



Rapport annuel
du Commissaire à l'information
1997-1998

Le Commissaire à l'information du Canada
112, rue Kent, 3^e étage
Ottawa (Ontario)
K1A 1H3

(613) 995-2410
1-800-267-0441 (sans frais)
Télécopieur (613) 995-1501
accessca@infoweb.magi.com
<http://infoweb.magi.com/~accessca/index.html>

© Ministre des Travaux publics et Services gouvernementaux Canada 1998

N° de cat. IP20-1/1998
ISBN 0-662-62840-3

« La présente loi a pour objet d'élargir l'accès aux documents de l'administration fédérale en consacrant le principe du droit du public à leur communication, les exceptions indispensables à ce droit étant précises et limitées et les décisions quant à la communication étant susceptibles de recours indépendants du pouvoir exécutif. »

Paragraphe 2(1)
Loi sur l'accès à l'information

L'honorable Gildas Molgat
Président
Sénat
Ottawa (Ontario)

avril 1998

Monsieur,

J'ai l'honneur de soumettre mon rapport annuel au Parlement.
Ce rapport couvre la période allant du 1^{er} avril 1997 au 31 mars 1998.

Veillez agréer l'expression de mes sentiments respectueux.

John W. Grace

L'honorable Gilbert Parent, député
Président
Chambre des communes
Ottawa (Ontario)

avril 1998

Monsieur,

J'ai l'honneur de soumettre mon rapport annuel au Parlement.
Ce rapport couvre la période allant du 1^{er} avril 1997 au 31 mars 1998.

Veillez agréer l'expression de mes sentiments respectueux.

John W. Grace

Table des matières

| | |
|--|----|
| Mandat | 1 |
| Pour commencer, le dernier, dernier mot | 3 |
| Transparence et éthique | 4 |
| Trop affaibli pour mordre | 9 |
| La Grande-Bretagne passe en tête | 10 |
| Les tribunaux n'attendent pas | 12 |
| On finit par comprendre | 13 |
| Enquêtes | 19 |
| Communication sans formalités | 20 |
| Salles de lecture et manuels | 21 |
| Lignes directrices relatives à la dispense des frais exigibles | 21 |
| La Loi sur l'accès à l'information devant les tribunaux | 29 |
| A : Le rôle de la Cour fédérale | 29 |
| I. Gestion des cas—Litiges relatifs à l'accès à l'information devant la Cour fédérale | 29 |
| II. Cas problèmes | 30 |
| III. Les nouvelles règles de la Cour fédérale | 32 |
| B : Le Commissaire devant les tribunaux | 33 |
| I. Causes entendues | 33 |
| II. Le Commissaire à l'information en tant qu'intimé | 34 |
| III. Affaires importantes entendues par les tribunaux | 36 |
| Changements législatifs proposés | 41 |
| I. Projets de loi gouvernementaux ayant un effet sur le droit d'accès | 41 |
| II. Projets de lois d'initiative parlementaire visant à réformer la <i>Loi sur l'accès à l'information</i> | 41 |
| Quelques cas en bref | 43 |
| Index des affaires citées dans le rapport annuel de 1997-1998 | 65 |
| Gestion intégrée | 67 |

Mandat

Le Commissaire à l'information est un ombudsman nommé par le Parlement pour instruire les plaintes voulant que le gouvernement ait dénié les droits conférés par la *Loi sur l'accès à l'information* — la législation canadienne en matière d'accès à l'information.

L'adoption de cette loi, en 1983, a donné aux Canadiens le droit légal d'accéder aux renseignements consignés sous quelque forme que ce soit et relevant de la plupart des organismes du gouvernement fédéral.

La Loi accorde à ces organismes 30 jours pour répondre aux demandes d'accès. Une prolongation peut être obtenue si les documents à examiner sont nombreux, s'il faut consulter d'autres organismes ou informer des tiers. Toutefois, le requérant doit en être avisé à l'intérieur du premier délai.

Bien entendu, le droit d'accès n'est pas absolu. Il est assujéti à des exceptions précises et limitées qui rétablissent l'équilibre entre, d'une part, l'accès à l'information et, d'autre part, la vie privée, le secret commercial, la sécurité nationale et les communications franches qui sont nécessaires à l'élaboration de politiques.

Les exceptions permettent de soustraire certains documents à la communication, ce qui provoque souvent des différends entre les requérants et les ministères. Les requérants insatisfaits peuvent s'adresser au Commissaire à l'information, qui instruira leurs plaintes, lorsque ceux-ci soutiennent :

- qu'on leur a refusé les renseignements demandés;
- qu'on leur a demandé trop d'argent pour copier les renseignements;
- que la prorogation par le ministère du délai de 30 jours pour fournir les renseignements n'est pas justifiée;
- que les documents n'ont pas été fournis dans la langue officielle choisie par le requérant ou que la période requise pour la traduction n'est pas raisonnable;
- que le guide *Info Source* ou les bulletins périodiques qui sont publiés pour aider le public à utiliser la Loi leur posent des problèmes;
- qu'ils ont éprouvé un autre problème quelconque en ayant recours à la Loi.

