Notes d’allocution de Francis Bilodeau, secrétaire adjoint, Politique et services numériques
à la Conférence des commissaires à l’information et à la protection de la vie privée
fédéraux, provinciaux et territoriaux
présentée le 12 septembre 2018 à Regina (Saskatchewan)

Introduction

Je suis très heureux d’avoir l’occasion de m’adresser à vous aujourd’hui.

Le contexte historique

Avant de jeter un coup d’œil à ce que l’avenir pourrait nous réserver, il est toujours utile de regarder en arrière et de voir d’où nous arrivons.

Jusqu’à la fin de la Seconde Guerre mondiale, la plupart des gouvernements du monde fonctionnaient sans aucune loi générale permettant l’accès à l’information qu’ils détenaient. Ils n’avaient pas non plus de loi générale concernant la collecte, l’utilisation et la divulgation de renseignements qui risquaient d’avoir une incidence sur la protection des renseignements personnels des individus.

Mais après la Seconde Guerre mondiale, le gouvernement s’est mis à offrir davantage de programmes et de services au public. Pour ce faire, la taille du gouvernement a pris de l’ampleur et la quantité d’information qu’il produisait et recueillait est devenue plus importante. En conséquence, nous en sommes venus à croire que l’accès à ces renseignements était nécessaire pour assurer un gouvernement démocratique responsable.

Du côté de la protection des renseignements personnels, les renseignements recueillis par le gouvernement pour administrer les programmes devenaient sources de préoccupation. L’idée qui s’est imposée à ce moment était que les renseignements recueillis par le gouvernement au sujet des particuliers devaient être traités de façon confidentielle.

Ce mouvement a mené, au début des années 1980, à l’adoption d’une loi exhaustive portant sur ces deux questions. Le projet de loi, qui contenait la *Loi sur l’accès à l’information* et la *Loi sur la protection des renseignements personnels* actuelles, est entré en vigueur le 1er juillet 1983.

Le droit d’accès à l’information prévu dans la *Loi sur l’accès à l’information* a été élaboré sur la base de trois principes :

* le public devrait avoir accès à l’information détenue par le gouvernement;
* les exceptions nécessaires au droit d’accès devraient être limitées et précises;
* un contrôle approprié des décisions relatives à la divulgation de renseignements gouvernementaux devrait être assuré.

Cette loi était audacieuse pour son époque et a placé le Canada à l’avant-garde dans ce domaine émergent, et les Canadiens ont largement utilisé le droit d’accès. En fait, près de 850 000 (849 151) demandes d’accès à l’information ont été traitées entre 1983 et 2017, ce qui équivaut à 96 demandes par jour ouvrable depuis les 34 dernières années. En 2016-2017 – ce sont les données les plus récentes dont nous disposons aujourd’hui –, le gouvernement a reçu près de 92 000 demandes en vertu de la *Loi sur l’accès à l’information* et plus de 70 000 demandes en vertu de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

L’impératif de la modernisation

Mais soyons honnêtes : le monde a radicalement changé depuis 1983.

Cette année-là, le premier téléphone cellulaire, qui ressemblait à une boîte à chaussures et coûtait environ 4 000 $, est arrivé sur le marché. À cette époque, les gens se rassemblaient autour des télécopieurs pour s’émerveiller de cette technologie révolutionnaire. L’information était alors conservée dans des chemises gardées dans d’énormes salles de classement.

Aujourd’hui, nous en sommes aux téléphones intelligents, aux médias sociaux, aux mégadonnées et à l’informatique en nuage. Les Canadiens cherchent l’information sur les canaux numériques et le gouvernement peut maintenant interagir avec le public par l’entremise du Web et des médias sociaux.

