

Savoir-faire

- 2 Le code civil du Québec : un ambassadeur
par Serge Lafontaine
- 5 L'expérience électorale du Québec s'exporte
par Pierre F. Côté, c.r.
- 8 Un modèle québécois en matière d'accès à l'information et de protection des renseignements personnels
par Paul-André Comeau

D'abord circonscrits aux domaines économique et financier, les effets de la mondialisation atteignent dorénavant, et interrogent, l'ensemble des structures d'un pays, sociales, culturelles, juridiques... L'apparition de nouveaux États et leur apprentissage de la démocratie ont révélé un besoin criant d'expertise administrative. Pour autant, la pratique contemporaine de la coopération internationale exige de transférer les savoir-faire dans le respect des valeurs et architectures institutionnelles nationales.

Dans ce contexte, le modèle québécois est fréquemment cité en exemple. Nombreux sont les gouvernements qui s'y réfèrent au moment de définir leurs propres législations. Trois experts illustrent à tour de rôle ce succès. Tous insistent sur l'originalité des solutions québécoises. Ainsi, Serge Lafontaine explique l'attrait du Droit civil québécois par sa filiation franco-britannique; Pierre F. Côté renchérit à propos du système électoral québécois largement diffusé dans la sphère francophone, mais également dans plusieurs pays anglophones; Paul-André Comeau relate la naissance de la *Loi québécoise sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels* qui a fait sa marque jusque dans l'enceinte du Parlement de Londres.

Porteurs de deux traditions politico-administratives et participant de la dynamique américaine, le Québec a développé un savoir-faire qui est devenu une source d'inspiration pour bien des administrations publiques. L'Observatoire de l'administration publique, habitué à repérer les meilleures pratiques mises en œuvre à l'étranger au profit des institutions publiques québécoises, a choisi à l'inverse de jeter ce Coup d'Oeil sur les mérites du modèle québécois.

Louis Côté
Directeur de L'Observatoire de l'administration publique

Le Code civil du Québec : un ambassadeur

Par **Serge Lafontaine**

Professeur invité à l'École nationale d'administration publique du Québec
serge_lafontaine@enap.quebec.ca

Bien que récent, puisque entré en vigueur le 1er janvier 1994, le nouveau Code civil québécois est d'ores et déjà une référence à travers le monde. Plusieurs pays s'en sont inspiré pour établir les bases de leur propre système juridique. La raison de ce succès tient à l'appartenance du Québec aux deux principales traditions occidentales du droit : le Droit civil français et la Common Law britannique.

Le droit peut se définir comme un ensemble de règles de comportements qu'une collectivité politiquement organisée se donne pour assurer son harmonie et sa cohésion sociale. Le droit est donc fondamentalement un sujet de nature locale. Il se développe dans un espace géographique donné, par et pour la collectivité qui y habite. Le droit, dans son aspect normatif, n'est donc pas sujet à exportation, comme peuvent l'être la santé et même la culture.

Il existe, bien sûr, le droit international qui est l'ensemble des règles que les États se sont données afin d'assurer la plus grande harmonie possible au niveau international. C'est un droit supranational et ses règles ne touchent qu'exceptionnellement les citoyens eux-mêmes.

Le phénomène de la mondialisation est cependant venu faire une brèche dans cette conception plutôt locale du droit et, particulièrement, du droit privé. La mondialisation vise essentiellement la libre circulation des biens, des capitaux et des personnes. Si elle a un objectif principal d'ordre

économique, celui-ci ne pourra être atteint réellement que si une certaine forme d'intégration juridique se développe. La différence des systèmes juridiques ou plutôt l'hétérogénéité de ceux-ci peut constituer un frein important aux échanges commerciaux et limiter les possibilités d'interaction au niveau de la production des biens. Un droit des contrats très libéral dans un État, et un tel droit très protectionniste dans un autre, constituent en soi un obstacle au développement de solutions commerciales entre eux. Il en est de même, par exemple, pour le droit du travail qui est fondamental dans la capacité et l'efficacité de la production de biens.

Le partage de valeurs communes

Pour la réalisation d'une libéralisation accentuée des échanges, les États ont donc tout intérêt à intégrer le plus possible leur système juridique. L'adoption de normes communes peut se justifier dans des projets d'intégration

plus poussés, à l'intérieur d'un état fédéral ou d'une union inter étatique, comme l'Union Européenne. Dans les autres situations, l'adaptation des systèmes juridiques se fait d'abord par le partage de valeurs communes et par le développement d'une culture juridique similaire.

Ainsi, les ententes de libre-échange se fondent sur un certain nombre de ces valeurs juridiques : les États doivent fonctionner en vertu de la règle de droit qui requiert que les gouvernements agissent conformément au droit, que les droits et libertés de la personne soient respectés, que le système de justice garantisse l'indépendance et l'impartialité des tribunaux, que les règles de base de l'ordonnement juridique permettent une certaine liberté d'action tout en favorisant l'équité entre les parties.