Le Commissaire possède de vastes pouvoirs d'enquête. Ces pouvoirs constituent des incitatifs pour que les institutions fédérales respectent la Loi et les droits des requérants.

À titre d'ombudsman, le Commissaire ne peut toutefois ordonner qu'une plainte soit résolue d'une façon ou d'une autre. Il doit donc compter sur la persuasion pour résoudre les différends et ne demander

l'intervention de la Cour fédérale que s'il estime qu'une personne a été indûment privée de son droit d'accès et qu'on n'a pu en arriver à une solution négociée.

Pour commencer, le dernier, dernier mot

Deux fois pendant l'année visée par le présent rapport, le gouvernement, avec l'assentiment du Parlement, a proposé de prolonger le mandat de l'actuel Commissaire à l'information. Un doute lancinant devait cependant assombrir cet honneur manifeste et le vote de confiance : est-ce sain (quand il s'agit du droit de savoir du public) que nos gouvernants aient un jugement aussi favorable à l'égard du chien de garde du pays en matière d'accès à l'information?

Il est vrai que ce jugement favorable à l'endroit du Commissaire était unanime, venant non seulement des élus du gouvernement mais, comme il se doit, de tous les partis représentés au Parlement. D'où l'honneur. S'agissant, toutefois, d'éthique, d'intégrité et de reddition des comptes dans l'administration fédérale—des valeurs qu'incarne la *Loi sur l'accès à l'information*—les apparences comptent. Et les commissaires à l'information devraient s'inquiéter lorsqu'ils sont trop appréciés dans les cercles du pouvoir.

Comme j'ai présenté un rapport de fin de mandat l'an dernier, cette année supplémentaire inattendue m'accorde la rare occasion d'un post-scriptum. J'ose croire que la franchise, voire la spontanéité, autres qualités essentielles d'un dernier, dernier mot, sauront faire oublier le fait que le mien n'a pas cette concision inhérente aux post-scriptum.

La manie du secret continue de fleurir dans beaucoup trop de hautes sphères, même après 15 ans d'application de la *Loi sur l'accès à l'information*. Un trop grand nombre de fonctionnaires ont encore cette idée surannée qu'il leur revient à eux, et non pas à la *Loi sur l'accès à l'information*, de décider quelle information devrait être communiquée à la populace et à quel moment. À les entendre, certains ont adopté la devise que l'on prête à un ancien responsable du Parti démocrate de New York : « Si vous pouvez parler, n'écrivez rien; si vous pouvez hocher la tête, ne parlez pas; si vous pouvez cligner de l'oeil, ne hochez pas la tête. »

Bien entendu, après 15 ans, la *Loi sur l'accès à l'information* doit être renforcée et modernisée, bien qu'elle ait été pendant tout ce temps une loi efficace avec tous les éléments nécessaires. Si toutefois certaines des attentes élevées qu'avaient ses architectes à son égard étaient irréalistes et ne se sont pas concrétisées, il ne faut pas blâmer le destin ni la Loi : le blâme revient aux gouvernements et aux fonctionnaires qui préfèrent se plaindre de la rigueur de l'accès à l'information au lieu d'épouser ses objectifs nobles; qui préfèrent ne pas fournir au public l'information payée par ses impôts. Cette insulte n'a d'égale que l'arrogance intellectuelle de toute la situation. L'engagement, dans les mots et dans les faits, envers le principe de la reddition de comptes au moyen de la transparence a trop souvent été chancelant et faible.

Transparence et éthique

Il ne faudrait pas s'étonner que certains fonctionnaires qui exercent le pouvoir tentent également d'échapper à la reddition des comptes qui découle de la transparence. Encore et toujours, nous constatons, même dans les démocraties les plus dynamiques, qu'une poignée de fonctionnaires tirent des avantages de leur situation de confiance. Dans presque tous les cas, on invoque l'« intérêt public » pour camoufler des motivations égoïstes.

Même en ce pays, que les Canadiens et les Canadiennes se plaisent à considérer comme l'une des démocraties les plus avancées et les plus éclairées, doté d'une Fonction publique aux règles morales indubitablement élevées, des politiciens et des fonctionnaires commettent des actes contraires à l'éthique ou se font prendre au dépourvu. L'exemple le plus remarquable, cette année, a été celui de l'ancien chef de la Commission des relations de travail dans la Fonction publique qui a été congédié pour ses dépenses excessives dans l'exercice de ses fonctions. Cette affaire déplorable a été mise au jour grâce à la *Loi sur l'accès à l'information*, sans laquelle les articles de journaux n'auraient pu être écrits et des mesures correctrices n'auraient pu être prises.

Les règles morales n'ont pas force de loi; tout au plus peut-on regarder à la loupe la façon d'agir des fonctionnaires. Toute société qui se veut libre, juste et civile doit faire appel à un large éventail de méthodes pour la dénonciation et la sanction des manquements à l'éthique et en favoriser le maintien. D'où la nécessité d'une presse libre et sceptique, irritante, voire irresponsable; d'où la nécessité d'un système judiciaire farouchement indépendant; d'une Fonction publique professionnelle et d'un public informé et engagé.

