.qc.ca/documents/CAI_declaration_commune_AI_PRP_pandemie_FRA_vf.pdf (consulté le 15 août 2022).

⁴⁵ COMMISSION D'ACCÈS À L'INFORMATION, « La Loi sur l'accès à l'information à l'aube de ses 40 ans » (27 septembre 2021), en ligne : <https://www.cai.gouv.qc.ca/loi-sur-lacces-a-linformation-a-laube-de-ses-40-ans/> (consulté le 28 septembre 2022).

de l'échantillon, la Commission dresse des constats qui sont présentés dans les sections suivantes.

4.2.1 Statistiques

Pour mieux illustrer l'effet potentiel de la pandémie, la Commission présente des statistiques qui comparent les trois années de référence de la période examinée, soit entre janvier 2018 et juin 2021.

Volume et type de demandes reçues et traitées : Le graphique suivant présente l'évolution du nombre de demandes reçues et traitées selon l'année de référence. Le taux de traitement des demandes dépasse 96 % pour toute la période. On constate un ralentissement de l'augmentation du nombre de demandes reçues pendant la première année pandémique.

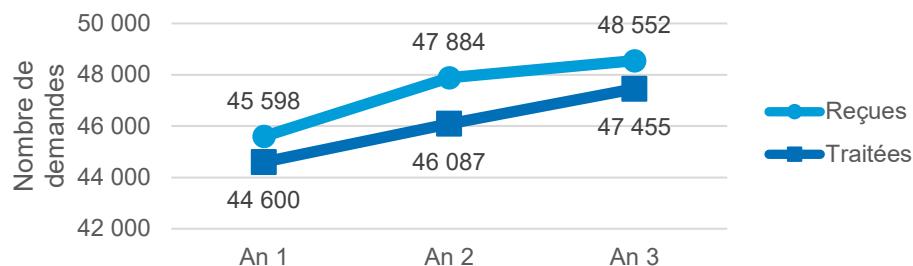


Figure 7 – Évolution du nombre total de demandes reçues et traitées par les organismes sélectionnés (période entière)

On note également dans les chiffres détaillés de l'Annexe 2 que les demandes d'accès à l'information reçues par les organismes du secteur de la santé (hors archives médicales) ont connu une forte augmentation, proportionnellement, entre l'année 1 et l'année 3. Cela les distingue des autres catégories d'organismes.

Les organismes ne rapportent pas, dans l'ensemble, d'évolution particulière dans le type de demandes reçues (accès aux documents administratifs ou demandes liées aux renseignements personnels).

Délai de traitement moyen : Pendant l'année 3, le délai de traitement moyen rapporté par les organismes qui compilent cette statistique a varié de 5 à 68 jours, contre 4 à 91 jours pour les années 1 et 2. La baisse de la valeur maximale est due à l'amélioration de la situation au sein d'un des organismes de l'échantillon au cours de la période. La médiane est quant à elle passée à 22 jours, comparativement à 20 pendant l'année 2. L'ajout de l'année 3 sur le diagramme en boîte suivant illustre la variation par rapport aux années précédentes. On constate principalement un accroissement marqué du troisième quartile, qui passe à 35,9 jours.

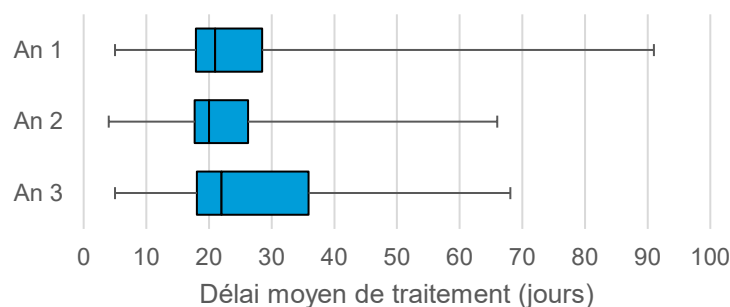


Figure 8 – Distribution des délais de traitement moyens rapportés par les organismes sélectionnés (période entière)

Le tableau suivant compare la moyenne des délais de traitement moyens déclarés par les organismes⁴⁶ pendant les deux premières années de référence par rapport à celle de l'année 3. La différence marquée entre la statistique pondérée et non pondérée s'explique par les délais plus longs au sein de certains organismes traitant un volume important de demandes. Il est possible d'affirmer que le délai moyen a augmenté; toutefois, on ne peut quantifier l'ampleur de cette augmentation avec précision en raison de la taille de l'échantillon et de l'impact de certains organismes. Par exemple, les données d'un service de police qui traite un très grand volume de demandes et déclare un délai de traitement moyen très long affectent significativement les statistiques.

Tableau 2 – Évolution du délai de traitement moyen à travers tous les organismes sélectionnés (période entière)

Délai	Ans 1 et 2	An 3	Écart
Pondéré ⁴⁷	23,9	33,6	+9,7
Non pondéré	23,8	27,9	+4,1

56 % des organismes ont connu leur moins bonne performance en termes de délai de traitement moyen au cours de l'an 3. Plus particulièrement, 8 organismes ont connu une augmentation très marquée de leurs délais entre l'an 1 et l'an 3 (plus de 7 jours de différence). Ceux-ci œuvrent dans différents secteurs d'activité. Au total, comme l'illustre le tableau suivant, le tiers des organismes (contre autour de 16 % les années précédentes) ont traité les demandes d'accès à l'information en plus de 30 jours en moyenne.

Tableau 3 – Évolution de la proportion d'organismes dont le délai moyen se situe dans chaque catégorie de délai (période entière)

Organismes répondant en moyenne en...	An 1	An 2	An 3
20 jours et moins (%)	38,4	46,1	34,6
21 à 30 jours (%)	46,6	36,0	32,8
Plus de 30 jours (%)	15,0	17,9	32,6

⁴⁶ Il s'agit des mêmes 27 organismes que ceux auxquels la note 31 fait référence.

⁴⁷ Voir la section 3.3.

Constat 15. Pendant la première année de pandémie, les délais de traitement ont augmenté chez environ la moitié des organismes publics, avec un accroissement particulièrement marqué au sein d'un petit nombre d'organismes, dont certains traitent un grand volume de demandes. Globalement, le délai de traitement moyen s'est approché de 30 jours; le tiers des organismes (soit deux fois plus que les années précédentes) ont aussi déclaré un délai de traitement moyen dépassant les 30 jours.

Répartition des demandes traitées selon la catégorie de délai : Globalement, la répartition des demandes traitées en fonction de la catégorie de délai, illustrée dans le graphique ci-bas, a très peu varié entre les années 1 et 2 et l'année 3. À nouveau, environ 30 % des demandes ont été traitées au-delà du délai initial de 20 jours, dont la moitié au-delà de 30 jours.

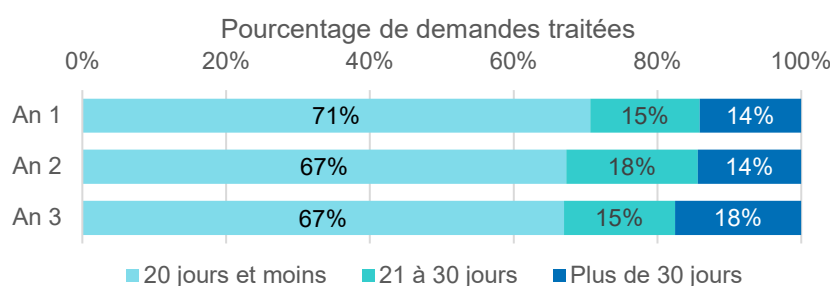


Figure 9 – Proportion des demandes traitées selon chaque catégorie de délai à travers tous les organismes sélectionnés (période entière)

La proportion de demandes traitées en 20 jours et moins a légèrement diminué après la première année de référence. En parallèle, une plus grande proportion de demandes ont été traitées hors délai pendant l'année 3. Sur cet aspect, il est aussi possible que les demandes traitées en plus de 30 jours aient subi des retards plus considérables que les années précédentes. Faute de données plus granulaires (à l'échelle de chaque demande), la Commission ne peut toutefois tirer de conclusion exacte à ce sujet seulement à partir de la répartition et du délai de traitement moyen.

Constat 16. La proportion de demandes traitées en plus de 30 jours a augmenté pendant la première année de pandémie. Pendant l'an 3, c'est près d'une demande sur cinq qui a été traitée au-delà du délai légal maximal.

4.2.2 Défis pandémiques rapportés par les organismes

Les pages suivantes offrent davantage d'explications sur les défis rapportés le plus souvent par les organismes⁴⁸ :

⁴⁸ La Commission constate que ces défis concordent essentiellement avec ceux qu'ont rapportés les organismes publics interrogés par le Commissariat à l'information et à la vie privée de la Colombie-

- > Augmentation du volume des demandes;
- > Complexité ou portée accrues des demandes;
- > Redéploiement des effectifs et passage au télétravail.

En réaction aux difficultés pandémiques, les organismes publics ont pour la plupart modifié leurs accusés de réception pour mentionner la possibilité de dépassements des délais. Plusieurs ont également profité de l'occasion pour numériser l'ensemble du processus de traitement des demandes d'accès.

4.2.2.1 Volume de demandes

Comme mentionné dans la section 4.2.1, le volume global de demandes d'accès à l'information reçues a augmenté pendant la première année de la pandémie. Cette tendance générale cache toutefois des situations variables au sein des organismes.

Par exemple, les perturbations des activités dans le secteur scolaire ont entraîné une baisse dans les demandes adressées aux centres de services scolaires, alors que le niveau est demeuré stable dans les trois universités de l'échantillon. Les services de police notent quant à eux une légère hausse des demandes, surtout liées aux renseignements personnels, qui ont aussi une portée élargie (ex. « tous les renseignements détenus à mon sujet »). Pour les ministères et organismes gouvernementaux, les demandes ont diminué ou sont demeurées stables, sauf pour les ministères particulièrement impliqués dans la gestion de la pandémie.

Ces derniers rapportent une augmentation importante du nombre de demandes d'accès à des documents administratifs, souvent en lien avec l'actualité : recommandations, échanges de courriels, gestion contractuelle, statistiques liées à la COVID-19 (par ex. infections, décès, hospitalisations, données liées aux effectifs, ventilation), etc. Une tendance similaire quant au contenu des demandes est constatée par certains organismes du secteur de la santé.

En parallèle, d'autres organismes dans le même secteur d'activité indiquent qu'ils ont reçu un nombre moins important de demandes d'accès aux dossiers médicaux (traitées par les services des archives médicales). Certains avancent que cette situation s'explique par les mesures de confinement et par la fermeture des services de consultation sur place.