Les systèmes de droit qui véhiculent ces valeurs ont donc une influence très grande sur les autres systèmes. C'est le cas du Québec, qui est devenu un véritable « champion du libre-échange », comme le rappelait Raymond Chrétien, ambassadeur du Canada

à Paris, lors du Congrès 2001 du Barreau du Québec¹. Ses juristes et son système juridique sont très recherchés à cause de son ouverture à la diversité et au pluralisme et de son bi juridisme.

Le Québec est, en effet, un des rares territoires où deux des plus grands systèmes juridiques du monde se côtoient, le droit civil et la Common Law. Ils se développent de façon autonome, mais s'influencent mutuellement. Si notre droit civil a été fortement inspiré par le droit français lors de sa première codification en 1866, il est résolument devenu autonome, moderne, ouvert sur les réalités de son époque lors de sa deuxième codification en 1991.

Le Code civil, dans les pays de tradition civiliste, est le texte qui rassemble en une seule loi la quasi totalité des règles qui régissent la personne humaine et ses rapports avec autrui. La disposition préliminaire du Code civil, à son premier alinéa, le définit comme suit : « Le Code civil du Québec régit en harmonie avec la Charte des droits et libertés de la personne et les principes généraux de droit, les personnes, les rapports entre les personnes, ainsi que les biens ».

Adapter les règles... aux exigences d'une société moderne

Il est le droit commun, le fondement des autres lois dans les matières dont il traite. Une loi de cette envergure et de cette importance ne se fait pas en quelques semaines ou mois. Il a fallu plus de 35 années d'études, de travaux,

de consultation, pour en arriver au produit fini qui fut adopté à l'unanimité des parlementaires de l'Assemblée nationale le 18 décembre 1991. Il est entré en vigueur deux ans plus tard, le premier janvier 1994, après avoir été étudié dans le cadre de cours obligatoires, par tous les membres du Barreau et de la Chambre des notaires.

Un outil de référence et d'inspiration

Dans son introduction au recueil intitulé : « Commentaires du ministre de la Justice », celui-ci, maître Gil Rémillard, affirmait qu'un des grands principes de la réforme du Code civil était, outre celui d'offrir une certaine continuité avec le droit antérieur, d'adapter les règles du Code civil «aux exigences d'une société moderne, particulièrement celles qui découlent de l'apparition de nouvelles technologies et de l'utilisation de données informatisées par les entreprises». Le nouveau Code civil avait aussi, ajoutait-il, « à tenir compte des modes de détention des biens dans une société urbanisée et complexe, de même que des incidences croissantes des échanges économiques et de la rapidité avec laquelle circule l'information »².

Cette œuvre gigantesque a été adoptée à la même époque que la ratification de l'ALÉNA, la création de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), l'émergence de plusieurs nouveaux pays à la suite de l'effondrement du bloc communiste, et enfin, alors que les pressions se faisaient de plus en plus fortes sur l'Union Euro-

péenne pour accepter de nouveaux pays membres. Les événements créaient le besoin dans plusieurs pays, soit d'élaborer un nouveau corpus législatif, dont un code civil, soit de moderniser leur droit civil afin de l'harmoniser le plus possible avec celui de leurs nouveaux partenaires.

Il n'en fallait pas plus pour que le nouveau Code civil du Québec devienne un outil de référence et d'inspiration pour plusieurs pays. Souvent financés par l'Agence canadienne de développement international, plusieurs projets de formation et d'échanges sur le nouveau Code civil du Québec ont eu lieu avec des pays tels que la Slovaquie, la République Tchèque, la Roumanie, la Bulgarie, l'Argentine et Sainte-Lucie. D'autres projets de coopération juridique internationale mettant à l'avant-scène le nouveau Code civil du Québec ont été réalisés par les ministères de la Justice du Québec et du Canada, des universités québécoises, des juges ou des juristes québécois, dans plusieurs autres pays, dont la Fédération de Russie, la Croatie, le Maroc.

L'attrait de l'expertise civiliste du Québec

Le Code civil québécois a des particularités qui expliquent son attrait dans ce contexte de mondialisation : « le rattachement linguistique, historique et juridique de la codification française, une approche plus pragmatique que théorique due, entre autres facteurs, à un pouvoir judiciaire modelé sur celui de l'Angleterre, la proximité géographique et économique des États-Unis »³.