D'une façon ou de l'autre, tous les contrôles et toutes les balises visant à limiter les abus de pouvoir dans l'administration publique sont tributaires de l'accès, par des gens de l'extérieur, à l'information gouvernementale interne.

Certes, il est beaucoup plus facile de tramer des complots dans l'obscurité; l'avidité, les mauvaises actions et les erreurs sont aussi plus faciles à camoufler. Toutefois, une Fonction publique qui tient mordicus au secret est une Fonction publique mûre pour les abus.

Le lien entre le sens moral et la transparence peut contribuer à expliquer pourquoi seulement une quinzaine de pays à travers le monde ont été assez courageux ou ont assez confiance en eux pour accorder à leurs citoyens, en vertu d'une loi, le droit d'accès aux documents gouvernementaux. Ainsi, la Grande-Bretagne, mère des démocraties parlementaires, ne fait que s'apprêter à lever le rideau du secret gouvernemental qui, depuis si longtemps, est la marque peu flatteuse de la classe dirigeante britannique et qu'on a si facilement et si innocemment exporté au Canada. Ce n'était pas par mauvaises intentions. On croyait simplement alors que les gouvernements et les hauts fonctionnaires étaient les mieux placés pour juger. Faites-nous confiance, disaient-ils.

Même dans les pays où les lois sur l'accès à l'information, souvent, procèdent de scandales, comme ce fut le cas aux États-Unis après l'affaire du Watergate, ou de promesses faites lorsqu'un parti était dans l'opposition, ces lois font l'objet d'attaques venant de l'arrière-garde. Des hauts fonctionnaires au Canada se disent ouvertement d'accord avec ce que Sir Humphrey a dit à son Premier ministre dans le feuilleton britannique *Yes, Minister* : (traduction) « Vous pouvez avoir un bon gouvernement ou vous pouvez avoir un gouvernement transparent, mais, Monsieur le Premier ministre, vous ne pouvez pas

avoir les deux. »

Nous avons tous ri de cette remarque de Sir Humphrey, comme il se devait. Mais lorsque des fonctionnaires haut placés évoquent avec nostalgie le bon vieux temps où l'information gouvernementale pouvait être diffusée au compte-gouttes, il faut conclure que l'adoption d'une culture de la transparence, trop souvent, reste peu plausible.

Ce n'est pas que les gouvernements ne veulent pas fournir de l'information aux citoyens ou que nos gouvernants et fonctionnaires prennent tous un malin plaisir à comploter contre nous. Plus vraisemblablement, lorsqu'on refuse de fournir de l'information ou qu'on tarde à le faire, c'est dans le but pas toujours désintéressé de contrôler dans quel contexte et à quel moment l'information est fournie. On appelle ça « temporiser ». Pourtant, le moment où l'on reçoit l'information est parfois tout aussi important que l'information elle-même.

Le droit de savoir ce que fait ou que prévoit faire le gouvernement sera toujours un droit fragile, tout comme il sera toujours essentiel pour assurer la présence d'une population informée. Il suffit de se rappeler le scandale de la falsification de documents à la Défense nationale ou la destruction désastreuse de documents au Comité canadien du sang pour voir à quel point il est facile de miner le droit d'accès. Dans les domaines encore peu connus de l'éthique gouvernementale et de l'accès à l'information, il faut parfois des scandales pour rappeler aux fonctionnaires leurs obligations et aux citoyens l'importance des droits qui leur sont accordés.

Il est devenu de bon ton dans les hautes sphères gouvernementales de réfléchir à la question de l'éthique du fonctionnaire et de se prononcer sur le sujet. C'est là une pratique à encourager vivement. Au niveau fédéral, un comité composé de hauts fonctionnaires d'excellente réputation a récemment terminé un rapport judicieux et exhaustif sur cette question.

En passant, il convient de noter que, au Canada, les fonctionnaires fédéraux ne sont liés par aucun code d'éthique explicite ou officiel. Ils doivent, bien entendu, respecter les lois du pays et les dispositions régissant les conflits d'intérêts, mais il n'y a pas de code déontologique comme tel. Il existe toutefois un code de déontologie pour les ministres.

Pourtant, aussi étrange que cela puisse paraître, le Premier ministre a décidé de ne pas rendre public le code de déontologie applicable aux ministres. Les Canadiens et les Canadiennes n'ont pas le droit de connaître les règles que doivent respecter les ministres en matière d'éthique. Le Premier ministre considère qu'il est responsable du sens moral de ses ministres et que la question de l'éthique devrait rester une affaire personnelle, ne concernant que lui-même et son Cabinet. Qui sait? Peut-être que cette vision des choses recèle une certaine sagesse...