Il y a 35 ans, les documents du gouvernement étaient surtout en format papier. Aujourd’hui, la grande majorité des documents gouvernementaux sont en format numérique et, avec cette technologie, le nombre de documents produits par le gouvernement a considérablement augmenté. La technologie numérique a radicalement changé la façon dont le gouvernement peut recueillir, conserver et traiter les renseignements, y compris les renseignements personnels. De plus, il est beaucoup moins coûteux et plus facile pour le gouvernement de mettre une grande quantité d’information à la disposition de quiconque possède un ordinateur ou un téléphone intelligent, sans qu’il soit nécessaire de présenter une demande d’accès à l’information et de recevoir une réponse individuelle.

Les attentes des Canadiens ont également changé. Les concepts d’ouverture et de transparence existent depuis des années, mais la technologie permet aux citoyens d’exiger davantage de leurs gouvernements. Ils revendiquent une participation accrue au processus décisionnel gouvernemental et cherchent à rendre leurs gouvernements plus réceptifs et plus responsables. Les citoyens veulent et méritent l’assurance qui vient lorsqu’un gouvernement fait preuve de transparence et agit avec intégrité. De plus, ils veulent que le gouvernement soit conçu en fonction des besoins des utilisateurs plutôt que des processus gouvernementaux. Nous croyons qu’une participation accrue des citoyens et une surveillance accrue des rouages des gouvernements se traduiront par de meilleurs programmes et services pour les citoyens. Nous pensons que, si nous persistons, nous pourrions approfondir l’engagement civique, renforcer la confiance et, au bout du compte, renforcer notre démocratie. Je pense que nous sommes tous d’accord pour dire que la *Loi sur l’accès à l’information* est essentielle à la protection de nos institutions démocratiques.

Parallèlement, les Canadiens s’attendent de plus en plus à trouver l’information en ligne, sans avoir à présenter une demande. Nous répondons à cette attente. Nous avons numérisé des millions de documents historiques et publié gratuitement en ligne des dizaines de milliers de jeux de données et de ressources documentaires. De plus, nous travaillons à l’adoption d’une approche ouverte par défaut. Comme la voie numérique s’avère de plus en plus le moyen de communication mondial, ces attentes ne feront probablement que s’accentuer.

De toute évidence, nous vivons dans un monde numérique. Mais en ce qui concerne le processus de l’AIPRP (accès à l’information et protection des renseignements personnels), on ne dirait pas. Lorsque j’ai accepté mon poste, j’ai demandé à voir le bureau de l’AIPRP de mon ministère, mais ce que j’ai découvert était un processus étonnamment mystérieux.

Voici comment ça fonctionne au gouvernement fédéral. Le bureau de l’AIPRP reçoit une demande, qui peut avoir été envoyée en ligne ou par la poste. Même si la demande est reçue en ligne, l’agent doit saisir manuellement toutes les données dans un système de traitement des demandes distinct. L’agent envoie ensuite la demande par courriel aux fonctionnaires responsables des dossiers en question. Les fonctionnaires repèrent les documents pertinents, qui sont, pour la plupart, en format numérique. Ils impriment ensuite tous les documents et utilisent un surligneur pour mettre en surbrillance de façon manuelle tout texte qui ne peut être communiqués. Ces documents imprimés sont ensuite envoyés au bureau de l’AIPRP par courrier interne. Un agent de l’AIPRP numérise tous les documents en format d’image PDF – qui réapparaissent donc en format numérique –, les passe en revue et met en surbrillance de façon électronique toutes les sections surlignées sur le document imprimé. L’agent grave ensuite les fichiers sur un CD ou prépare une copie papier, selon ce qui était indiqué dans la demande, et fait parvenir le tout au demandeur, habituellement par courrier traditionnel.

Comparez ce processus à des solutions entièrement numériques, comme un achat en un clic sur Amazon qui permet à un utilisateur ayant déjà entré ses renseignements personnels d’acheter quelque chose en ligne au moyen d’un seul clic. L’utilisateur n’a pas besoin de saisir manuellement ses renseignements de facturation et d’expédition pour chaque achat. Qui plus est, cette technologie a presque 20 ans.