Constat 17. L'effet de la pandémie sur le volume de demandes reçues a été variable d'un organisme à l'autre. Ceux dont les fonctions étaient plus liées à la gestion de la pandémie ont été appelés à traiter plus de demandes à ce sujet.

Britannique. OFFICE OF THE INFORMATION AND PRIVACY COMMISSIONER FOR BRITISH COLUMBIA, précité, note 6, p. 11.

4.2.2.2 Complexité et portée des demandes

Le volume n'est pas l'unique facteur important. Un grand nombre d'organismes interrogés soulignent en effet que même si leur nombre n'a pas toujours augmenté, les demandes ont été plus complexes et ont eu une portée plus large à partir de 2020 :

- Elles concernent souvent plusieurs sujets indépendants : par exemple, un organisme du secteur de la santé fait état d'une demande comportant 17 questions distinctes.
- Elles peuvent viser des quantités très importantes de documents : période de plusieurs années, échanges courriel complets, ensemble des documents de tout type sur une question, etc. Certains organismes rapportent avoir dû traiter plusieurs milliers de documents en lien avec des demandes d'accès à l'information.

Selon les organismes, ces changements dans les demandes ont pour effet d'allonger le temps de repérage et d'analyse. Les délais dépassent donc plus souvent ceux prévus par la loi.

Si la pandémie est un facteur important, ayant par exemple entraîné une forte hausse du nombre de courriels échangés au sein des organismes publics, il n'est toutefois pas possible d'affirmer qu'elle est l'unique cause de l'augmentation en complexité et en portée des demandes.

Constat 18. Un grand nombre d'organismes notent une complexité accrue des demandes (nombre de sujets visés, quantité de documents recherchés), mais il n'est pas possible d'associer cette tendance exclusivement à la pandémie.

4.2.2.3 Redéploiement des effectifs et télétravail

Deux autres défis vécus par un grand nombre d'organismes sont le redéploiement des effectifs en contexte d'urgence sanitaire et le passage subit au télétravail.

Particulièrement au sein des organismes du secteur de la santé, la pandémie a entraîné de fortes pressions sur les équipes et une variation dans les besoins sur le terrain. Par conséquent, du personnel tant administratif que soignant a été réaffecté à d'autres tâches prioritaires. Certains membres des équipes d'accès à l'information ont vu leurs autres fonctions, comme le conseil juridique aux autres unités, augmenter en importance. D'autres ont été prêtés à des services différents, réduisant la capacité de traitement en accès à l'information.

Selon les organismes du secteur de la santé interrogés, l'impact le plus fort des redéploiements s'est toutefois fait sentir sur le terrain, au sein des unités administratives détentrices des documents et renseignements visés par des demandes. Fortement mobilisées pour la gestion de la pandémie, celles-ci ont peiné à transmettre les informations demandées dans des délais normaux, retardant de ce fait l'analyse en vertu de la loi et la réponse aux demandeurs. Au même moment, les demandes liées à la

pandémie augmentaient; un organisme qualifie cette situation de « double sollicitation » d'équipes déjà surchargées.

Constat 19. Dans le secteur de la santé, le redéploiement des effectifs vers des services plus sollicités en raison de la pandémie a retardé le traitement des demandes en allongeant notamment le repérage des informations.

Pour plusieurs organismes, le passage rapide au télétravail a quant à lui généré un retard d'environ un mois dans le traitement des demandes, notamment en raison des délais liés au déploiement des réseaux privés virtuels, à l'achat d'ordinateurs portables et à l'adaptation des processus. À titre d'exemple, l'inaccessibilité de l'espace réseau d'un organisme a complexifié la transmission de documents numérisés repérés par les unités administratives détentrices. Plutôt que d'être versés dans cet espace, les documents devaient être transmis par courriel, un processus laborieux vu leur taille et les limites du système de messagerie quant aux pièces jointes.

L'absence physique d'une grande quantité d'employés en télétravail obligatoire a en outre contribué à l'allongement des délais de traitement pour certaines demandes. Celles qui parvenaient par courrier postal ou par télécopie, par exemple, pouvaient être saisies dans les systèmes de suivi plusieurs jours après leur réception. Celles qui impliquaient des recherches sur des supports physiques (par ex. papier) ont été de loin les plus perturbées. Près du tiers des organismes interrogés indiquent ainsi avoir vécu d'importantes difficultés avec l'accès aux archives ou la numérisation. Dans certains cas, les documents visés étaient d'ordinaire transmis par courrier interne pour être analysés par le responsable; cette pratique a dû être entièrement réévaluée. La réorganisation en mode numérique a donc été nécessaire au sein de plusieurs équipes d'accès à l'information.

Enfin, dans certains cas, le redéploiement des effectifs, le télétravail et les mesures sanitaires ont entraîné l'interruption des services en personne pour les demandeurs. La Commission note que cette suspension du mode d'accès en personne peut avoir empêché les citoyens d'exercer leurs droits dans certains cas, notamment pour l'accès à des archives médicales papier ou lorsqu'aucun processus numérique n'existait déjà pour attester de leur identité suivant l'article 94 de la Loi sur l'accès. La Commission émet l'hypothèse que cette situation pourrait avoir affecté davantage les personnes les plus vulnérables, moins lettrées ou ne disposant pas d'autres moyens de demander accès à des documents ou des renseignements personnels ou de demander la rectification de renseignements personnels (notamment en raison du fossé numérique⁴⁹).

Constat 20. Le passage au télétravail a eu des conséquences majeures sur le traitement des demandes, notamment en rendant difficiles le repérage, la transmission et la numérisation de documents papier à différentes étapes du

⁴⁹ Ce terme décrit les écarts d'accès aux technologies de l'information et de la communication au sein d'un pays. Voir OFFICE QUÉBÉCOIS DE LA LANGUE FRANÇAISE, « fossé numérique », *Grand dictionnaire terminologique* (2005), en ligne : <https://gdt.oqlf.gouv.qc.ca/ficheOqlf.aspx?Id_Fiche=8360705> (consulté le 23 septembre 2022).

processus. L'indisponibilité des outils de travail de base pendant un certain temps a engendré un retard au début de la pandémie dans beaucoup de cas.

Constat 21. En raison des mesures sanitaires, l'accès aux documents et aux renseignements personnels en personne a été interrompu dans plusieurs cas, affectant de ce fait le droit à l'information des citoyens.

4.2.2.4 Stratégies d'atténuation et d'information

À partir de mars 2020, les organismes publics ont déployé différentes stratégies pour amoindrir les effets sur le traitement des demandes ou à tout le moins pour mieux informer les demandeurs d'accès des délais supplémentaires occasionnés par la pandémie.

67 % des organismes interrogés transmettant un accusé de réception aux demandeurs ont apporté des changements au texte de celui-ci. Pour la plupart, ils ont souligné la possibilité que les demandes soient traitées dans des délais plus longs. Un certain nombre d'organismes ont évoqué une utilisation systématique du délai de 10 jours, notifiée au demandeur dès la réception initiale de la demande, étant donné les perturbations à leur fonctionnement habituel. Enfin, les demandeurs ont parfois été informés de l'impossibilité de consulter les documents ou les renseignements sur place, en personne. Des mentions similaires ont aussi été ajoutées sur le site Web de plusieurs organismes. Avec l'atténuation des mesures sanitaires et la reprise d'une certaine normalité dans les activités, ces mentions ont été retirées dans plusieurs cas.

La numérisation de l'essentiel du processus de traitement des demandes, du début à la fin, a été achevée dans un organisme sur cinq pendant la pandémie. Ceux qui ont vécu le changement soulignent son effet important sur la diminution des délais de traitement, citant par exemple la réduction du temps nécessaire aux tâches d'expédition et de gestion des documents papier. Ce passage au numérique s'inscrira dans la durée pour ces organismes.

Enfin, deux organismes ont indiqué avoir transmis des réponses aux demandeurs en deux temps – d'abord pour les documents numériques, puis pour les documents papier – afin d'être les plus efficaces possibles dans les circonstances.

Constat 22. En réaction à la pandémie, les principales stratégies déployées par les organismes sélectionnés ont été la modification des accusés de réception pour mentionner des délais potentiels aux demandeurs et le passage à un processus entièrement numérique.

4.2.3 Demandes de révision examinées par la Commission

Les effets de la pandémie se sont aussi fait sentir sur le nombre de recours introduits à la Commission pour non-réponse dans les délais légaux.

En raison de l'accroissement des délais constaté dans certains organismes, le nombre de demandes de révision formulées pour cette raison a augmenté de façon importante depuis mars 2020, comme l'indique le tableau ci-dessous.

Tableau 4 – Évolution du nombre de demandes de révision en raison d'une absence de réponse reçues par la Commission

	2017-2018	2018-2019	2019-2020	2020-2021	2021-2022	Total
Demandes de révision reçues	1 560	1 609	1 785	1 568	1 819	8 341
Demandes déposées en raison d'une absence de réponse	364	393	412	491	560	2 220
Proportion dans l'année	23,3 %	24,4 %	23,1 %	31,3 %	30,8 %	26,7 %
Variation par rapport à l'année précédente	-	+29 (8 %)	+19 (5 %)	+79 (19 %)	+69 (14 %)	-

Ces recours représentent désormais **près du tiers des demandes de révision reçues par la section juridictionnelle**. Comme l'indiquait la Commission en 2017, cette situation judiciarise beaucoup de cas qui n'auraient pas à l'être et impose une forte pression sur ses ressources⁵⁰.

Les actions posées par les organismes publics pour réduire leurs délais ont donc aussi des conséquences sur les délais de traitement des recours à la Commission : une réduction des demandes de révision en raison d'une absence de réponse permettrait à la Commission de consacrer davantage d'efforts à solutionner les litiges portant sur le fond des décisions des organismes.

Constat 23. La Commission a reçu un nombre historique de demandes de révision pour motif d'absence de réponse dans les délais légaux. Depuis deux ans, celles-ci représentent près du tiers de l'ensemble des recours de ce type qu'elle traite.

4.3 Quelles sont les pratiques qui semblent faciliter le traitement efficace des demandes d'accès à l'information?

La Commission a sélectionné huit organismes publics de son échantillon, environ le quart, ayant une bonne performance en matière de respect des délais. Elle leur a demandé de cibler les pratiques qui leur semblent faciliter le traitement des demandes d'accès à l'information. Elle constate que les sept organismes qui ont répondu à cette demande associent eux-mêmes leur succès principalement aux facteurs suivants :

- > **Une gestion axée sur le numérique :**
 - La simplicité et la facilité d'usage des outils informatiques de repérage des documents ou de suivi des demandes;
 - L'utilisation de rappels automatiques dans les calendriers des personnes impliquées dans le traitement;
 - La transition vers un traitement entièrement numérique des demandes;
 - Des documents essentiellement informatisés au sein de l'organisme;

⁵⁰ COMMISSION D'ACCÈS À L'INFORMATION, *Rapport annuel de gestion 2016-2017*, 2017, p. 12, en ligne : <https://www.cai.gouv.qc.ca/documents/CAI_RAG_2016-2017.pdf>.