Cependant, le Commissaire estime—et cela, sans mettre en doute les motivations ni l'intégrité du Premier ministre—que le fait de ne pas divulguer la teneur de ce code de déontologie constitue un choix malsain dans une démocratie, voire une mauvaise décision au plan politique. Qui plus est, et avec le plus grand respect pour le conseiller en éthique, il est malavisé qu'un pays ayant le bon sens et le courage de se doter d'un chien de garde en matière de déontologie n'accorde pas à cette personne les coudées franches.

Le fait qu'un conseiller en éthique relève directement et uniquement du Premier ministre et donne des conseils privés à l'égard d'un ensemble de règles secrètes donne très mauvaise impression. Sans les attributs de l'indépendance et de la transparence, les fonctions semblent davantage s'apparenter à la limitation des dégâts qu'à l'exercice d'une surveillance en matière d'éthique. Cette perception, aussi injuste soit-elle, encourage encore davantage le cynisme chez un public qui en ressent déjà trop à l'égard des politiciens.

Pour revenir à la question de l'intérêt renouvelé en ce qui concerne l'éthique dans la Fonction publique, deux mises en garde s'imposent.

Premièrement, en ce qui concerne le sens moral, la Fonction publique part du principe que la très grande majorité des fonctionnaires sont des personnes honnêtes et honorables, à la conduite irréprochable. C'est bien le cas de la majorité. Mais il ne faut pas appliquer ce principe trop à la lettre. L'on ne devrait pas s'attaquer à la tâche de rehausser les normes en matière d'éthique dans le secteur public en présentant le problème comme s'il ne s'agissait que de quelques cas particuliers. La question est beaucoup plus compliquée.

L'hypothèse facile, traditionnelle, des quelques cas particuliers ouvre la porte à la complaisance. Après 15 ans d'expérience dans les domaines nouveaux de l'application de la *Loi sur l'accès à l'information* et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, le Commissaire est, certes, convaincu que nous avons un grand nombre de gens dotés d'un sens moral admirable; nous avons toutefois aussi un trop grand nombre de personnes au sens moral chancelant, prêtes à fouler aux pieds la lettre et l'esprit de ces dispositions législatives.

Des fonctionnaires qui seraient profondément insultés si leur respect des lois et leur sens moral étaient mis en doute n'ont eu parfois aucune hésitation à traiter à la légère les droits relatifs à l'accès à l'information (ou à la protection des renseignements personnels) : en détruisant une note de service embarrassante versée au dossier; en menant la recherche la plus rudimentaire possible des dossiers; en gonflant les droits à acquitter afin de décourager un demandeur; en tardant à répondre au point que l'information perde tout intérêt et ne soit plus susceptible de causer d'embarras ou de dommages; ou, tout simplement, en se refusant à tenir des dossiers adéquats.

Il est fort tentant pour les fonctionnaires de renoncer à dénoncer les manquements à l'éthique. Au lieu d'alerter la police ou tout autre organisme d'exécution de la loi pour que soit lancée une enquête sur les allégations de gestes répréhensibles, on préfère la manière douce : une retraite anticipée et une allocation de départ généreuse, une réaffectation ou, chose qui n'est pas rare, une promotion. C'est beaucoup mieux pour tout le monde; cela protège les réputations et, probablement, empêche les vilaines poursuites en justice. Dans son rapport, le Groupe de travail sur les valeurs et l'éthique dans la Fonction publique approuve en ces mots la « manière douce » : « Dans la plupart des cas, clouer la personne au pilori ne sert aucune fin utile et peut causer beaucoup de dommages. »

Il n'est pas question ici de clouer qui que ce soit au pilori, mais il faudrait montrer aux citoyens que les fonctionnaires ne sont pas à l'abri des conséquences des manquements à l'éthique ou des actes illégaux. Loin de ne servir à rien, des sanctions bien dosées (aucune sanction n'est prévue pour les infractions à la *Loi sur l'accès à l'information*) réduiraient le scepticisme généralisé à l'égard des fonctionnaires et accroîtrait le respect à l'égard des personnes au sens moral élevé. Sans oublier qu'elles pourraient

décourager les personnes qui seraient tentées de ne pas respecter la Loi.

La seconde raison pour laquelle les démarches visant à favoriser l'éthique dans la Fonction publique, aussi bien fondées soient-elles, peuvent échouer tient à l'utilisation abusive, voire au détournement de cette notion honorable qu'est la « loyauté ». Dans un article paru récemment dans *The New Yorker*, Henry Louis Gates Jr. a écrit au sujet de la loyauté : (traduction) « Le contexte naturel de la loyauté est une société reposant sur l'interdépendance : les lords et leurs vassaux, les suzerains et leurs sujets. » Pour dire les choses comme elles sont, la loyauté est souvent interprétée comme un code signifiant « qui se ressemble s'assemble. » On peut aussi, à des fins intéressées, en détourner le sens de manière à en faire une exhortation, pour les fonctionnaires, à ne pas faire montre de courage; à ne pas critiquer ou dénoncer; à ne pas signaler les méfaits par crainte d'être considéré comme déloyal, ce qui représenterait un manquement impardonnable à l'organisation.