Il est évident que la façon dont nous traitons l’accès à l’information et la protection des renseignements personnels doit être modernisée. Les intervenants nous affirment que nous devons tout particulièrement saisir les possibilités offertes par le numérique. Nous poursuivons cet objectif par l’entremise de diverses initiatives qui mettront d’abord en place un service permettant aux Canadiens de présenter en ligne des demandes d’accès à l’information et des demandes de renseignements personnels à toute institution fédérale assujettie aux lois en question. Ce service se reliera ensuite au logiciel de traitement des demandes. Nous espérons par la suite remanier la façon dont nous récupérons les documents.

Il faut toutefois avouer qu’il y a des défis à relever. Comme je l’ai mentionné, la quantité d’information produite par le gouvernement a augmenté de façon exponentielle. Nous ne faisons que commencer à explorer la façon dont nous pouvons tirer parti de l’intelligence artificielle pour répondre plus efficacement à la demande croissante d’information. L’intelligence artificielle transformera très certainement la façon dont nous gérons l’information, en accélérant de façon exponentielle la possible circulation de l’information et en nous libérant des fastidieuses tâches manuelles. Toutefois, vous le savez, l’intelligence artificielle soulève également des questions d’éthique et de protection des renseignements personnels que nous devons examiner attentivement avant de « laisser entrer les robots ». Je suis heureux de pouvoir vous dire que le gouvernement fédéral fait un excellent travail dans ce domaine en vue d’élaborer des méthodologies pour évaluer l’incidence de l’intelligence artificielle et des algorithmes qui seraient utilisés par les gouvernements.

Cela dit, nous savons que l’intelligence artificielle a besoin d’une énorme quantité d’information pour être efficace. Cependant, bien que les personnes soient de plus en plus ouvertes à l’échange de renseignements personnels les concernant sur les médias sociaux, elles demeurent préoccupées par la façon dont leurs renseignements personnels sont recueillis et utilisés. Nous avons pu le constater avec l’indignation qu’a provoquée l’utilisation inappropriée des données de Facebook par Cambridge Analytica. Même avant cette histoire, les législateurs de l’Union européenne avaient déjà pris des mesures pour renforcer la protection des renseignements personnels avec le *Règlement général sur la protection des données*. Le Comité permanent de l’accès à l’information, de la protection des renseignements personnels et de l’éthique a récemment examiné notre propre loi dans ce domaine, la *Loi sur la protection des renseignements personnels* *et les documents électroniques*, de laquelle mon collègue Mark Schaan (à confirmer) vous parlera plus tard aujourd’hui. Le Comité a entendu un certain nombre de témoins, y compris le commissaire à la protection de la vie privée, et a formulé un certain nombre de recommandations portant entre autres sur les questions relatives au consentement, la conception axée sur la protection des renseignements personnels, la transparence algorithmique et la portabilité des données.

Avec ce regain d’attention sur la protection des renseignements personnels, il est évident que, dans le cadre de la modernisation de l’accès à l’information détenue par le gouvernement, nous devons garder à l’esprit les préoccupations qui y sont liées.

L’avenir

Vers où nous dirigeons-nous maintenant?

Pour commencer, nous investissons dans un gouvernement ouvert. En 2017, le gouvernement fédéral a lancé un portail ouvert par défaut à partir du site Web ouvert.canada.ca. Dans le cadre de ce projet-pilote, quatre ministères, soit le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, Environnement et Changement climatique Canada, Patrimoine canadien et Ressources naturelles Canada, ont diffusé publiquement des documents de travail bruts non approuvés. Il s’agit d’une sélection variée de différents types de documents, y compris des rapports sommaires, des notes de terrain, des plans de projet, des organigrammes et des procès-verbaux de réunions. Nous disons souvent que nous avons essayé de faire preuve d’une « transparence radicale » en mettant à l’essai une nouvelle façon de travailler dans un contexte ouvert.