L'entrée en vigueur de la Zone de libre-échange des Amériques, prévue en 2005, devrait accentuer encore davantage l'attrait de l'expertise civiliste du Québec. Dans cette zone de libre échange, 60 % de la population vit sous un régime de droit civil, et 38 % sous un régime de Common Law, dont les États-Unis et les neuf autres provinces du Canada, alors que 2 % seulement vit dans un système de droit mixte⁴. Un énorme travail d'harmonisation des systèmes devra être fait et les efforts consentis par le Québec dans le cadre de la réforme du Code civil ne peuvent qu'accroître l'influence de notre droit civil dans les pays des Amériques.

Il est difficile de mesurer les impacts pratiques de l'influence extérieure de notre Code civil. Un code civil, c'est plus qu'une loi; c'est l'expression législative des valeurs acceptées dans une société donnée. Partager celles-ci avec d'autres pays ne peut qu'accroître le degré de compréhension et de respect mutuels. En ce sens, notre nouveau Code civil est un excellent ambassadeur. ■

Notes

- 1 Rapporté par Nadeau, Alain-Robert, « La mondialisation et les juristes québécois : un phénomène très positif ». *Le Journal du Barreau*, vol. 33, n° 5, 10, 01-06-2001.
- 2 *Commentaires du ministre de la Justice*, Tome 1, 1993, Publications du Québec.
- 3 Popovici, Adrian. « Repenser le Code civil : un nouveau défi pour la doctrine québécoise ». (1995) 29 *Revue juridique Thémis*, 546.
- 4 Le doyen Louis Perret, propos rapportés dans Beaudoin, Lise, « La mondialisation de l'enseignement du droit », *Le Journal du Barreau*, vol. 31, n° 14, 01-09-1999.

Autres sources

- Loungnarath, Viboonsoun. « L'intégration juridique dans la zone ALÉNA : un chantier axé sur les processus ». (2001), 61, *Revue du Barreau*, 1.
- Wellington, Louise Maguire. « Les enjeux de l'harmonisation ». *Le Journal du Barreau*, vol. 32, n° 13, 01-08-2000.
- Denoncourt, Frédéric. « L'expertise québécoise reconnue : modernisation des études judiciaires au Maroc ». *Le Journal du Barreau*, vol. 34, n° 6, 01-04-2002.
- Balassoupramaniane, Indragandhi. « La réforme du système judiciaire Croate ». *Le Journal du Barreau*, vol. 34, n° 7, 15-04-2002.
- Vadnais, Louis. « Le Code civil du Québec a 10 ans », compte rendu du colloque annuel de l'Association québécoise de droit comparé, *Le Journal du Barreau*, vol. 34, n° 8, 01-05-2002.

L'expérience électorale du Québec s'exporte

Par **Pierre F. Côté, c.r.**

Pierre F. Côté est l'ex Directeur général des élections du Québec. Monsieur Octavio Soarez, adjoint aux financements des partis politiques du Directeur général des élections et Madame Léola Charron, secrétaire générale du D.G.E., ont collaborés à la rédaction de cet article.

Au fil des consultations populaires au Québec, le Directeur général des élections a acquis en matière d'ingénierie électorale une expertise dorénavant réclamée dans la plupart des pays francophones, mais également en dehors des frontières de la Francophonie. Au-delà de son savoir-faire technique, c'est son souci de connaître et de valoriser les valeurs et traditions locales qui prévaut dans son action et convainc ses partenaires.

Au cours des deux dernières décennies, soit depuis 1980, le Directeur général des élections a réalisé près de 102 interventions en soutien au développement démocratique dans plus d'une trentaine de pays dans le monde, dont 21 appartenant à la Francophonie. Il a en outre participé à 91 missions, à savoir des missions d'observation électorale, d'assistance technique ou d'analyse et d'évaluation des besoins, ainsi qu'à des séminaires internationaux et des rencontres d'experts.

Ces missions de soutien aux processus de démocratisation répondent aux demandes qui lui ont été adressés soit directement, soit indirectement par les pays demandeurs. Certaines demandes peuvent transiter par la filière québécoise ou canadienne : ministère des Relations internationales (MRI), Assemblée nationale, Agence canadienne pour le développement international (ACDI), Élections Canada. D'autres sont acheminées auprès des organisations internationales telles l'Organisation des Nations Unies (ONU), l'Organisation internationale de la francopho-

nie (OIF), l'Organisation des États américains (OÉA) ou des organismes internationaux : *International Foundation for Election Systems* (IFES), *National Democratic Institute for International Affairs* (NDI), le Groupe d'étude et de recherche sur la démocratie et le développement économique et social (GERDDES-Afrique).

Globalement, les évaluations de ces interventions sont très positives de l'avis même des bénéficiaires de cette aide. Le DGE du Québec a fait la preuve d'une expertise éprouvée qui s'est traduite notamment par la conception, le développement et la réalisation de programmes adaptés au domaine électoral. Cette expertise concrète, à la base de l'action internationale du DGE, a été développée dans la gestion des événements électoraux au Québec.