- > **Des processus structurés et actualisés :**
 - La planification et l'assiduité des suivis internes;
 - L'organisation du travail, les processus, la mise à jour ou la création de guides et d'instructions;
 - La création de procédures rigoureuses et complètes;
- > **De bonnes pratiques de communication :**
 - Avec les demandeurs – dès le début du traitement, pour clarifier les informations recherchées par exemple, mais aussi grâce à la transmission de réponses simplifiées et claires;
 - Avec l'équipe d'accès à l'information et les répondants – des échanges rapides et efficaces et la tenue de rencontres de cohérence;
 - Une boîte courriel centralisée permettant de réunir toutes les communications entrantes et sortantes au même endroit;
- > **Une expertise pointue et à jour :**
 - La présence d'avocats au sein de l'équipe, ou la disponibilité d'avocats pouvant répondre aux questions;
 - La formation continue des équipes d'accès à l'information;
 - La sensibilisation des répondants, dans les unités administratives détentrices de documents ou de renseignements, à la Loi sur l'accès;
 - L'accès à la documentation pertinente (par ex. jurisprudence de la Commission, doctrine sur la Loi sur l'accès, opinions juridiques, etc.);
- > **Une équipe de travail solide :**
 - Une répartition adéquate des tâches entre les différents intervenants (responsable, personnel de soutien, répondants, etc.);
 - Une stabilité dans l'équipe de travail;
 - Un bon climat de travail.

Bien que cette pratique ne soit pas généralisée, les organismes de grande taille qui désignent spécifiquement des répondants régionaux ou par unité administrative indiquent que cette structure permet une meilleure répartition du travail et assure des délais de traitement plus courts.

Constat 24. Les organismes qui maintiennent les délais courts attribuent leur succès à une gestion numérique, à des processus structurés, à de bonnes pratiques de communication, à une expertise pointue et à jour et à une équipe de travail solide.

De manière plus générale, en mettant en relation les réponses de l'ensemble des organismes de l'échantillon et leur respect des délais légaux pour les demandes d'accès à l'information, la Commission constate que les pratiques et facteurs suivants sont également susceptibles de favoriser un traitement efficace et diligent des demandes :

- > Un nombre suffisant d'employés dont les tâches sont essentiellement liées au traitement des demandes d'accès à l'information;
- > Une bonne formation d'accueil des nouveaux employés, ainsi que la formation continue et la sensibilisation fréquente du personnel directement impliqué dans le traitement des demandes d'accès;

- > Des outils diversifiés, tels que :
 - Des gabarits (par ex. accusé de réception, lettre de réponse);
 - Un système informatisé permettant un suivi à chaque étape de traitement, de la réception de la demande à l'envoi de la réponse;
 - Un aide-mémoire, surtout si les procédures sont plus complexes et impliquent plusieurs intervenants;
 - Une cartographie des processus situant chaque intervenant dans le cheminement d'une demande ou une documentation précisant les rôles et responsabilités de chacun.

Par ailleurs, plusieurs organismes font état de situations où le volume d'informations recherchées ou la complexité d'une demande rend impossible son traitement en 20 plus 10 jours. Dans cette situation, certains soulignent l'importance de communications transparentes avec le demandeur. Ils jugent préférable d'expliquer à celui-ci les difficultés pratiques vécues, de l'informer que le traitement suit son cours et de lui donner une date d'échéance réaliste. Cette démarche, **qui devrait demeurer l'exception**, peut en effet bénéficier à toutes les parties impliquées et peut éviter des recours auprès de la Commission pour absence de réponse.

La Loi sur l'accès prévoit explicitement un devoir d'assistance du responsable envers le demandeur dans les cas où celui-ci le demande ou lorsque la demande n'est pas suffisamment précise⁵¹. Exercer ce devoir en communiquant rapidement avec le demandeur dès l'analyse de sa demande, au début du processus, peut ainsi permettre de clarifier ses besoins. Cela peut aussi réduire la complexité de la demande, le tout à l'avantage de l'organisme et du citoyen. La Commission rappelle que les demandeurs n'ont souvent pas une idée claire des documents ou renseignements disponibles au sein d'un organisme public et peuvent par conséquent être tentés de formuler des demandes particulièrement larges pour s'assurer de recevoir une réponse incluant ce qu'ils recherchent véritablement.

Enfin, bien que ce facteur soit mentionné par peu d'organismes, la Commission estime que le responsable devrait occuper une position stratégique dans l'organigramme. Elle note qu'un positionnement plus proximal entre le responsable et le dirigeant souligne, pour le personnel de l'organisme, l'importance à accorder aux activités liées à l'accès à l'information. L'appui des hautes autorités d'un organisme au responsable permet également de faciliter le traitement des demandes.

Constat 25. La formation adéquate du personnel, des outils efficaces, une communication rapide et transparente avec les demandeurs et une position stratégique du responsable au sein de l'organisme sont susceptibles de favoriser un traitement diligent des demandes.

⁵¹ Loi sur l'accès, art. 42 et 95.

5. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Partant des constats qu'elle a dressés, la Commission estime que les organismes publics et le gouvernement doivent agir promptement pour réduire les délais de traitement des demandes d'accès à l'information. Elle formule des recommandations à cet effet. Au cours des prochains mois, la Commission interpellera aussi certains des organismes sélectionnés quant au respect de leurs obligations légales.

Par ailleurs, les données permettant d'évaluer l'état du système d'accès sont difficiles à obtenir, disparates, peu comparables et trop peu granulaires. La Commission recommande que le gouvernement améliore la reddition de comptes à cet égard.

5.1 Agir pour réduire les délais

En matière d'accès, les délais ne sont pas qu'une question de procédure administrative : ne pas obtenir l'information en temps utile revient à se la voir refuser. Une réponse hors délai compromet souvent le droit à l'information du demandeur.

Suivant la Loi sur l'accès, le délai régulier pour traiter une demande est de 20 jours civils. L'extension du 10 jours doit être réservée à des circonstances particulières. La loi est claire à ce sujet : il ne s'agit pas d'un délai supplémentaire automatique. Le portrait qui émerge de cette étude a de quoi inquiéter. Bien des organismes affichent un délai de traitement moyen supérieur à 20, voire à 30 jours, qui se traduit par un dépassement du délai de 20 jours pour environ 30 % des demandes.

Dans un nombre croissant de cas, les citoyens doivent présenter un recours auprès de la Commission pour recevoir une réponse. Même si celle-ci vient ultérieurement, elle est donnée dans un délai trop long. En plus des conséquences sur le demandeur d'accès, cette démarche met une pression sur les ressources de la Commission et empêche de les mobiliser plutôt pour l'examen des litiges véritables portant sur le fond des demandes.

5.1.1 Recommandation aux organismes

Au cours des prochains mois, la Commission interpellera certains des organismes sélectionnés pour cette étude par rapport à leur respect des obligations liées aux demandes d'accès à l'information.

La Commission convient que la pandémie a entraîné des conséquences importantes sur les activités de plusieurs organismes, illustrées dans la section 4.2. Avec la reprise d'une vie plus normale et les ajustements apportés au cours des deux dernières années, elle estime toutefois que la plupart des problèmes qui se sont déclarés pendant cette période devraient s'être résorbés.

Bien qu'elle reconnaisse également le problème de complexité croissante des demandes mentionné par les organismes, qui n'est pas nécessairement dû à la pandémie, la Commission estime qu'il leur appartient de faire les démarches nécessaires pour éviter le dépassement des délais. L'exercice efficace du droit d'accès ne devrait pas dépendre de la volonté ou des choix d'un organisme quant aux mesures mises en place et aux ressources allouées pour le traitement des demandes d'accès à l'information. **À ce chapitre, le leadership et l'engagement des dirigeants d'organismes sont essentiels pour favoriser le respect de la Loi sur l'accès.** Ils devraient notamment s'assurer de déployer les outils et les ressources nécessaires.

Cette étude révèle que plusieurs autres facteurs influencent la capacité des organismes publics à répondre à leurs obligations. Parmi ceux-ci, la Commission note les effets du télétravail conjugués à une numérisation insuffisante des documents et des problèmes de communication et de structure administrative qui retardent le repérage des documents. Les organismes publics qui font face à des enjeux de délais devraient, en plus de s'assurer d'avoir les ressources adaptées au volume de demandes qu'ils doivent traiter, s'inspirer des pratiques présentées dans la section 4.3 pour améliorer la situation. Enfin, le [Secrétariat à la réforme des institutions démocratiques, à l'accès à l'information et à la laïcité](#) (SRIDAIL) et l'[Association des professionnels en accès à l'information et en protection de la vie privée](#) (AAPI) offrent des ressources et peuvent apporter un soutien précieux. La Commission propose également un guide présentant plusieurs conseils pour un repérage efficace des informations visées par une demande⁵².

La Commission note aussi que la diffusion proactive est largement absente des solutions mises de l'avant par les organismes. Cette activité, qui consiste à rendre publics des documents et informations sans attendre des demandes d'accès à l'information, pourrait pourtant contribuer à diminuer le volume de demandes reçues par certains organismes. En particulier, les documents administratifs faisant souvent l'objet de ces demandes, comme ceux présentant des statistiques ou encore les permis ou autorisations délivrés, gagnent à être rendus disponibles de façon plus automatique. La pandémie a souligné l'importance de la diffusion proactive de l'information gouvernementale, notamment celle qui revêt un intérêt public important⁵³. Elle a aussi mis en lumière l'importance de documenter les décisions qui sont prises.

Avec des mesures adéquates en place, un délai de traitement de plus de 30 jours devrait être très rare. La Commission reconnaît toutefois que certaines situations d'exception, comme une demande particulièrement complexe, peuvent survenir. **Dans ces situations exceptionnelles, s'il pense être incapable de respecter le délai légal maximal de réponse, l'organisme public devrait communiquer avec le demandeur.** Après lui avoir expliqué les raisons du délai et présenté les recours possibles auprès de la Commission, il devrait chercher un terrain d'entente raisonnable. Par exemple, il pourrait offrir une estimation de la date à laquelle il peut répondre, proposer de répondre en plusieurs temps au gré de l'avancement de son analyse, ou vérifier si le demandeur souhaite prioriser

⁵² COMMISSION D'ACCÈS À L'INFORMATION, précité, note 36.