Il est impossible que réussisse une démarche visant à accroître l'éthique dans un organisme lorsque le message, aussi mal compris soit-il, est de « ne pas faire de vagues » ou que les personnes qui ne sont pas loyales ne « montent » pas. C'est pourtant ce que l'on fait savoir lorsque la notion de « loyauté » est mise sur le même pied que l'intégrité, l'impartialité, la justice, l'équité, le professionnalisme et le mérite dans les listes de qualités essentielles dans la Fonction publique.

Voici donc une recommandation révolutionnaire : laissons tomber complètement la loyauté en tant que valeur et remplaçons-la par « le respect de la loi. » Encourageons les fonctionnaires à placer leurs obligations à l'égard de la règle de droit au-dessus de l'intérêt personnel. N'est-ce pas ce que le public attend d'abord et avant tout des fonctionnaires? Créons un climat de travail où le sens moral est récompensé. Faisons en sorte que les carrières des gens qui dénoncent les actes illégaux ne soient pas compromises. Sanctionnons les auteurs d'actes illégaux. Et surtout, dans le contexte du présent rapport : adoptons une culture de la transparence qui ne craint pas de dénoncer les rouages du gouvernement, avec tous leurs défauts.

Nous devons à la prochaine génération de fonctionnaires—les jeunes diplômés qui décident aujourd'hui de leurs choix de carrière—de les encourager, les exhorter à relever le défi de la vie publique, que ce soit dans la sphère politique ou dans la Fonction publique. Il faudrait leur dire de ne pas abandonner l'idéal voulant que l'on peut exercer le pouvoir dans l'intérêt public. Malgré les rapports guère réjouissants publiés par les commissaires à l'information (cela fait partie du métier), y compris celui-ci, chaque nouvelle génération de gestionnaires améliore de façon perceptible la capacité du gouvernement à faire preuve de transparence. Nous devrions oser rêver qu'un jour peut-être, d'ici à la fin du mandat du prochain commissaire à l'information, il semblera scandaleux de penser à imposer des sanctions relatives à des infractions à la *Loi sur l'accès à l'information*.

D'ici là, il convient d'élaborer des conseils en matière d'éthique, particulièrement pour les personnes prenant part au traitement des demandes de communication. Particulièrement, les coordonnateurs de l'accès à l'information des ministères (les professionnels chargés de répondre aux demandes) devraient pouvoir s'inspirer d'un code déontologique. Il est temps que le ministère de la Justice, le Secrétariat du Conseil du Trésor, le Commissariat à l'information, les utilisateurs de la *Loi sur l'accès à l'information* et les représentants des coordonnateurs entreprennent l'élaboration d'un tel code, qui devrait inclure, à tout le moins, les éléments suivants :

- **Un énoncé des responsabilités premières** : Décrire clairement la responsabilité première incombant aux coordonnateurs de respecter la lettre et l'esprit de la Loi et de s'acquitter de cette responsabilité première avec honnêteté, impartialité, objectivité, intégrité et courage.
- **Un énoncé relatif aux conflits d'intérêts** : Exiger des coordonnateurs qu'ils évitent toutes les situations de préjugés réels ou apparents à l'encontre d'un demandeur, du Ministère ou du Commissariat à l'information.
- **Un énoncé des responsabilités morales** : Faire en sorte que les coordonnateurs s'engagent à ne pas commettre d'actes illégaux ou de méfaits et à signaler sans délai tout acte illégal ou méfait commis par autrui, dont : la modification, la destruction ou la suppression non autorisée de documents; l'absence de dossiers adéquats; le non-respect délibéré des délais relatifs au traitement des demandes; l'augmentation injustifiée des droits à acquitter; le fait d'induire en erreur le Commissaire à l'information ou d'entraver ses actions.
- **Un énoncé relatif à la qualité du service** : Obliger les coordonnateurs à être consciencieux, diligents, efficaces et professionnels dans leurs rapports avec les demandeurs, les responsables du Ministère et le Commissaire à l'information.
- **Un énoncé relatif aux fonctions** : Obliger les coordonnateurs à ne pas abdiquer leurs responsabilités en matière de prise de décisions en faveur des fonctionnaires plus haut gradés. Si des fonctionnaires d'un niveau supérieur tentent d'usurper la fonction de coordonnateur, il incombe à ce dernier de réclamer une nouvelle ordonnance de délégation des pouvoirs qui reflète fidèlement la structure décisionnelle.
- **Un énoncé relatif au respect du secret** : Imposer aux coordonnateurs l'obligation stricte de ne pas révéler l'identité des demandeurs, sauf les exceptions suivantes : i) dans la mesure requise pour le traitement de la demande, ii) avec le consentement du demandeur, iii) si la *Loi sur la protection des renseignements personnels* le permet. De plus, obliger les coordonnateurs à ne pas révéler toute information fournie par le demandeur concernant la raison de la demande, l'utilisation que celui-ci entend faire de l'information et tout autre élément dont la divulgation n'est pas nécessaire au traitement de la demande.
- **Un énoncé relatif aux recours et au soutien** : Faire état des risques professionnels que court le coordonnateur quand il s'agit de respecter les éléments d'un code d'éthique. Le gouvernement et le Commissaire à l'information devraient établir des procédures permettant aux coordonnateurs de demander des conseils, un soutien, une aide et une protection impartiaux dans l'exercice de leurs responsabilités. Aucun coordonnateur ne devrait être pénalisé de quelque façon que ce soit pour s'être prévalu des mécanismes de soutien mis à sa disposition.
- **Un énoncé relatif à la responsabilité** : Rendre les coordonnateurs responsables de tout manquement au code d'éthique. Rendre les chefs et les sous-chefs d'institutions responsables de toute ingérence dans les efforts déployés par les coordonnateurs pour respecter le code d'éthique.