À cet égard, l'expérience du Directeur général des élections dans le développement et la promotion des processus électoraux démocratiques a évolué au fil des années et s'inscrit désormais dans la perspective d'une coopération concertée et respectueuse des

valeurs locales dont la diffusion dans la société pourrait aider à la consolidation de la démocratie et au renforcement des institutions démocratiques.

L'accueil de visiteurs étrangers

Pour ce faire, le législateur québécois a donné en 1992 au Directeur général des élections le pouvoir d'agir sur le plan international. Ainsi, l'Institution peut, avec l'autorisation du gouvernement, fournir à d'autres pays ou à des organisations internationales, son aide et sa collaboration en matière électorale, notamment au niveau matériel, professionnel et technique. C'est ce cadre juridique qui fonde et fixe le champ d'intervention du Directeur général des élections au plan international. En lui confiant ce mandat, le législateur a voulu faire du DGE un des acteurs de la politique internationale du Québec et du Canada, puisque à travers ses interventions extérieures, il participe

au rayonnement du Québec et du Canada dans le monde.

L'expertise du Directeur général des élections est également sollicitée par le biais de rencontres avec des délégations d'organismes ou de pays étrangers membres de la Francophonie, du Commonwealth ou autre. Au fil des années, le Directeur général des élections a reçu dans ses bureaux ou rencontré à plusieurs reprises à l'occasion de leur séjour au Québec de nombreux visiteurs étrangers, comprenant entre autres des administrateurs d'élections, des chercheurs, des journalistes et, bien sûr, des parlementaires, qui souhaitent approfondir leur connaissance du système électoral québécois. C'est ainsi qu'il a accueilli, de 1996 à 2001, 113 délégations de différents pays, dont 73 délégations provenant de pays de l'espace francophone.

En dehors de ces activités de coopération internationale pour le développement démocratique, le Directeur général des élections contribue également à la francisation et à la diffusion à travers le monde de connaissances en matière d'administration et de gestion électorales, plus couramment connu sous l'appellation « Projet ACE ».

La mission d'analyse et d'évaluation des besoins et des capacités électorales

Appelée aussi mission exploratoire, la mission d'analyse et d'évaluation des besoins a pour objectif de définir s'il convient d'apporter

une aide, et le cas échéant, le type d'aide à privilégier, selon une utilisation rationnelle des ressources disponibles. Elle comporte quatre grands volets : la consultation, l'analyse, l'évaluation et les recommandations.

De 1992 à 2000, le Directeur général des élections en a réalisé 24 dans une quinzaine de pays dont cinq pays anglophones d'Afrique et d'Asie du Sud-Est. Les pays dans lesquels le Directeur général des élections est intervenu le plus souvent sont le Bénin, la Côte d'Ivoire et le Niger.

Les deux plus récentes missions d'analyse et d'évaluation ont été conduites en Côte d'Ivoire en 2000, sous l'égide des Nations Unies (Division de l'assistance électorale) et en collaboration avec l'ACDI, le MRI et la représentation du Québec à Abidjan.

La mission d'assistance technique

La mission d'assistance technique répond à des besoins ponctuels immédiats ou à court terme à deux niveaux : d'une part la fourniture de ressources matérielles (matériel de bureau de vote, urnes, véhicules, ordinateurs, systèmes de communication) et l'envoi d'experts pour jouer un rôle conseil, et, d'autre part, les interventions auprès d'organismes électoraux sur différents plans : logistique des opérations électorales, élaboration des codes électoraux, rédaction des procédures, réalisation d'un programme d'éducation civique.

Au cours de la période allant de 1989 à 2002, le Directeur général des élections a réalisé 25 missions

d'assistance technique dans 18 pays, dont trois pays anglophones (Namibie, Liberia, Cambodge, bien que ce dernier appartienne à la Francophonie). Les pays qui ont bénéficié principalement de cette aide technique et professionnelle sont, par ordre d'intervention, le Bénin, la République Centrafricaine, la Guinée, Haïti, la Côte d'Ivoire.

Les programmes de formation

Les plus récentes missions ont été réalisées au Tchad, en 2001, en appui au processus électoral, dans le cadre d'un mandat d'appui conseil des Nations Unies, au Mali, en 2002, en soutien logistique aux institutions, sous l'égide de l'ACDI et, enfin, en Serbie, en 2002, avec un mandat de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) pour la délimitation des circonscriptions électorales de la Serbie du sud, conduite sous les auspices de l'IFES.

De concert avec l'École nationale d'administration publique du Québec et l'Assemblée nationale du Québec, le Directeur général des élections a conçu et mis en œuvre un programme de formation à la démocratie dit *Programme d'appui à la démocratisation (PAD)*, destiné à des fonctionnaires de l'Afrique francophone responsables à un titre ou à un autre d'administration électorale.