⁵³ COMMISSAIRES ET OMBUDSMAN FÉDÉRAUX, PROVINCIAUX ET TERRITORIAUX À L'INFORMATION ET À LA PROTECTION DE LA VIE PRIVÉE, précité, note 44, p. 3; voir aussi COMMISSION D'ACCÈS À L'INFORMATION, précité, note 20.

certaines aspects de sa demande. Ce processus d'accommodement transparent est au bénéfice de toutes les parties.

Recommandation 1 : La Commission recommande aux dirigeants d'organismes publics dont les délais de traitement ne respectent pas ceux prévus par la loi de déployer différentes mesures ayant fait leurs preuves dans d'autres organismes pour améliorer la situation, soit :

- a) **S'assurer de consacrer des ressources suffisantes au traitement des demandes d'accès, tout en garantissant une relève pour les périodes de vacances ou d'absence prolongée et en offrant une formation et un soutien appropriés aux employés;**
- b) **Établir des politiques et des procédures, mises à jour régulièrement, qui clarifient entre autres les rôles et les responsabilités de chaque intervenant et permettent un traitement plus efficace des demandes;**
- c) **Adopter de bonnes pratiques de communication, tant avec les demandeurs qu'entre les équipes d'accès à l'information et les unités administratives détenant les informations recherchées;**
- d) **Poursuivre la transformation numérique liée à l'accès à l'information, par exemple en bonifiant les outils informatiques de suivi des demandes et de repérage des documents et en numérisant davantage de documents;**
- e) **Évaluer la possibilité d'accroître la diffusion proactive d'informations, notamment celles qui sont régulièrement demandées.**

5.1.2 Recommandations au gouvernement

La Loi sur l'accès vient de célébrer son 40^e anniversaire. Son volet sur l'accès aux documents n'a subi aucune réforme majeure depuis son adoption. Puisqu'il ne répond plus aux standards internationaux ni aux attentes des citoyens en matière de transparence, il doit être revu en profondeur, comme le souligne la Commission depuis plusieurs années. L'Assemblée nationale a d'ailleurs affirmé l'importance d'une telle réforme dans une motion unanime adoptée le 5 mai 2022⁵⁴.

Sans revenir sur toutes ses recommandations pour la réforme, consignées en bonne partie dans ses deux derniers rapports quinquennaux⁵⁵, la Commission note en particulier que **la Loi sur l'accès ne prévoit aucune conséquence pour les organismes ne**

⁵⁴ ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, « Procès-verbal de l'Assemblée - Le jeudi 5 mai 2022 », dans *Journal des débats de l'Assemblée nationale*, 46(56), 2022, p. 1011-1012, en ligne : <http://www.assnat.qc.ca/Media/Process.aspx?MediaId=ANQ.Vigie.Bil.DocumentGenerique_183039>.

⁵⁵ COMMISSION D'ACCÈS À L'INFORMATION, *Technologies et vie privée à l'heure des choix de société*, 2011, en ligne : <https://www.cai.gouv.qc.ca/documents/CAI_RQ_2011.pdf>; COMMISSION D'ACCÈS À L'INFORMATION, *Rétablir l'équilibre*, 2016, en ligne : <https://www.cai.gouv.qc.ca/documents/CAI_RQ_2016.pdf>.

respectant pas les délais légaux de réponse. Le seul impact possible est celui de se voir refuser, par un membre de la Commission, l'invocation tardive d'un motif de refus facultatif de la Loi sur l'accès. Sur cet aspect, la Commission invite le gouvernement à appliquer les recommandations spécifiques formulées en 2011⁵⁶.

Recommandation 2 : La Commission réitère les recommandations 15 et 16 de son rapport quinquennal de 2011 par rapport à des conséquences pour les organismes ne respectant pas les délais légaux de réponse :

- a) **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;**
- b) **Modifier la Loi sur l'accès afin 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.**

Par ailleurs, comme mentionné dans la section précédente, **la diffusion proactive occupe trop peu de place dans les solutions envisagées par les organismes.** Le Règlement sur la diffusion prévoit des obligations en cette matière⁵⁷, mais il ne s'applique qu'aux ministères et organismes gouvernementaux. Depuis 20 ans, la Commission insiste sur l'importance de la diffusion proactive de documents d'intérêt public⁵⁸; elle a notamment appelé à étendre la portée de ce règlement⁵⁹. Elle réitère également cette recommandation, qui serait de nature à diminuer le nombre de demandes d'accès à l'information et, conséquemment, les délais de traitement.

Recommandation 3 : La Commission réitère la recommandation 12 de son rapport quinquennal de 2011, soit d'élargir l'application du Règlement sur la diffusion aux organismes publics actuellement exemptés, notamment pour favoriser la diffusion proactive.

⁵⁶ COMMISSION D'ACCÈS À L'INFORMATION, précité, note 55, p. 61-63.

⁵⁷ Règlement sur la diffusion, art. 4 et 5.

⁵⁸ Voir par exemple Rapport quinquennal 2002, précité, note 28, p. 35-36; COMMISSION D'ACCÈS À L'INFORMATION, précité, note 55, p. 51-60; COMMISSION D'ACCÈS À L'INFORMATION, *Mémoire de la Commission d'accès à l'information présenté à la Commission des institutions concernant les orientations gouvernementales pour un gouvernement plus transparent, dans le respect du droit à la vie privée et la protection des renseignements personnels*, 2015, p. 7-10, en ligne : <https://www.cai.gouv.qc.ca/documents/CAI_M_Orientations_gouvernementales_gouv_plus_transparent.pdf>.

⁵⁹ COMMISSION D'ACCÈS À L'INFORMATION, précité, note 55, p. 60, recommandation 12.

5.2 Mieux mesurer l'état du système d'accès à l'information

À l'ère du numérique et des données, l'administration publique souhaite pouvoir compter sur des données probantes et uniformes pour veiller à mieux mesurer l'efficacité de ses activités dans un objectif d'amélioration continue. De telles données permettent aussi plus de transparence et une meilleure reddition de comptes au profit des citoyens.

Les choses ne devraient pas être différentes en matière d'accès à l'information – un droit fondamental, faut-il le rappeler. En réalisant cette étude, la Commission s'est heurtée à plusieurs difficultés de ce côté, dont plusieurs constituent des limites du volet quantitatif de cette étude :

- > **Alignement imparfait des périodes** : Les organismes publics utilisent des années de référence différentes – civile, financière, scolaire. La Commission estime qu'une compilation des données sur une base trimestrielle permettrait de régler ce problème;
- > **Disparités dans les indicateurs** : Tous les organismes ne calculent pas les mêmes indicateurs, ou n'utilisent pas les mêmes méthodes de calcul :
 - 6 des 33 organismes ne compilent pas de délai de traitement moyen;
 - Un organisme ne répartit pas les demandes traitées par catégorie de délai;
 - 4 des 33 organismes ne font pas de distinction entre les demandes d'accès aux documents administratifs et les demandes liées aux renseignements personnels;
 - Certains organismes déclarent systématiquement autant de demandes traitées que reçues. Cela suggère qu'ils compilent des statistiques sur la base de l'année de *réception de la demande*, alors que d'autres semblent les compiler sur la base de l'année de *transmission de la réponse*. Cet état de fait fausse une partie des sommes et des pourcentages examinés par la Commission;
 - Certains organismes comptabilisent les demandes formulées par d'autres organismes publics dans leurs statistiques, voire les demandes d'information, alors que d'autres non;
- > **Informations disséminées** : Il n'existe aucun répertoire central de données liées à l'accès à l'information. Les rapports annuels de gestion en sont la source la plus accessible, mais seuls les ministères et organismes gouvernementaux doivent y rapporter certains indicateurs en matière de transparence. La Commission a donc dû faire 33 démarches séparées pour obtenir les chiffres à la base de cette étude. Plusieurs ont nécessité des suivis particuliers et parfois, des extractions personnalisées de la part des organismes;
- > **Manque de granularité des données** : Pour pouvoir simplifier son analyse, la Commission a demandé des statistiques agrégées (moyennes et sommes annuelles). L'effet négatif de ce choix est que les données granulaires, demande par demande, sont beaucoup plus riches et permettent davantage d'analyses. Par exemple, l'homologue britanno-colombien de la Commission a développé un

indicateur unique de performance en matière d'accès⁶⁰, mais son calcul exige d'avoir accès au délai de traitement de chaque demande plutôt qu'à un délai moyen. Le recours à des données agrégées ne permet pas non plus d'examiner en détail la situation des organismes pour lesquels il existe une disparité entre le délai de traitement moyen et la proportion de demandes traitées en plus de 30 jours. Il est par exemple possible que très peu de demandes soient traitées hors délai, mais qu'elles soient traitées particulièrement en retard. Cependant, étant donné la variation dans les systèmes de suivi des organismes, la Commission n'aurait pu obtenir que des chiffres difficilement comparables et aurait dû faire plusieurs manipulations pour créer une base de données exploitable.

Tous ces éléments font ressortir la nécessité d'une reddition de comptes plus complète, plus uniforme, plus précise, plus transparente et, idéalement, centralisée. Celle-ci permettrait à la fois d'inciter les organismes à adopter de bonnes pratiques, mais aussi de mieux évaluer (et plus rapidement) l'état du système québécois d'accès à l'information et de cibler des interventions⁶¹. Ce premier portrait de la Commission souligne d'ailleurs le besoin de mener d'autres études plus poussées.

Plusieurs autres juridictions ont déjà adopté des mesures en ce sens. Par exemple :

- > **Écosse** : Une politique gouvernementale oblige les organismes publics à tenir des statistiques détaillées et uniformes sur les demandes reçues et traitées, les délais et les motifs de refus⁶². Le commissaire à l'information de l'Écosse recueille les informations compilées par les organismes sur une base trimestrielle⁶³ et rend les statistiques disponibles au public, sans toutefois les vérifier systématiquement. En plus de suivre les tendances dans les données, le commissaire s'appuie sur celles-ci pour décider d'interventions auprès de certains organismes.
- > **Canada (fédéral)** : Chaque année, le Secrétariat du Conseil du trésor (SCT) du Canada diffuse un rapport statistique sur l'accès à l'information et la protection des

⁶⁰ OFFICE OF THE INFORMATION AND PRIVACY COMMISSIONER FOR BRITISH COLUMBIA, *Now is the time: A report card on government's access to information timeliness (April 1, 2017 – March 31, 2020)*, 2020, p. 27, en ligne : <<https://www.oipc.bc.ca/special-reports/3459>>.

⁶¹ Dans ses derniers rapports annuels, la Commission recense les organismes pour lesquels elle a reçu, au courant d'une même année financière, au moins 5 demandes de révision pour motif d'absence de réponse dans les délais légaux. Or, cette mesure absolue ne tient pas compte du fait que certains organismes traitent des milliers de demandes par année et sont susceptibles de faire plus souvent face à ce type de demande de révision. Cet exemple illustre l'utilité qu'auraient des données plus complètes pour la Commission.