Ce dernier élément, soit la responsabilité des dirigeants et des coordonnateurs, sera à la base de

l'efficacité de tout code d'éthique.

Trop affaibli pour mordre

L'une des situations les plus positives de l'année en matière d'accès à l'information s'est déroulée pratiquement sous mon nez. C'est l'histoire de la poignée (31 en tout) d'hommes et de femmes surchargés de travail qui composent le Commissariat à l'information. Au cours des huit dernières années, ces personnes sont venues à bout d'une augmentation de 300 pour-cent du nombre de plaintes portées contre le gouvernement. Dans la même période, les ressources financières non salariales des bureaux ont été réduites de 60 pour-cent.

Les compressions budgétaires successives exercent des pressions énormes sur cette petite équipe dévouée. Le Commissariat est lui-même en train de devenir une source gênante de retards dans le système. En moyenne, il faut maintenant 4,16 mois pour mener à bien une enquête, ce qui dépasse de beaucoup l'objectif de trois mois relatifs à la qualité des services suggéré par le Comité permanent de la justice et du Solliciteur général en 1987, et dont, il y a quelques années, nous étions si près.

Non seulement les conclusions du Commissaire à l'information se font-elles trop attendre, mais leur qualité pourrait également être compromise.

Exemple : Le Commissariat n'est pour aussi dire pas en mesure de se déplacer dans les bureaux régionaux d'institutions fédérales pour examiner les documents originaux versés aux dossiers. Ce n'est que dans les cas les plus inusités que le Commissariat peut se permettre de déléguer des enquêteurs pour que ceux-ci voient de leurs propres yeux si les institutions fédérales ont procédé à une recherche satisfaisante des dossiers et fourni tous les documents utiles à l'inspection.

Exemple : En intentant des poursuites judiciaires contre le Commissaire, le gouvernement grève encore davantage les ressources financières du Commissariat. Qu'importe si aucune de ces poursuites n'a porté fruit, les fonds qu'il faut affecter à leur instruction sont considérables.

Le Conseil du Trésor a, à ce jour, repoussé la suggestion de rembourser au Commissariat les frais juridiques relatifs à ces poursuites.

Le Parlement devrait suivre la situation de près pour s'assurer que l'efficacité du Commissaire à l'information n'est pas compromise par la compression de ses ressources financières.

La Grande-Bretagne passe en tête

Il a généralement été possible de résister à la tentation, dans les rapports annuels, d'établir des comparaisons entre la *Loi sur l'accès à l'information* du Canada et les dispositions législatives de même nature qui ont été adoptées par d'autres pays. De telles comparaisons seraient essentiellement inutiles, voire injustes, puisque la loi canadienne est, à bon droit, considérée comme étant à l'avant-garde des dispositions législatives éclairées sur le droit d'accès. Au fil des années, des délégations de l'étranger sont venues au Commissariat à l'information pour apprendre de première main l'art parfois mystérieux de l'accès à l'information. Le Parlement a toutes les raisons d'être fier de ce qu'il a accompli il y a une quinzaine d'années.

Le Parlement devrait toutefois savoir cette année que la *Loi sur l'accès à l'information* du Canada,

jadis audacieuse et moderne, est en voie d'être dépassée par la Grande-Bretagne, entre tous les pays, mère des parlements et aussi de la culture du secret. Se faire damer le pion par une nouvelle loi provinciale sur l'accès à l'information, cela peut passer. Mais par le pays qui a fait du secret un art, qui a produit le feuilleton *Yes, Minister* et la loi de Sir Humphrey? C'est une injustice et une cruauté.

On a trouvé flatteur que le Ministre travailliste britannique responsable du plan directeur en vue de l'élaboration d'une loi sur l'accès à l'information, M. David Clark, ait fait son premier arrêt au Canada et au Commissariat à l'information. Mais son pays a devancé le Canada.

La loi qui a été rédigée constitue ni plus ni moins une transformation radicale du rapport entre le gouvernement et les gouvernés. Si les hauts fonctionnaires canadiens continuent de se croire harcelés ou accablés par les exigences d'une administration gouvernementale un tant soit peu plus transparente, ils devraient se considérer choqués par rapport au sort qui attend leurs homologues britanniques.