Toutefois, la répercussion de la formation se révélant limitée, un *Programme de formation des formateurs électoraux (FORMEL)* a alors été élaboré pour être dispensé, dans un pays donné, au personnel élec-

toral ainsi qu'à toutes les personnes susceptibles de jouer un rôle dans le processus électoral (administrateurs électoraux, fonctionnaires et juristes, représentants des partis politiques et des ONG).

Un pas de plus a été franchi en 1997 en participant au développement d'un *Programme intégré d'appui à la démocratie et aux droits de la personne (PIAD)*. Ce programme s'appuyait du reste sur une approche intégrée et multidisciplinaire visant, par l'accompagnement en amont et en aval des élections, à conforter le processus de démocratisation de l'ensemble des grands secteurs sur lesquels reposent les fondements démocratiques de l'État de droit, soit notamment la coopération parlementaire, l'organisation des élections, la bonne gouvernance, la coopération juridique et judiciaire et les droits fondamentaux. La démarche privilégiée était basée sur la prise en compte des besoins exprimés par le pays-hôte, l'offre d'expertise et la réalisation adaptée de séminaires ou d'ateliers d'échanges, d'information, de formation ou de perfectionnement.

Toutes les phases du PIAD ont été réalisées au Bénin. Avec les contributions de l'Assemblée nationale du Québec et de l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF) et en collaboration avec le MRI, le Directeur général des élections est intervenu dans les domaines spécifiques du financement politique et de l'éducation à la démocratie dans les écoles. On soulignera :

- Un séminaire sur le financement et le contrôle des dépenses électorales à l'intention des

députés de l'Assemblée nationale béninoise (Bénin, 1999).

- Un séminaire à Cotonou sur l'éducation aux droits de la personne et sur la bonne gouvernance, avec notamment des ateliers portant sur l'éducation à la démocratie en milieu scolaire et sur l'information des citoyens pour stimuler la participation aux élections (Bénin, 1999).
- Un atelier technique de vérification et d'enquête sur les comptes de campagne à l'intention de la Cour des comptes béninoise (Bénin, 2000).

Cette activité fut précédée, en 1998, d'un atelier portant sur les règles de financement des partis et des dépenses électorales dispensé aux membres de la Chambre des comptes de la Cour suprême du Bénin ainsi qu'aux membres de la commission électorale. Cet atelier a donné lieu à d'importantes modifications de la loi béninoise portant sur le financement des campagnes électorales ainsi qu'à la mise en place d'une structure opérationnelle visant l'équité et la transparence des dépenses de chaque candidat et de chaque parti politique.

Un modèle exportable

Ces programmes d'assistance et d'appui technique, qu'il s'agisse du PAD, du FORMEL ou du PIAD ont été conçus et diffusés pour l'essentiel à l'intérieur de l'espace francophone. Préalablement à leur mise en œuvre, ils ont été formellement adoptés à l'occasion des Sommets de la Francophonie : IVème Sommet de Paris Chaillot

en 1991 (PAD), Ve Sommet de l'Île Maurice en 1993 (FORMEL) et VII^e Sommet de Hanoï au Vietnam en 1997 (PIAD).

Face aux nouvelles exigences de la coopération internationale, la démarche du DGE dans le soutien au développement d'institutions démocratiques dans l'espace francophone se veut exemplaire, c'est-à-dire concertée et respectueuse des traditions nationales dont l'affirmation dans la société doit aider au renforcement de la démocratie.

En effet, le retour en force du modèle démocratique comme alternative à l'autoritarisme de nombreux régimes a créé une conjoncture favorable à la démocratisation. Il a suscité une demande importante en expertise électorale de la part de pays en transition démocratique. Il s'agit le plus souvent de pays en voie de s'engager dans leur première expérience électorale pluraliste ou en situation de renforcer ou d'améliorer leurs systèmes électoraux. Les appels répétés au DGE du Québec s'expliquent certes parce qu'il détient une expertise en langue française, mais surtout parce qu'il fonde son approche sur le respect de l'identité et des valeurs propres du pays concerné. Dans tous les cas, il ambitionne un transfert calibré de la technologie électorale. ■

Un modèle québécois en matière d'accès à l'information et de protection des renseignements personnels

Par **Paul-André Comeau**

Professeur invité à l'École nationale d'administration publique du Québec
paul-andre_comeau@enap.quebec.ca

Conçu de toutes pièces dans les années 70, officialisé par une loi en 1982, le dispositif juridique québécois d'accès aux documents des organismes publics et de protection des renseignements personnels a depuis fait école au Canada, tant au fédéral que dans les provinces, mais aussi dans plusieurs pays européens et même en Grande-Bretagne. Le jumelage des deux droits fondamentaux sous la surveillance d'une institution unique d'arbitrage fait autorité.