Ce projet, bien qu’il ne soit qu’un projet-pilote, nous a appris beaucoup de choses et nous donne beaucoup d’espoir en ce qui concerne un avenir plus ouvert. Il a toutefois aussi soulevé quelques défis et nous a appris qu’il reste encore beaucoup de chemin à faire pour devenir ouvert par défaut dans la réalité.

Premièrement, étant donné que nous mettions à l’essai un modèle sans supervision ni « contrôle », il était très important d’exclure de l’exercice les documents de nature délicate, notamment ceux contenant des renseignements personnels. De plus, comme les documents de travail ne sont souvent rédigés que dans une seule langue officielle, avant que le projet-pilote ne puisse être reproduit à grande échelle, il faudrait trouver une façon d’être ouvert par défaut tout en respectant nos obligations et notre engagement à l’égard des exigences connexes en matière de langues officielles. L’accessibilité est une autre valeur importante du gouvernement, et nos outils actuels ne nous permettent pas d’assurer l’accessibilité par défaut. Ainsi, le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada travaille actuellement à améliorer et à promouvoir l’accessibilité du Web pour les personnes handicapées en mettant à l’essai une solution à plus petite échelle dans le cadre de ce projet-pilote. Lorsque nous concrétiserons le projet de gouvernement ouvert, il devra être ouvert pour tous les citoyens. Appelons ça de la « transparence inclusive ».

Du côté des données, nous faisons des progrès avec notre site ouvert.canada.ca : il est possible de consulter sans délai 80 000 jeux de données et d’y faire des recherches. De plus, à titre d’essai, le site est maintenant relié aux fonds de données de l’Alberta.

J’ai récemment lu les conclusions du rapport *Canada au-delà de 150* portant sur un gouvernement ouvert et transparent. L’équipe responsable de la rédaction du rapport, qui est composée de 16 nouveaux employés de la fonction publique, a laissé entendre que le Canada pourrait adopter l’exemple d’un registre public des documents gouvernementaux allant dans le sens de celui du système norvégien. En Norvège, les documents publics sont stockés dans une base de données interrogeable. Les utilisateurs interrogent la base de données pour trouver des documents, puis présentent une demande pour les consulter.

C’est une des idées parmi plusieurs autres. Compte tenu de l’augmentation constante du nombre de demandes, nous envisageons divers moyens technologiques pour soutenir l’accès à l’information, notamment l’utilisation de l’intelligence artificielle pour aider le gouvernement à répondre à la demande de façon rentable sans renoncer à nos engagements envers le Parlement ou à la protection des renseignements personnels des Canadiens. Ces moyens pourraient comprendre l’adoption de pratiques et de procédures misant sur une « conception axée sur l’ouverture ». Par exemple, les fonctionnaires pourraient rédiger les documents en gardant l’accès à l’information à l’esprit : les renseignements personnels et confidentiels seraient ainsi placés dans des sections précises des rapports, ce qui permettrait plus facilement aux logiciels de déterminer ce qui peut être divulgué.

Si l’on se fie à l’équipe qui a rédigé le rapport, je crois que beaucoup d’employés veulent travailler dans un contexte ouvert et que nous sommes au cœur d’un changement de culture qui a pris racine en 2004, avec la publication des premiers rapports de divulgation proactive. Alors que nous regroupons l’information de tous les ministères en un seul endroit pour faciliter l’accès et la recherche détaillée, il ne faut pas oublier que la divulgation proactive atteint de nouveaux sommets. De plus, avec nos divers projets-pilotes ouverts par défaut, nous allons plus loin encore.

Alors que nous allons de l’avant et examinons certaines des possibilités dont j’ai parlé ainsi que d’autres qui ressortiront sans doute de cette conférence, nous devons garder certaines choses à l’esprit. Nous disposons heureusement du travail de la commissaire à l’information et du commissaire à la protection de la vie privée ainsi que du Comité permanent de l’accès à l’information, de la protection des renseignements personnels et de l’éthique.