⁶² CONSEIL DES MINISTRES DE L'ÉCOSSE, *Scottish Minister's Code of Practice on the Discharge of Functions by Scottish Public Authorities under the Freedom of Information (Scotland) Act 2002 and the Environmental Information (Scotland) Regulations 2004*, SG/2016/225, 2016, p. 12, en ligne : <<https://www.gov.scot/binaries/content/documents/govscot/publications/advice-and-guidance/2016/12/foi-eir-section-60-code-of-practice/documents/foi-section-60-code-practice-pdf/foi-section-60-code-practice-pdf/govscot%3Adocument/FOI%2B-%2Bsection%2B60%2Bcode%2Bof%2Bpractice.pdf>>.

⁶³ SCOTTISH INFORMATION COMMISSIONER, « FOI and EIRs statistics », *It's Public Knowledge*, en ligne : <<https://www.itspublicknowledge.info/statistics>> (consulté le 16 août 2022).

renseignements personnels⁶⁴. Celui-ci se base sur les données recueillies par le SCT en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*⁶⁵. Il présente des informations impossibles à obtenir au Québec en ce moment, comme la variation dans le nombre total de demandes d'accès à l'information reçues et traitées, le pourcentage de demandes ayant fait l'objet d'une communication partielle d'informations, le nombre de pages de documents traitées et divulguées par chaque organisme, les motifs de refus les plus souvent évoqués, etc. Le gouvernement fédéral rend également disponibles les données sur son portail de données ouvertes.

- > **Colombie-Britannique** : Le ministère des Services aux citoyens de la Colombie-Britannique diffuse lui aussi annuellement un rapport sur l'administration de la loi provinciale sur l'accès à l'information⁶⁶. Des constats généraux semblables à ceux que peut faire le gouvernement fédéral canadien sont inclus dans ce rapport. Le commissaire britanno-colombien à l'accès à l'information et à la vie privée utilise la version complète de ces données pour produire un rapport sur l'état du système d'accès de la province tous les trois ans⁶⁷.
- > **Ontario** : Le commissaire ontarien à l'accès à l'information et à la protection de la vie privée reçoit de tous les organismes publics assujettis des données sur l'application des lois pour chaque année civile. Il les publie dans un rapport statistique annuel⁶⁸, qui permet lui aussi de dresser des constats similaires à ceux faits à l'échelle fédérale et britanno-colombienne. Les données à compiler sont précisées dans les lois pertinentes⁶⁹; des indications supplémentaires sont fournies par le commissaire dans un cahier afin d'assurer l'homogénéité⁷⁰.

⁶⁴ Par exemple, en 2020-2021 : SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR DU CANADA, « Rapport statistique sur l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels pour l'exercice de 2020 à 2021 », *Canada.ca* (22 décembre 2021), en ligne : <<https://www.canada.ca/fr/secretariat-conseil-tresor/services/acces-information-protection-reseignements-personnels/statistiques-aiprp/rapport-statistique-acces-information-protection-reseignements-personnels-2020-2021.html>> (consulté le 16 août 2022).

⁶⁵ *Loi sur l'accès à l'information*, L.R.C. 1985, c. A-1, art. 70(1)d), en ligne : <<https://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/a-1/>>.

⁶⁶ Par exemple, en 2020-2021 : MINISTÈRE DES SERVICES AUX CITOYENS DE LA COLOMBIE-BRITANNIQUE, *Report on the administration of the Freedom of Information and Protection of Privacy Act 2019/20 & 2020/21*, 2022, en ligne : <https://www2.gov.bc.ca/assets/gov/british-columbians-our-governments/initiatives-plans-strategies/open-government/open-information/citz_-_report_on_the_administration_of_foippa_-_2019-20_2020-21.pdf>.

⁶⁷ Voir le dernier de ces rapports : OFFICE OF THE INFORMATION AND PRIVACY COMMISSIONER FOR BRITISH COLUMBIA, précité, note 60.

⁶⁸ Voir le dernier de ces rapports : COMMISSAIRE À L'INFORMATION ET À LA PROTECTION DE LA VIE PRIVÉE DE L'ONTARIO, *L'accès à l'information et la protection de la vie privée: pierres angulaires d'un Ontario numérique - Rapport statistique 2021*, 2022, en ligne : <<https://www.ipc.on.ca/wp-content/uploads/2022/06/ra-2021-rapport-statistique-f-1.pdf>>.

⁶⁹ *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*, L.R.O. 1990, c. F-31, art. 34, en ligne : <<https://www.ontario.ca/fr/lois/loi/90f31>>; *Loi sur l'accès à l'information municipale et la protection de la vie privée*, L.R.O. 1990, c. M-56, art. 26, en ligne : <<https://www.ontario.ca/fr/lois/loi/90m56>>.

⁷⁰ Par exemple, pour la loi générale sur l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels dans le secteur public : COMMISSAIRE À L'INFORMATION ET À LA PROTECTION DE LA VIE PRIVÉE DE L'ONTARIO, *Rapport statistique de fin d'année pour le Commissaire à l'information et à la protection de la vie privée de*

Ces initiatives sont de véritables *recensements*, et non des études réalisées sur des échantillons. Elles permettent donc d'avoir un véritable portrait complet de l'accès à l'information dans une juridiction et d'en rendre compte publiquement.

5.2.1 Recommandation au gouvernement

Dans la mesure où le gouvernement du Québec déploie déjà des efforts pour cheminer vers une meilleure exploitation des données⁷¹, la Commission soutient que l'amélioration de la reddition de comptes en matière d'accès à l'information, un élément susceptible de témoigner de la santé d'une société démocratique, devrait faire partie des priorités.

Recommandation 4 : La Commission recommande au gouvernement d'améliorer la reddition de comptes en matière d'accès à l'information de manière à la rendre :

- a) **Plus complète, en incluant les données en provenance de tous les organismes publics assujettis à la Loi sur l'accès;**
- b) **Plus uniforme, en homogénéisant les indicateurs et données à calculer et à compiler par chaque organisme et en fixant une période de référence commune (par ex. trimestre);**
- c) **Plus précise, en exigeant la compilation de données granulaires (les moins agrégées possibles);**
- d) **Centralisée et transparente, en réunissant les données des organismes dans une base de données unique, accessible à la Commission et au public.**

l'Ontario - Cahier et guide, 2015, en ligne : <<https://www.cipvp.ca/wp-content/uploads/2015/11/fippa-workbook-fr.pdf>>.

⁷¹ SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR DU QUÉBEC, *Stratégie de transformation numérique gouvernementale 2019-2023*, 2019, en ligne : <<https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/secretariat-du-conseil-du-tresor/publications-adm/strategie/StrategieTNG.pdf?1559512998>>.

RÉFÉRENCES

Textes légaux fédéraux

Loi sur l'accès à l'information, L.R.C. 1985, c. A-1, en ligne : <<https://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/a-1/>>.

Textes légaux québécois

Loi modifiant l'organisation et la gouvernance du réseau de la santé et des services sociaux notamment par l'abolition des agences régionales, RLRQ, c. O-7.2.

Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels, RLRQ, c. A-2.1.

Règlement sur la diffusion de l'information et sur la protection des renseignements personnels, RLRQ, c. A-2.1, r. 2.

« Décret 222-2020 du 20 mars 2020 », dans *Gazette officielle du Québec*, 152^e année, n° 13A, 2020, p. 1139A-1140A, en ligne : <<http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=1&file=72099.pdf>>.

Textes légaux d'autres provinces et internationaux

Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée, L.R.O. 1990, c. F-31, en ligne : <<https://www.ontario.ca/fr/lois/loi/90f31>>.

Loi sur l'accès à l'information municipale et la protection de la vie privée, L.R.O. 1990, c. M-56, en ligne : <<https://www.ontario.ca/fr/lois/loi/90m56>>.

Affaires

Municipalité de St-Dominique c. Girouard, 2022 QCCA 4, en ligne : <<http://t.soquij.ca/r7A4T>>.

Ville de Montréal (arrondissement du Plateau Mont-Royal) c. Espinosa, 2021 QCCA 225, en ligne : <<http://t.soquij.ca/Mk7i8>>.

Monographies

MARTEL, M.-È., *Privé de sens*, Montréal, Somme toute, 2021.

ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, « Procès-verbal de l'Assemblée - Le jeudi 5 mai 2022 », dans *Journal des débats de l'Assemblée nationale*, 46(56), 2022, en ligne : <http://www.assnat.qc.ca/Media/Process.aspx?MediaId=ANQ.Vigie.BII.DocumentGenerique_183039>.

Rapports et documents gouvernementaux

COMMISSAIRE À L'INFORMATION ET À LA PROTECTION DE LA VIE PRIVÉE DE L'ONTARIO, *Rapport statistique de fin d'année pour le Commissaire à l'information et à la protection de la vie privée de l'Ontario - Cahier et guide*, 2015, en ligne : <<https://www.cipvp.ca/wp-content/uploads/2015/11/fippa-workbook-fr.pdf>>.

———, *L'accès à l'information et la protection de la vie privée: pierres angulaires d'un Ontario numérique - Rapport statistique 2021*, 2022, en ligne : <<https://www.ipc.on.ca/wp-content/uploads/2022/06/ra-2021-rapport-statistique-f-1.pdf>>.

COMMISSAIRES ET OMBUDSMAN FÉDÉRAUX, PROVINCIAUX ET TERRITORIAUX À L'INFORMATION ET À LA PROTECTION DE LA VIE PRIVÉE, *Renforcer le droit à la vie privée et à l'accès à l'information pendant et après une pandémie – Résolution des commissaires fédéraux, provinciaux et territoriaux à l'information et à la protection de la vie privée*, 2021, en ligne : <https://www.cai.gouv.qc.ca/documents/CAI_declaration_commune_AI_PRP_pandemie_FRA_vf.pdf> (consulté le 15 août 2022).

COMMISSARIAT À L'INFORMATION DU CANADA, *Rapport annuel 2020-2021*, 2021, en ligne : <<https://www.oic-ci.gc.ca/fr/ressources/rapports-publications/rapport-annuel-2020-2021>>.

COMMISSION D'ACCÈS À L'INFORMATION, *Une réforme de l'accès à l'information : le choix de la transparence*, 2002, en ligne : <https://www.cai.gouv.qc.ca/documents/CAI_RQ_2002.pdf>.

———, *Technologies et vie privée à l'heure des choix de société*, 2011, en ligne : <https://www.cai.gouv.qc.ca/documents/CAI_RQ_2011.pdf>.