- En Grande-Bretagne, le Commissaire à l'information aura le pouvoir d'obliger les institutions gouvernementales à communiquer l'information; au Canada, le Commissaire est un protecteur du citoyen qui ne peut que recommander la communication de l'information.
- En Grande-Bretagne, les demandeurs auront accès à toute l'information, même celle qui est non écrite. Par conséquent, même le contenu du cerveau d'un fonctionnaire pourra faire l'objet d'une demande de communication! Étant donné que, au Canada, seulement les « documents » sont accessibles, les fonctionnaires qui ne respectent pas l'esprit de la *Loi sur l'accès à l'information* sont réputés avoir contourné la Loi en refusant de coucher sur le papier des renseignements susceptibles de leur attirer des ennuis.
- En Grande-Bretagne, la loi proposée a une portée extraordinairement vaste, couvrant tous les ministères gouvernementaux, toutes les sociétés d'État et même les organismes du secteur privé qui exercent des fonctions au nom du gouvernement. Au Canada, l'éventail des institutions visées par la *Loi sur l'accès à l'information* est plus étroit. La plupart des grandes sociétés d'État, la Société Radio-Canada, la Société canadienne des postes et les organismes qui viennent d'être privatisés, comme Nav Can (contrôle de la circulation aérienne), n'y sont pas assujettis.
- En Grande-Bretagne, en vertu de la loi proposée, seule l'information susceptible de causer des « dommages importants » peut ne pas être divulguée. C'est là un critère beaucoup plus difficile à respecter pour le gouvernement que celui qui s'applique au Canada, où il suffit de faire la preuve que la communication de l'information « risque vraisemblablement de nuire. »
- En Grande-Bretagne, contrairement au Canada, les documents confidentiels du Cabinet ne seront pas exclus du droit d'accès pas plus qu'ils ne seront protégés par une exception à grande portée.

Rien n'oblige à être d'accord avec toutes les propositions contenues dans le Livre blanc britannique. Ainsi, il peut sembler imprudent de conférer à un commissaire le pouvoir d'ordonner; cela pourrait donner lieu à des approches antagonistes et trop légalistes, au lieu de favoriser une plus grande transparence. Aussi, les droits à acquitter qui sont proposés pourraient être trop élevés. Soulignons,

toutefois, que le plan directeur du gouvernement Blair constitue une approche « radicale » en matière d'accès à l'information qui, selon M. Clark, (traduction) « ferait de la Grande-Bretagne, aujourd'hui l'une des démocraties les plus fermées au monde, le pays le plus transparent. »

Donc, en Grande-Bretagne, les Sir Humphrey battent en retraite. Ils ont dû reculer devant la détermination apparemment implacable du Premier ministre Blair qui, dans la préface du Livre blanc, a écrit que l'on ne pourrait mettre fin à la culture traditionnelle du secret qui sévit dans son pays qu'en donnant au peuple du Royaume-Uni le droit juridique de savoir.

Tout cela rend encore plus décevante l'absence d'un message comparable en provenance d'Ottawa. Aucun premier ministre canadien n'a exhorté ses ministres et ses fonctionnaires à embrasser le principe de la transparence.

Il conviendrait de rappeler au Parlement, encore, que pendant les 15 ans au cours desquelles elle a été en vigueur, la *Loi sur l'accès à l'information* n'a subi aucun changement : aucune modification n'y a été apportée pour tenir compte de l'expérience acquise au fil des années ni de l'incidence de la révolution qui est intervenue dans le domaine de l'information. Les recommandations en vue de changements qui ont été présentées au gouvernement et au Parlement dans les rapports annuels de 1993-1994 semblent avoir été enterrées avec tous les honneurs leur étant dûs.

Il en résulte une loi sensiblement désuète. Cependant, au moment où la rigide bureaucratie britannique est sur le point d'accepter, probablement avec des pleurs et des grincements de dents, un modèle éclairé applicable à la transparence gouvernementale qui lui est imposée par un gouvernement dynamique et jeune, pourquoi les Canadiens et les Canadiennes ne seraient-ils pas en droit de s'attendre que leur gouvernement, à tout le moins, se mette au même niveau?

Il entre dans les fonctions du Commissaire à l'information de dénoncer. N'oublions toutefois pas que l'ancien Ministre de la Justice, M. Allan Rock, a promis de renforcer la *Loi sur l'accès à l'information*. En 1987, le Comité de la justice de la Chambre des communes a recommandé à l'unanimité un plan directeur de réforme. Le Commissaire à l'information a présenté son propre plan directeur en 1994. Des fonctionnaires ont étudié le dossier, et leurs propositions doivent être cachées quelque part dans le système. Ces dernières années, cinq députés ont fait des recommandations sous la forme de projets de loi d'inspiration parlementaire. L'un des ces projets de loi, déposé par John Bryden, est remarquablement exhaustif et judicieux. Qu'attend donc le gouvernement?