Et ce qui revient constamment dans leur travail, tout comme dans celui des commissaires à l’information et à la protection de la vie privée provinciaux et territoriaux, c’est l’idée d’équilibre, qu’il s’agisse de l’équilibre entre le droit du public de savoir et le besoin du gouvernement de protéger l’information ou entre le droit d’accès à l’information et le droit à la protection des renseignements personnels.

Un autre thème récurrent est celui de la confiance envers le gouvernement. Comme l’a indiqué le commissaire à la protection de la vie privée, les risques non adéquatement atténués d’atteinte à la protection des données ainsi que de collecte et d’échange excessifs de renseignements personnels peuvent diminuer la confiance envers le gouvernement. De plus, une plus faible confiance envers les systèmes en ligne pourrait miner nos efforts pour améliorer les services aux Canadiens en offrant de meilleurs services numériques.

Un troisième thème est l’impératif d’avoir un gouvernement ouvert, d’autant plus que de plus en plus de gouvernements à l’échelle mondiale diffusent du contenu de façon proactive et cherchent à faire en sorte que la participation des citoyens aux décisions puisse être éclairée par l’organisation du contenu et un meilleur accès aux fonds de connaissances du gouvernement. Le gouvernement ouvert met l’accent sur l’idée que l’accès et la transparence sont plus qu’une responsabilité administrative. Il s’agit d’éléments essentiels à un bon gouvernement et d’éléments clés pour renforcer la confiance dans nos institutions et notre démocratie. Le Canada est un chef de file reconnu en matière de gouvernement ouvert, bien placé pour réaliser d’autres progrès, particulièrement alors qu’il se prépare à diriger le mouvement mondial en tant que nouveau président du Partenariat pour un gouvernement ouvert.

Je suis d’accord avec les intervenants, dont l’ancienne commissaire à l’information du Canada, qui affirment que le gouvernement doit harmoniser les initiatives d’accès à l’information avec son travail sur le gouvernement ouvert; j’ajouterais toutefois qu’il doit également l’harmoniser avec la technologie numérique, car je crois que le gouvernement ouvert et le gouvernement numérique peuvent se compléter pour procurer plus d’avantages à plus de gens. Lorsque le gouvernement numérique et le gouvernement ouvert sont bien conçus, ils permettent de rendre nos sociétés plus inclusives, ainsi que de donner aux citoyens le pouvoir de participer au processus décisionnel du gouvernement et de leur fournir les outils nécessaires pour obliger le gouvernement à rendre des comptes. Un gouvernement ouvert et numérique est un instrument puissant pour soutenir la confiance envers le gouvernement, mais si le droit de savoir n’est pas reconnu par la loi, il peut devenir sans effet. Nous continuons donc d’être portés par les attentes des Canadiens à l’égard d’une participation accrue à un gouvernement plus ouvert et transparent qui contribue à améliorer leur vie.

Voilà donc tous les facteurs dont nous devons tenir compte dans le cadre de la modernisation de l’accès à l’information et de la protection des renseignements personnels.

De toute évidence, le changement s’accélère. Prenez les magnétoscopes qui ont été utilisés pendant environ 25 ans avant l’arrivée des lecteurs de DVD. Les DVD ont ensuite dominé le marché pendant une dizaine d’années, mais ils sont maintenant presque désuets, car les gens se sont tournés vers la diffusion en continu directement sur Internet. Nous avons parfois l’impression d’être restés pris à l’époque des magnétoscopes, n’est-ce pas?

La bonne nouvelle, c’est que si le projet de loi C-58 est adopté, un examen de la *Loi sur l’accès à l’information* devrait être effectué tous les cinq ans et le premier examen devrait être entrepris au plus tard un an après la sanction royale. Ces examens quinquennaux offriraient aux Canadiens une occasion importante de se prononcer sur les droits d’accès à l’information et aideraient le gouvernement à faire en sorte que le système continue de répondre à leurs besoins. Ils permettraient d’évaluer ce qui fonctionne bien et ce qui fait que ça fonctionne bien, en plus de veiller à ce que la *Loi* n’atteigne plus jamais un tel niveau de désuétude.