———, *Mémoire de la Commission d'accès à l'information présenté à la Commission des institutions concernant les orientations gouvernementales pour un gouvernement plus transparent, dans le respect du droit à la vie privée et la protection des renseignements personnels*, 2015, en ligne : <https://www.cai.gouv.qc.ca/documents/CAI_M_Orientations_gouvernementales_gouv_plus_transparent.pdf>.

———, *Rétablir l'équilibre*, 2016, en ligne : <https://www.cai.gouv.qc.ca/documents/CAI_RQ_2016.pdf>.

———, *Rapport annuel de gestion 2015-2016*, 2016, en ligne : <https://www.cai.gouv.qc.ca/documents/CAI_RAG_2015-2016.pdf>.

———, *Rapport annuel de gestion 2016-2017*, 2017, en ligne : <https://www.cai.gouv.qc.ca/documents/CAI_RAG_2016-2017.pdf>.

———, *Demande de révision ou d'examen de mécontentement - Repérage complet et sérieux des documents visés par une demande d'accès*, 2020, en ligne : <https://www.cai.gouv.qc.ca/documents/CAI_FI_demande_revision_vf.pdf>.

CONSEIL DES MINISTRES DE L'ÉCOSSE, *Scottish Minister's Code of Practice on the Discharge of Functions by Scottish Public Authorities under the Freedom of Information (Scotland) Act 2002 and the Environmental Information (Scotland) Regulations 2004*, SG/2016/225, 2016, en ligne : <<https://www.gov.scot/binaries/content/documents/govscot/publications/advice-and-guidance/2016/12/foi-eir-section-60-code-of-practice/>>.

documents/foi-section-60-code-practice-pdf/foi-section-60-code-practice-pdf/govscot%3Adocument/FOI%2B-%2Bsection%2B60%2Bcode%2Bof%2Bpractice.pdf>.

MINISTÈRE DES SERVICES AUX CITOYENS DE LA COLOMBIE-BRITANNIQUE, *Report on the administration of the Freedom of Information and Protection of Privacy Act 2019/20 & 2020/21*, 2022, en ligne : <https://www2.gov.bc.ca/assets/gov/british-columbians-our-governments/initiatives-plans-strategies/open-government/open-information/citz_-_report_on_the_administration_of_foippa_-_2019-20_2020-21.pdf>.

OFFICE OF THE INFORMATION AND PRIVACY COMMISSIONER FOR BRITISH COLUMBIA, *Now is the time: A report card on government's access to information timeliness (April 1, 2017 – March 31, 2020)*, 2020, en ligne : <<https://www.oipc.bc.ca/special-reports/3459>>.

———, *The impact of COVID-19 on access to information, special report 21-03*, 2021, en ligne : <<https://www.oipc.bc.ca/special-reports/3613>>.

SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR DU QUÉBEC, *Stratégie de transformation numérique gouvernementale 2019-2023*, 2019, en ligne : <<https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/secretariat-du-conseil-du-tresor/publications-adm/strategie/StrategieTNG.pdf?1559512998>>.

Articles de journaux ou de magazines

BERGERON, M. et J.-D. BELLAVANCE, « Accès à l'information – Des obstacles « scandaleux » à Québec et à Ottawa », *La Presse* (28 septembre 2022), en ligne : <<https://www.lapresse.ca/actualites/2022-09-28/acces-a-l-information/des-obstacles-scandaleux-a-quebec-et-a-ottawa.php>> (consulté le 28 septembre 2022).

BOILY, D., « La COVID-19 ralentit l'accès aux documents des ministères », *Radio-Canada.ca* (11 mai 2020), en ligne : <<https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1701260/la-covid-19-ralentit-lacces-aux-documents-des-ministeres>> (consulté le 15 août 2022).

CAILLOU, A., « Un accès à l'information difficile pendant la pandémie pour les journalistes », *Le Devoir* (20 novembre 2021), en ligne : <<https://www.ledevoir.com/culture/medias/648846/congres-annuel-de-la-fpq-un-acces-a-l-information-difficile-pendant-la-pandemie-pour-les-journalistes>> (consulté le 15 août 2022).

Pages Web

COMMISSION D'ACCÈS À L'INFORMATION, « La Loi sur l'accès à l'information à l'aube de ses 40 ans » (27 septembre 2021), en ligne : <<https://www.cai.gouv.qc.ca/loi-sur-lacces-a-linformation-a-laube-de-ses-40-ans/>> (consulté le 28 septembre 2022).

COMMISSION D'ACCÈS À L'INFORMATION, « L'importance de la transparence en temps d'urgence sanitaire » (5 mai 2020), en ligne : <<https://www.cai.gouv.qc.ca/limportance-de-la-transparence-en-temps-durgence-sanitaire/>> (consulté le 15 août 2022).

FÉDÉRATION PROFESSIONNELLE DES JOURNALISTES DU QUÉBEC ET AUTRES, « Lettre ouverte : Protéger les citoyens par l'accès à l'information » (22 juin 2022), en ligne : <<https://www.fpqj.org/fr/prises-de-position/lettre-ouverte-protger-les-citoyens-par-l-acces-a-l-information>> (consulté le 16 août 2022).

OFFICE QUÉBÉCOIS DE LA LANGUE FRANÇAISE, « fossé numérique », *Grand dictionnaire terminologique* (2005), en ligne : https://gdt.oqlf.gouv.qc.ca/ficheOqlf.aspx?Id_Fiche=8360705 (consulté le 23 septembre 2022).

SCOTTISH INFORMATION COMMISSIONER, « FOI and EIRs statistics », *It's Public Knowledge*, en ligne : <<https://www.itpublicknowledge.info/statistics>> (consulté le 16 août 2022).

SECRETARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR DU CANADA, « Rapport statistique sur l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels pour l'exercice de 2020 à 2021 », *Canada.ca* (22 décembre 2021), en ligne : <<https://www.canada.ca/fr/secretariat-conseil-tresor/services/acces-information-protection-reseignements-personnels/statistiques-aiprp/rapport-statistique-acces-information-protection-reseignements-personnels-2020-2021.html>> (consulté le 16 août 2022).



ANNEXE 1 – ORGANISMES SÉLECTIONNÉS

Ministères et organismes

- > Bureau du coroner
- > Revenu Québec
- > Ministère de la Sécurité publique (MSP)
- > Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur (MEES)
- > Ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MELCC)
- > Ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS)

Organismes du secteur de la santé

- > Centre universitaire de santé McGill (CUSM)
- > Hôpital général juif
- > Centre hospitalier de l'Université de Montréal (CHUM)
- > Centre hospitalier universitaire de Québec
- > CIUSSS de l'Est-de-l'Île-de-Montréal
- > CISSS de l'Outaouais
- > CISSS des Laurentides

Services de police

- > Service de police de la Ville de Gatineau (SPVG)
- > Sûreté du Québec (SQ)
- > Service de police de Laval (SPL)
- > Service de police de la Ville de Montréal (SPVM)
- > Service de police de la Ville de Québec (SPVQ)

Municipalités

- > Ville de Longueuil
- > Ville de Gatineau
- > Ville de Mascouche
- > Municipalité de Saint-Michel-de-Bellechasse
- > Ville de Québec
- > Ville de Montréal

Établissements scolaires ou centres de services scolaires

- > Université McGill
- > Université de Montréal
- > Université Laval
- > Centre de services scolaire de l'Or-et-des-Bois
- > Centre de services scolaire de Montréal
- > Centre de services scolaire des Hautes-Rivières

Autres

- > Société d'habitation et de développement de Montréal (SHDM)
- > Office régional d'habitation du Lac des Deux-Montagnes
- > Société de transport de Montréal (STM)

ANNEXE 2 – DEMANDES REÇUES ET TRAITÉES PAR LES ORGANISMES SÉLECTIONNÉS

Ce tableau récapitulatif présente l'évolution des demandes reçues et traitées par les organismes sélectionnés sur toute la période. La Commission reproduit les chiffres fournis par les organismes eux-mêmes et n'a pas mené de vérifications complètes pour les valider.

Les abréviations utilisées sont détaillées à la page v de ce rapport.

Sauf mention contraire, l'an 1 correspond à l'exercice financier 2018-2019, l'an 2 à l'exercice 2019-2020 et l'an 3 à l'exercice 2020-2021.

Légende

R : Reçues T : Traitées

Organisme	An 1		An 2		An 3		Variation de l'an 1 à l'an 3
	R	T	R	T	R	T	R
Bureau du coroner	245	245	111	111	36	36	-85 %
Revenu Québec	1294	1 263	1141	1 129	673	666	-48 %
MSP	757	741	846	818	676	587	-11 %
MEES	380	350	463	421	423	360	+11 %
MELCC	11 938	11 119	12 443	12 076	12 872	11 228	+8 %
MSSS	1 560	1 541	1 739	1 706	1 751	1 671	+12 %
CUSM	39	39	33	33	37	37	-5 %
Hôpital général juif	52	32	73	27	96	60	+85 %
CHU de Québec	62	64	43	45	71	71	+15 %
CHUM	37	39	92	91	75	74	+103 %
CIUSSS Est-Île-MTL	67	67	101	101	121	121	+81 %
CISSS Outaouais	68	67	122	122	152	152	+124 %
CISSS Laurentides	87	87	143	143	138	110	+59 %
SQ	4 780	4 486	4 713	4 532	5 997	6 842	+25 %
*SPVG	1 414	1 375	1 506	1 466	1 604	1 476	+13 %
SPVM	7 354	7 710	7 637	6 683	8 189	8 398	+11 %
*SPVQ	2 365	2 365	2 179	2 179	2 403	2 403	+2 %
SPL	2 296	2 281	2 348	2 355	2 247	2 231	-2 %
Université McGill	103	97	128	125	112	102	+9 %

Organisme	An 1		An 2		An 3		Variation de l'an 1 à l'an 3
	R	T	R	T	R	T	R
Université de Montréal	64	64	50	50	66	66	+3 %
Université Laval	101	99	81	79	75	74	-26 %
**CSS Or-et-des-Bois	329	308	316	305	325	304	-1 %
CSS Montréal	160	144	241	225	160	144	0 %
**CSS Hautes-Rivières	27	27	67	67	60	60	+122 %
Ville de Longueuil	1 606	1 606	1 632	1 632	1 323	1 323	-18 %
Ville de Gatineau	908	880	985	942	1 239	1 239	+36 %
*Ville de Mascouche	338	338	389	389	332	332	-2 %
Ville de Québec	1 893	1 893	2 230	2 230	2 327	2 327	+23 %
Ville de Montréal	4 699	4 699	5 278	5 278	4 602	4 602	-2 %
St-Michel-de-Bellechasse	58	57	116	114	23	23	-60 %
*SHDM	43	43	44	22	25	15	-42 %
ORH Lac Deux-Montagnes	0	0	0	0	2	2	-
*STM	474	474	594	591	320	319	-32 %
Total	45 598	44 600	47 884	46 087	48 552	47 455	
Demandes traitées (%)	97,8 %		96,2 %		97,7 %		

* : L'année de référence pour ces organismes est l'année civile. L'an 1 correspond à l'année 2018.