Voilà tout juste 20 ans, l'Assemblée nationale du Québec établissait le régime québécois d'accès à l'information et de protection des renseignements personnels. Il s'agit là d'une législation exceptionnelle à plus d'un titre, à commencer par le statut de prépondérance qui lui a été conféré sur l'ensemble de l'arsenal législatif. À l'époque, les commentateurs ont évidemment salué cette législation parrainée par le Premier ministre René Lévesque lui-même, en soulignant l'introduction, dans la totalité du secteur public, d'une forme de transparence institutionnelle. Peu d'attention a été accordée à l'innovation majeure que constituait le jumelage de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels dans une seule et même loi.

Cet automne, l'Assemblée nationale engagera la quatrième révision statutaire de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*. L'occasion est propice pour signaler l'impact

de cette législation au Canada et dans certains pays européens. En fait, le modèle québécois a fait école dans presque toutes les provinces de la fédération canadienne et dans plusieurs pays européens, y compris en Grande-Bretagne. Cette note vise à dresser la filiation de cette initiative québécoise et à supputer les raisons de ces cas d'émulation institutionnelle.

Les tâtonnements des années 70

En 1982, la mise en place de ce régime québécois s'inscrit dans un double mouvement en faveur de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels au Canada et dans un certain nombre d'autres pays.

En matière de respect de la vie privée et de protection des renseignements personnels, la montée en puissance de l'informatique au milieu des années 70 n'est pas étrangère à l'adoption de législa-

tions en France et en Allemagne fédérale. À la même époque, l'OCDE édicte ses Lignes directrices et le Conseil de l'Europe adopte une Convention pour régir ce même domaine.

Au Canada, le professeur David Flaherty, qui deviendra le premier *Information and Privacy Commissioner* de la Colombie britannique, fait un travail de pionnier dans ce domaine. Au Québec, certains universitaires se penchent eux aussi sur cette question et créent à l'Université du Québec à Montréal un groupe de travail pour scruter ce nouveau champ de préoccupation : le Groupe de recherche sur l'Informatique et le Droit.

En ce qui concerne l'accès à l'information, le mouvement prend forme également durant la seconde moitié des années 70, principalement dans les pays qui ont hérité du modèle de Westminster. En adoptant, en 1966, le *Freedom of Information Act*, les États-Unis avaient précédé le mouvement. En fait, Washington a pris

le relais de la Suède qui disposait d'une telle législation depuis près de 200 ans! Au Canada, le professeur Donald C. Rowatt devient rapidement la cheville ouvrière de l'introduction de cette forme de transparence administrative.

À la même époque, à Ottawa comme à Toronto, s'élaborent des projets où l'on envisage de lier l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels. Des travaux en ce sens sont lancés au Bureau du Conseil privé dans la capitale fédérale. À Queen's Park, on chemine dans cette même voie à la lumière, entre autres, des conclusions dégagées en 1980 par la Commission Krever qui s'est longuement penchée sur le sort réservé aux renseignements personnels dans le domaine de la santé.

Le modèle québécois

En créant en 1980 la *Commission d'étude sur l'accès du citoyen à l'information gouvernementale et sur la protection des renseignements personnels*, le Premier ministre René Lévesque balise déjà le champ d'application de l'actuelle législation dans ce domaine. Sur les bases du rapport de la Commission Paré, présidée par le directeur de *L'Actualité*, l'Assemblée nationale adopte à l'unanimité en 1982 le projet de loi qui jumelle effectivement l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels. La *Loi sur l'accès*, selon l'expression maintenant consacrée par l'usage, établit les modalités de mise en œuvre et de contrôle concomitantes de deux droits fondamentaux énoncés dans la Charte des droits et libertés de la personne. C'est

la base du modèle québécois en matière d'accès à l'information et de protection des renseignements personnels.

La notion et la réalité de « modèle » québécois renvoient essentiellement à la conciliation immédiate imaginée par le législateur pour trancher les problèmes concrets et inévitables de la mise en œuvre de deux droits en apparence contradictoires et éventuellement conflictuels: d'une part, favoriser l'accessibilité aux documents de l'administration; de l'autre, assurer la protection des renseignements personnels détenus par cette même administration. Cette conciliation prend en fait la forme d'un arbitrage en bonne et due forme. Cet arbitrage structure et unifie en quelque sorte le mandat confié à l'autorité responsable du contrôle de la mise en œuvre du régime unique d'accès et de protection.

Jusque là, l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels, dans les États qui s'étaient dotés de telles législations, relevaient de régimes distincts. Le Québec établit un guichet unique qui prend en charge et structure, à toutes les étapes, les modalités, d'une part, d'accès aux documents de l'administration et, d'autre part, de protection des renseignements personnels détenus par le secteur public.