Comme vous le savez tous, le virage continu vers un gouvernement numérique a également une incidence sur la protection des renseignements personnels. Protéger les renseignements personnels tout en répondant aux attentes des Canadiens pour un meilleur service devient une tâche de plus en plus difficile.

Au niveau fédéral, nous nous sommes fermement engagés à offrir aux Canadiens des services numériques plus intégrés et transparents, ce qui soulève également des problèmes sur deux plans : premièrement, il faut maintenant examiner de plus près l’ensemble des règles de protection des renseignements personnels. Nos technologies actuelles offrent de nouvelles façons d’assurer à la fois la protection et la transparence en ce qui concerne l’utilisation des renseignements personnels par le gouvernement, et nous voulons explorer ces possibilités et réfléchir à ce qu’elles signifient pour l’ensemble des règles au niveau fédéral.

Deuxièmement, pour mettre au point des services numériques qui tiennent compte de la protection des renseignements personnels, nous devons faire en sorte que la conception axée sur la protection des renseignements personnels fasse partie intégrante de leur élaboration. Auparavant, nous mettions habituellement l’accent sur la formation en matière de protection des renseignements personnels pour les employés chargés directement de la conception, de l’administration et de la prestation d’un programme. Maintenant, nous devons trouver des moyens de mettre les concepteurs de la technologie de l’information et les propriétaires d’entreprises numériques au courant de la façon dont les renseignements personnels doivent être traités dans un contexte de services numériques, ce qui exige une expertise technique considérable : nous avons besoin d’un mélange d’expertise en matière de protection des renseignements personnels et de technologie de l’information pour élaborer des outils, mettre sur pied de la formation et dispenser des conseils pertinents qui combleront cette lacune. Cette combinaison d’expertise en matière de protection des renseignements personnels et de technologie de l’information contribuerait à faire en sorte que la protection des renseignements personnels ne soit pas une extension de l’élaboration, de l’administration ou de la prestation d’un programme, mais plutôt qu’elle en fasse partie et qu’elle y soit pleinement intégrée.

Si nous attendons à la fin du cycle d’élaboration, moment où commence habituellement l’évaluation des facteurs relatifs à la protection des renseignements personnels, il est trop tard pour que cette protection soit prise en compte. Cette façon de faire nécessite trop souvent d’apporter des changements coûteux à un service déjà planifié, engendre des retards ou implique la réalisation des projets sans que la protection des renseignements personnels soit entièrement prise en compte.

De récentes atteintes à la vie privée très médiatisées associées à des initiatives au niveau de l’entreprise au niveau fédéral ont souligné l’importance de changer notre façon de faire. Nous devons éduquer les concepteurs et les propriétaires d’entreprise et leur fournir de la formation ainsi que des conseils afin que la protection des renseignements personnels soit une considération centrale dès le début du processus de conception.

Conclusion

Pour ma part, je suis très enthousiaste quant à l’avenir de l’accès à l’information et de la protection des renseignements personnels. En tant qu’optimiste, je ne peux m’empêcher de penser que les nouvelles technologies nous aideront à relever les défis auxquels nous sommes confrontés. Je veux certainement veiller à ce qu’on présente à la personne qui me remplacera une façon différente de traiter les demandes d’AIPRP. Les nouvelles technologies nous offrent la possibilité d’adapter le gouvernement pour mieux servir les Canadiens. J’ai hâte que la protection des renseignements personnels soit intégrée aux nouvelles technologies et aux pratiques commerciales afin de soutenir la protection fondamentale des renseignements personnels et de maintenir la confiance du public envers le gouvernement. À cette fin, je me réjouis à la perspective de collaborer avec vous afin qu’ensemble, nous bâtissions cet avenir. Merci.