** : L'année de référence pour ces organismes est l'année scolaire, de juillet à juin. L'an 1 correspond à l'année 2018-2019.

ANNEXE 3 – DÉLAIS DE TRAITEMENT RAPPORTÉS PAR LES ORGANISMES SÉLECTIONNÉS

Ce tableau récapitulatif présente l'évolution du pourcentage de demandes d'accès traitées dans un délai de plus de 20 jours par les organismes sélectionnés sur toute la période, de même que l'évolution du délai de traitement moyen. La Commission a basé ses calculs sur les chiffres fournis par les organismes eux-mêmes et n'a pas mené de vérifications complètes pour les valider.

Les abréviations utilisées sont détaillées à la page *vi* de ce rapport.

Sauf mention contraire, l'an 1 correspond à l'exercice financier 2018-2019, l'an 2 à l'exercice 2019-2020 et l'an 3 à l'exercice 2020-2021.

Légende

Donnée manquante	0-20 %	20-40 %	40-60 %	60-80 %	80-100 %	20 jours et moins	21 à 30 jours	Plus de 30 jours
------------------	--------	---------	---------	---------	----------	-------------------	---------------	------------------

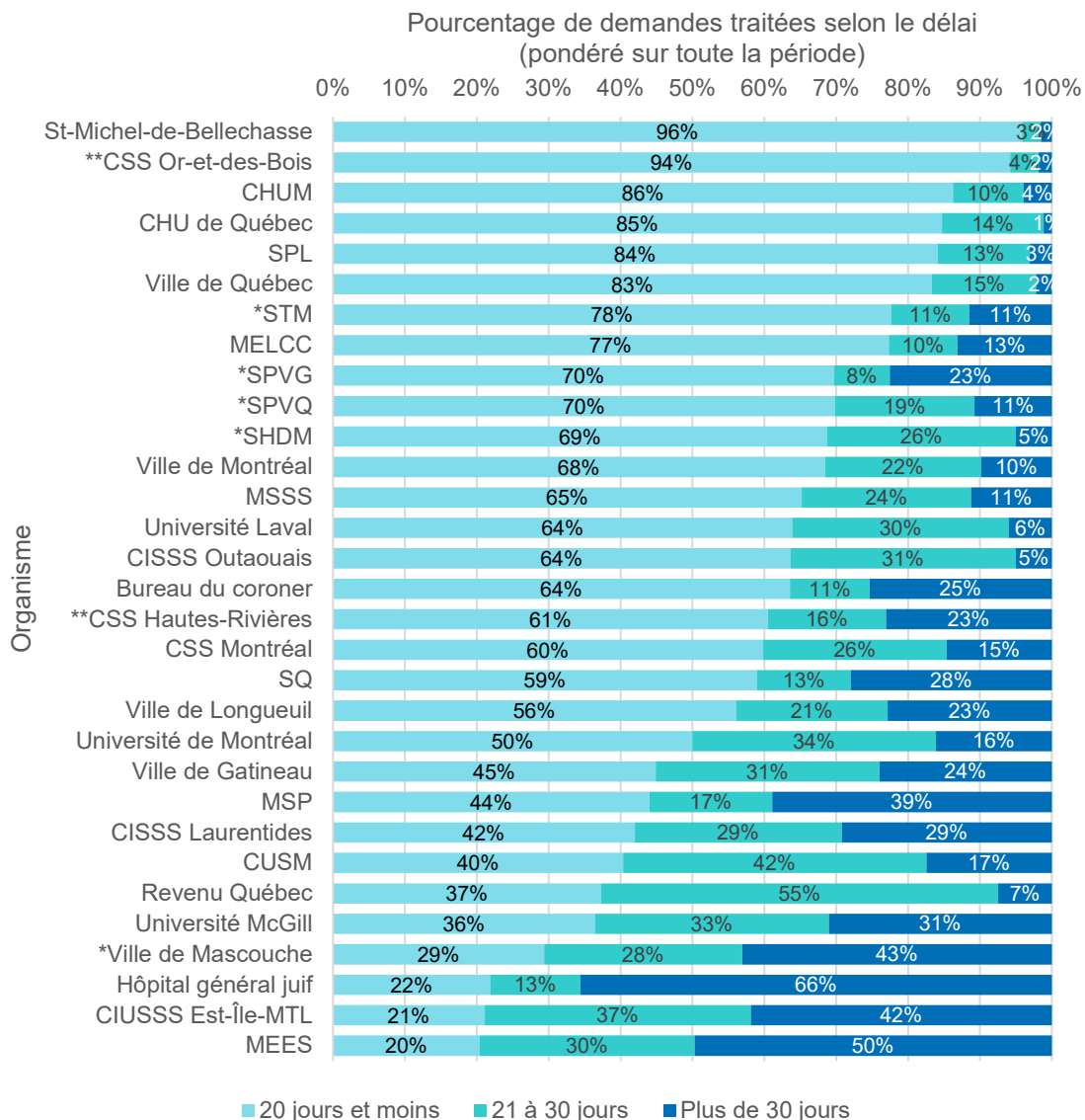
Organisme	Nombre moyen de demandes traitées annuellement (arrondi)	21 à 30 jours			Plus de 30 jours			Total plus de 20 jours			Délai moyen (jours)		
		An 1 (%)	An 2 (%)	An 3 (%)	An 1 (%)	An 2 (%)	An 3 (%)	An 1 (%)	An 2 (%)	An 3 (%)	An 1	An 2	An 3
St-Michel-de-Bellechasse	100	0	4	4	0	3	0	0	6	4	20	20	20
**CSS Or-et-des-Bois	300	4	4	5	2	2	2	5	6	6	5	4	5
Ville de Québec	2 200	11	20	11	2	3	2	13	23	13	14	14	14
CHUM	100	13	8	11	5	4	3	18	12	14			
CHU de Québec	100	18	9	14	0	0	3	18	9	17	20	20	20
Ville de Longueuil	1 500	16	30	17	39	23	2	55	53	19	29	22	14
SPVL	2 300	9	13	17	3	2	4	12	15	21	12	14	15
MELCC	11 500	9	10	10	14	11	15	23	20	25	28	23	28
SQ	5 300	12	26	5	26	40	21	38	67	26			
Ville de Montréal	4 900	19	22	24	11	10	9	30	32	33	20	18	17
*STM	500	13	10	10	5	12	19	18	22	29	15	14	16
Bureau du coroner	100	7	16	25	20	43	7	27	59	32	18	43	15
*SPVQ	2 300	8	19	30	3	13	17	11	32	47	13	18	22

Organisme	Nombre moyen de demandes traitées annuellement (arrondi)	21 à 30 jours			Plus de 30 jours			Total plus de 20 jours			Délai moyen (jours)		
		An 1 (%)	An 2 (%)	An 3 (%)	An 1 (%)	An 2 (%)	An 3 (%)	An 1 (%)	An 2 (%)	An 3 (%)	An 1	An 2	An 3
Université Laval	100	29	32	30	3	5	11	32	37	41	14	18	20
**CSS Hautes-Rivières	100	22	15	16	26	19	26	48	34	41	33	20	22
CSS Montréal	200	33	18	29	17	13	14	51	32	43	23	18	19
CISSS Outaouais	100	27	23	40	9	1	7	36	24	47	18	18	20
*SPVG	1 400	15	4	5	24	1	43	38	5	48	23	12	36
*SHDM	30	21	27	40	2	5	13	23	32	53	19	17	38
Revenu Québec	1 000	62	58	38	4	4	19	66	62	57			
MSSS	1 600	14	16	39	5	6	22	19	22	62			
Université de Montréal	100	33	28	39	14	10	23	47	38	62	21	18	22
Université McGill	100	39	34	25	34	23	38	73	57	63	25	25	32
Ville de Gatineau	1 000	41	31	24	10	13	42	51	44	66	21	27	37
CISSS Laurentides	100	37	37	12	18	13	59	55	50	71	24	25	48
CUSM	40	15	39	73	38	12	0	54	52	73	30	21	25
*Ville de Mascouche	400	42	23	18	13	54	60	55	78	78			
Hôpital général juif	40	16	7	13	75	56	65	91	63	78	91	66	52
CIUSSS Est-Île-Montréal	100	21	22	59	57	57	21	78	79	79	33	41	28
MEES	400	24	32	33	51	51	48	75	83	81	34	35	36
MSP	700	20	19	11	25	28	71	44	48	82	29	27	68
SPVM	7 600										28	45	66
ORH Lac Deux-Montagnes	5												

*: L'année de référence pour ces organismes est l'année civile. L'an 1 correspond à l'année 2018.

** : L'année de référence pour ces organismes est l'année scolaire, de juillet à juin. L'an 1 correspond à l'année 2018-2019.

Le graphique suivant indique la répartition des demandes traitées par catégorie de délai à travers toute la période pour les 31 organismes qui ont fourni des données à ce sujet (excluant le SPVM et l'ORH du Lac des Deux-Montagnes).