La mise en œuvre de ce modèle pourra logiquement emprunter différentes voies. L'arbitrage s'articulera en fonction soit de deux lois qui établissent respectivement l'accès et la protection, soit d'une seule loi qui, dès le départ, jumelle ces deux droits. Ainsi, à Québec, pour trancher tout conflit qui ré-

sulterait de la mise en œuvre de la *Loi sur l'accès aux documents du secteur public et sur la protection des renseignements personnels*, le législateur a institué la Commission d'accès à l'information.

On comprendra mieux le sens et la portée de ce modèle en jetant un bref regard sur le choix arrêté, au même moment par le Parlement fédéral canadien, pour mettre en œuvre et l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels. Deux commissaires se voient confier le mandat de surveiller respectivement la mise en œuvre de l'un ou l'autre régimes. En cas de conflit d'interprétation, au sujet, par exemple, de l'accessibilité ou non à des documents administratifs qui contiennent des renseignements personnels, c'est à un tribunal extérieur, un tiers, qu'il faudra s'adresser pour régler le litige et décider de l'interprétation juridique à retenir dans ce cas. Cet exemple ne relève pas de la fiction, car la Cour fédérale a effectivement été saisie de tels conflits ces dernières années.

Les provinces canadiennes

En moins de 15 ans, toutes les provinces de la Fédération, à l'exception du Nouveau-Brunswick, vont souscrire au choix fait par le Québec en vue de l'établissement de leur propre régime d'accès à l'information et de protection des renseignements personnels. À tour de rôle et très rapidement, les trois Territoires en feront autant.

Trois Assemblées législatives retiennent même chacune des autres caractéristiques du modèle

québécois: une seule législation, un seul organisme de contrôle doté de pouvoirs décisionnels et exécutoires. C'est l'Ontario qui amorce le mouvement dès 1988 en adoptant, à son tour, sa propre législation et en établissant le poste d'*Information and Privacy Commissioner*. La Colombie-Britannique et l'Alberta s'engagent dans la même voie, respectivement en 1992 et en 1994. Dans ces trois cas, des émissaires des gouvernements, avant de s'engager dans cette voie, ont multiplié les démarches auprès de fonctionnaires et même des titulaires des ministères québécois de la Justice ou de la Culture et des Communications, selon le cas. Ils ont également pris contact avec la Commission d'accès à l'information, quand ils n'ont pas étudié sur place le fonctionnement même de cet organisme.

Les autres assemblées législatives ont, elles aussi, jumelé l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels. Par contre, elles ont plutôt retenu l'une ou l'autre variante de la fonction d'*ombudsman*, quand il s'est agi d'établir l'organisme de contrôle qui chapeauterait leur nouveau régime.

Le « modèle québécois » en Europe

Une telle forme d'émulation institutionnelle et législative n'est sans doute pas inédite dans l'histoire de la Fédération canadienne. Une véritable surprise résulte pourtant de la décision des Assemblées législatives de s'engager dans le sillon tracé par le Québec au lieu d'imiter le Parlement fédéral.

Il s'agit là d'un cas très rare, du moins au cours du dernier demi-siècle, où le Québec a fait école à l'échelle de la Fédération au chapitre des institutions administratives ou politiques.

Les Hongrois venaient à peine de renouer avec la démocratie de type libéral quand ils ont adopté leur propre législation en matière d'accès à l'information et de protection des renseignements personnels. Les leçons du passé récent, où la vie privée avait perdu tout sens, et les incitations lancées de Strasbourg par le Conseil de l'Europe, expliquent la rapidité avec laquelle le Parlement de Budapest a adopté cette législation progressiste. Un examen des législations en vigueur dans le monde avait convaincu les responsables hongrois de convoquer à Budapest un séminaire où Québécois et Ontariens ont présenté leur législation et expliqué le fonctionnement de leur « commission ». C'est ainsi que s'explique en grande partie le choix du « modèle québécois » dans sa quasi-intégralité.

Quelques Lander de l'ancienne République démocratique allemande vont prendre le relais en se dotant eux aussi de législations au sujet de la protection des renseignements personnels et de l'accès à l'information, peu de temps après l'unification de la République allemande.

Le signal est donné dès 1992 par le land de Brandebourg qui vote d'abord une loi sur la protection des renseignements personnels. Puis, en 1998, il adopte une loi sur l'accès à l'information et décide, du même coup, de placer ces deux législations sous le contrôle d'un seul organisme. Le

mouvement est lancé dans lequel s'engagent aussitôt les Lander de Berlin (1999), du Schleswig-Holstein (2000) et enfin du Nord Palatinat (2001).

Au même moment, le canton de Solothurn de la Confédération helvétique institue, en 2000, un même régime jumeau d'accès à l'information et de protection des renseignements personnels, placé sous l'autorité d'un seul organisme de contrôle.

Au tournant du millénaire, le gouvernement travailliste de Tony Blair soumet à Westminster le *Freedom of Information Act*. C'est le résultat d'un engagement électoral pris dès avant la première élection du leader travailliste. Le régime d'accès à l'information est immédiatement placé sous l'autorité du *Data Registrar*, responsable de la surveillance de la législation sur les renseignements personnels en vigueur depuis une douzaine d'années. Ce choix, surprenant selon des commentateurs britanniques, s'explique vraisemblablement par l'examen systématique et minutieux, par de hauts fonctionnaires britanniques, des législations et autorités de contrôle au Québec, en Ontario, en Colombie-Britannique et à Ottawa. Durant le parcours de ce projet de loi aux Communes et à la Chambre des Lords, la Délégation générale du Québec à Londres avait publié fort opportunément, dans une *newsletter*, des textes clairs et précis sur le « modèle québécois ». S'est enchaînée une longue séance de travail entre le Président et le clerk du comité permanent de la Chambre des Communes responsables du projet de loi, et le Président de la Commission d'accès à l'information du Québec.

Au moment d'écrire ces lignes, d'autres gouvernements jonglent avec la possibilité de soumettre à leur Parlement des projets de loi dans la même veine. C'est notamment le cas du gouvernement fédéral de la Suisse et de plusieurs autorités cantonales qui entendent s'engager dans la voie empruntée par le canton de Solothurn. De même, le gouvernement fédéral

allemand a installé sur son site Internet, à la fin de 2001, un projet de loi qui établirait un régime d'accès à l'information et placerait ce dernier sous la surveillance de l'actuel responsable fédéral de la protection des renseignements personnels.

Bref, le « modèle québécois », imaginé de toutes pièces, il y a

20 ans, par la Commission Paré, et retenu par le législateur, a suscité plus que de la curiosité au Canada et ailleurs dans le monde. Ce modèle fait école! Au-delà des considérations d'opportunité, c'est sans doute la pertinence des propriétés du « modèle » qui explique son adoption dans les autres États de la Fédération canadienne et dans plusieurs pays européens. ■

À paraître en octobre

La revue *Télescope* inaugure sa nouvelle formule avec un numéro consacré à

L'éthique publique

Composante du management public et projet démocratique majeur, l'éthique publique est au goût du jour. Le besoin de légitimité des organisations, les dilemmes moraux auxquels les décideurs font face, la transparence que la société civile réclame, ont ouvert le débat entre régulation étatique et responsabilité sociale. Des problématiques d'une grande complexité dont les auteurs rassemblés autour de L'Observatoire de l'administration publique fournissent des clés sémantiques, philosophiques, historiques et juridiques.

► **Fonder l'éthique de l'administration publique**

par Jacques A. Plamondon

► **Transparence et éthique au coeur du nouveau cadre de gestion**

par Paul-André Comeau

► **Éthique et politique: un nouvel enjeu pour la gouvernance contemporaine**

par Yves Boisvert

► **Thématique américaine en éthique appliquée**

par Stanley Tremblay

► **La modernisation des pratiques de gestion de l'éthique dans l'administration publique**

par Pierre Bernier

► **Transparence et contrôle du lobbying**

par Jacques Auger et Thomas Duperré

► **Le devoir de divulgation: une éthique de la loyauté**

par Jacques Bec

L'Observatoire de l'administration publique a été créé en 1993 par l'ENAP, un établissement membre de l'Université du Québec. L'Observatoire recueille, analyse et évalue l'information disponible à travers le monde en matière d'administration publique et de gouvernance. *Coup d'œil* est un périodique bimestriel en alternance avec *Vigie* et il est dédié à l'analyse comparative, fait d'articles courts portant fréquemment sur une thématique homogène. ■ La reproduction totale ou partielle de *Coup d'œil* est autorisée, à condition d'en indiquer la source. ■ Le choix des thèmes et les textes de *Coup d'œil* font l'objet d'une réflexion collégiale de la part de l'équipe de L'Observatoire; les auteurs demeurent toutefois responsables des informations et des analyses présentées. ■ Cette publication est rendue possible grâce au soutien financier du gouvernement du Québec. ■ Pour plus d'information ou si vous avez des renseignements à nous transmettre, contactez : Danyelle Landry, secrétariat de L'Observatoire, (418) 641-3000, poste 6574, courriel : danyelle_landry@enap.quebec.ca. Les publications de L'Observatoire peuvent être consultées sur le site Internet : <http://www.enap.quebec.ca/enap-fra/observatoire/obs-mission.html>

L'OBSERVATOIRE DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE
Bulletin d'information COUP D'ŒIL
DÉPÔT LÉGAL
BIBLIOTHÈQUE NATIONALE DU QUÉBEC
BIBLIOTHÈQUE NATIONALE DU CANADA
ISSN 1203-8717