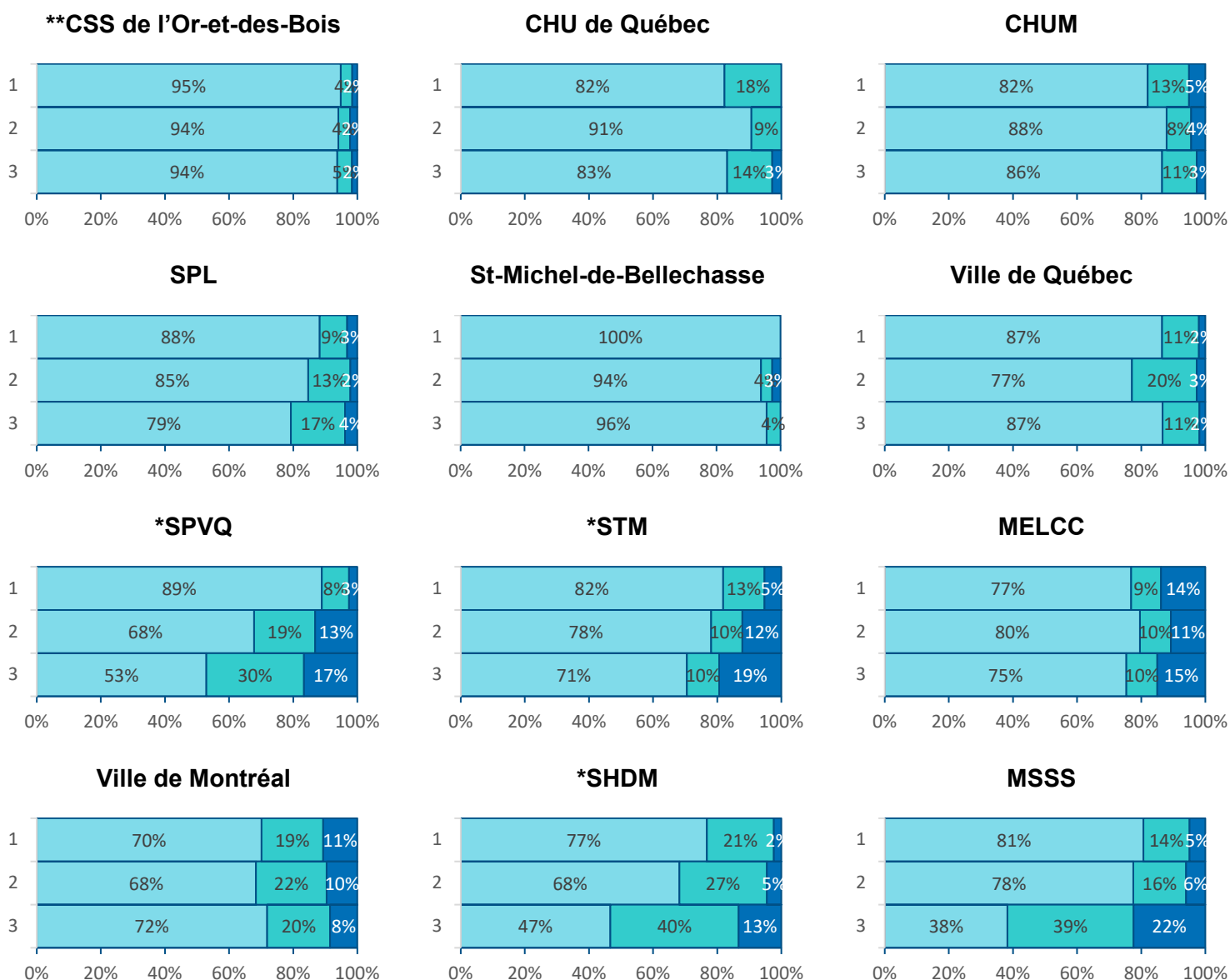


*: L'année de référence pour ces organismes est l'année civile. L'an 1 correspond à l'année 2018.

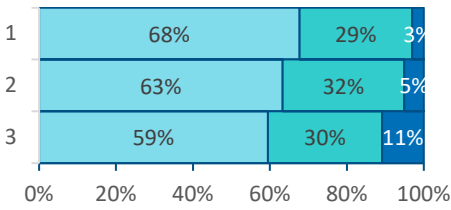
** : L'année de référence pour ces organismes est l'année scolaire, de juillet à juin. L'an 1 correspond à l'année 2018-2019.

Les graphiques suivants illustrent l'évolution, de l'année 1 à 3, de la répartition des demandes traitées par catégorie de délai pour les 31 organismes qui ont fourni des données à ce sujet (excluant le SPVM et l'ORH du Lac des Deux-Montagnes). Les données chiffrées se trouvent dans le tableau de la page 47; celles de la catégorie « 20 jours et moins » peuvent être déduites à partir des autres.

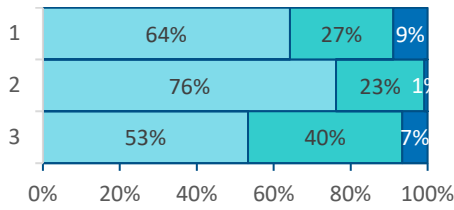
Légende



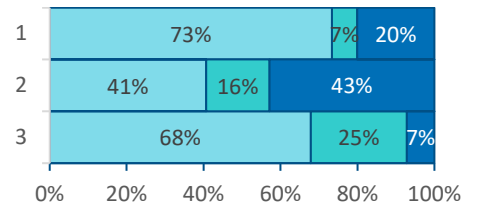
Université Laval



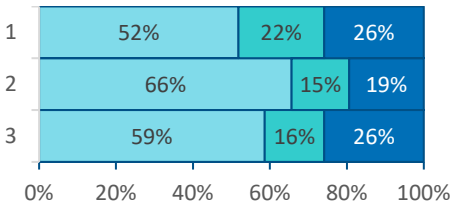
CISSS Outaouais



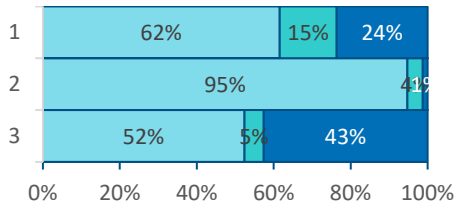
Bureau du coroner



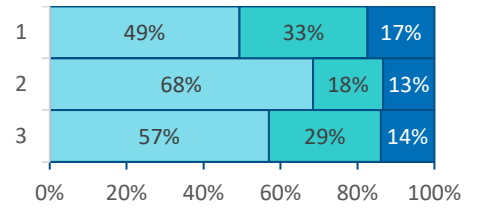
*CSS Hautes-Rivières



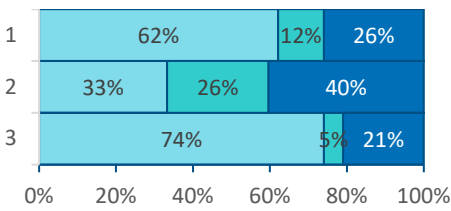
*SPVG



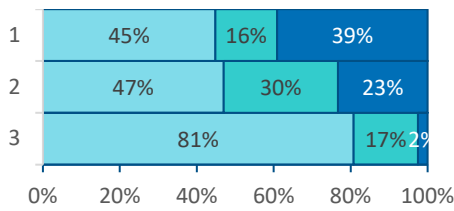
CSS Montréal



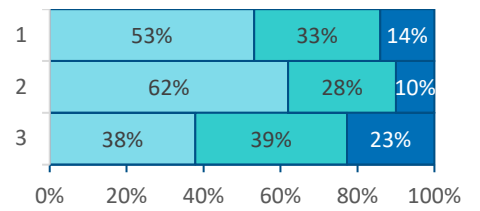
SQ



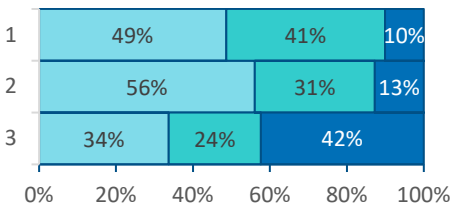
Ville de Longueuil



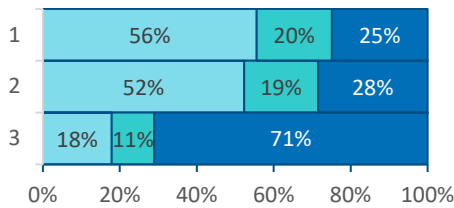
Université de Montréal



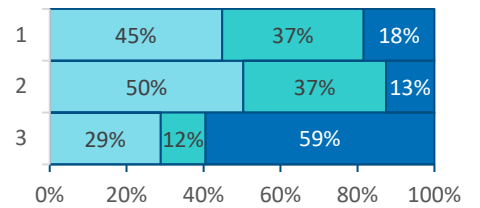
Ville de Gatineau



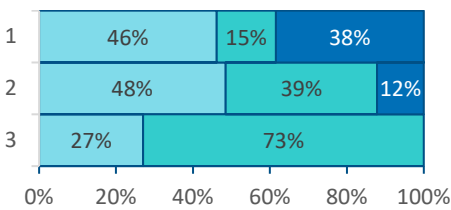
MSP



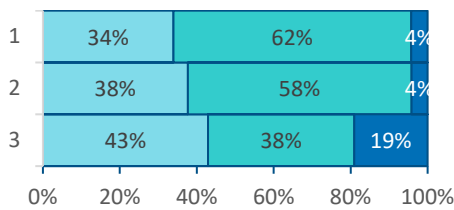
CISSS Laurentides



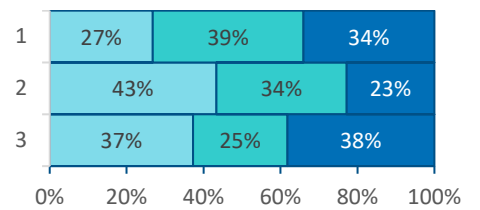
CUSM



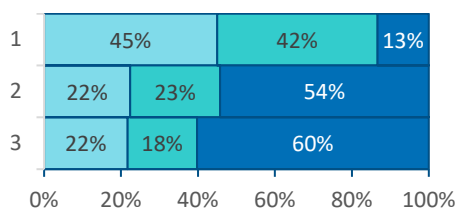
Revenu Québec



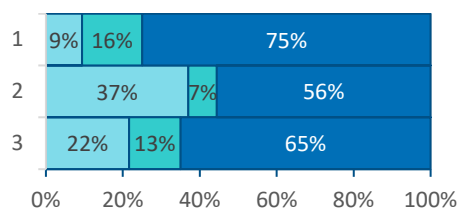
Université McGill



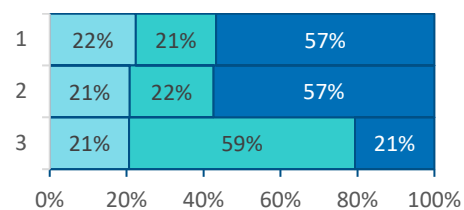
*Ville de Mascouche



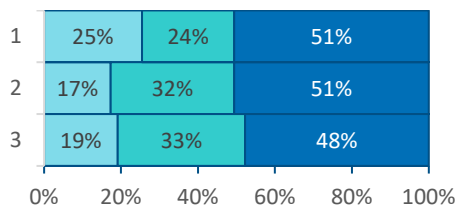
Hôpital général juif



CIUSSS Est-Île-MTL



MEES



*: L'année de référence pour ces organismes est l'année civile. L'an 1 correspond à l'année 2018.

** : L'année de référence pour ces organismes est l'année scolaire, de juillet à juin. L'an 1 correspond à l'année 2018-2019.



Commission
d'accès à l'information
du Québec

Québec

525, boul. René-Lévesque Est, bureau 2.36
Québec (Québec) G1R 5S9
Téléphone : 418 528-7741

Montréal

2045, rue Stanley, bureau 900
Montréal (Québec) H3A 2V4
Téléphone : 514 873-4196

<https://www.cai.gouv.qc.ca>