Il est fort tentant de conclure que, si le gouvernement traîne les pieds, c'est qu'il n'a aucune envie d'une loi sur l'accès à l'information plus puissante, plus efficace. Pourtant, c'est un gouvernement libéral qui a fait adopter la *Loi sur l'accès à l'information*; c'est l'actuel gouvernement libéral qui parle avec fierté de son engagement envers la transparence. Il est temps de passer de la parole aux actes.

Les tribunaux n'attendent pas

Un élément réjouissant au chapitre de l'accès à l'information pendant l'année 1997-1998 a certes été le ferme appui qu'ont reçu les droits d'accès dans des jugements rendus par la Cour fédérale et la Cour suprême du Canada.

Notons ainsi la décision de la Cour fédérale selon laquelle le gouvernement est tenu de répondre à

toutes les demandes de communication, peu importe les motivations que l'on prête aux demandeurs. De plus, le Commissaire doit mener enquête à l'égard de toutes les plaintes, même si le gouvernement tente de l'en empêcher en soutenant que les plaintes visent un but inopportun. Autrement dit, la Cour fédérale a fait savoir aux institutions fédérales de cesser de se plaindre du fardeau que représente pour elles le traitement des demandes de communication (et de coopérer aux enquêtes) et de se mettre au travail.

À la suite d'une autre décision de la Cour fédérale, il est désormais établi que lorsque s'offrent deux interprétations possibles d'une des exceptions prévues dans la *Loi sur l'accès à l'information*, il convient d'adopter l'interprétation permettant le plus de transparence. Il est donc révolu le temps où les fonctionnaires timorés pouvaient appliquer la Loi d'une manière trop prudente.

La Cour suprême du Canada dit que la *Loi sur l'accès à l'information* joue un rôle essentiel en préservant une saine démocratie, et ce, en contribuant à rendre le gouvernement plus responsable par une plus grande transparence. La Cour a fait ce constat quand elle a renversé la décision du gouvernement de ne pas communiquer de l'information sur les heures de travail des fonctionnaires. En raison de l'importance qu'elle accorde à la question de la reddition de comptes, la Cour a rejeté l'argument du gouvernement voulant que la protection de la vie privée des fonctionnaires devrait avoir préséance.

Pour le Parlement, il est clair que les fonctionnaires ne devraient pas s'attendre à jouir du même degré de protection de leur vie privée que les citoyens ordinaires, ce qu'a confirmé la Cour suprême. Parce qu'ils administrent les deniers publics et qu'ils peuvent exercer un pouvoir énorme sur la vie des Canadiens et des Canadiennes, il sera désormais plus difficile pour les fonctionnaires de se retrancher derrière des convictions intéressées concernant la protection de la vie privée.

Ces décisions judiciaires sont examinées plus en détail dans une autre partie du présent rapport.

On finit par comprendre

Comme l'ont décrit les autres rapports, année après année, le problème du non-respect des délais applicables aux demandes de communication est répandu, grave et chronique. Dans une grande mesure, le problème a été très difficile à détecter parce que le gouvernement ne réunit pas les statistiques accablantes sur le sujet et ne les transmet pas au Parlement, comme le prévoit pourtant la *Loi sur l'accès à l'information*.

En ce qui le concerne, le Commissaire à l'information ne peut que surveiller la situation et communiquer ses propres statistiques sur le nombre de plaintes relatives aux retards. Les ministères qu'il critique à cause du nombre élevé de plaintes se défendent en comparant le nombre de plaintes avec le nombre total de demandes qu'ils reçoivent. Sous cet angle, le problème des retards a toujours semblé raisonnable, sinon dérisoire. Après tout, seulement 10 pour-cent environ des demandes se transforment en plaintes. Peut-être doit-on conclure que les Canadiens et les Canadiennes ne sont pas des plaignards.

L'an dernier, le Commissaire à l'information a décidé d'aller au fond du problème : c'est-à-dire voir exactement la mesure dans laquelle les ministères respectent les délais, qu'il y ait plainte ou pas. Les résultats d'une étude menée auprès de six ministères montrent que l'ampleur du non-respect des délais est alarmante. Les ministères visés par l'étude l'an dernier étaient le Bureau du Conseil privé (BCP), la

Défense nationale, Revenu Canada, Citoyenneté et Immigration, Affaires étrangères et Commerce international et Patrimoine canadien. On constate que de 44 à 74 pour-cent des demandes reçues par ces ministères ne sont pas traitées dans les délais prévus dans la Loi. Ces nouvelles revues étaient conformes _ celle effectuée _ Santé Canada antérieurement et qui démontrait l'existence d'un probl_me systémique.

Les résultats communiqués aux ministères ont fait l'effet d'une douche froide. Ils ont attiré l'attention de la haute direction et donné lieu à un feu roulant d'activités visant à déterminer les raisons de ce piètre rendement et à trouver des solutions.

Le BCP et Revenu Canada ont mené des vérifications provisoires de leurs systèmes de traitement des demandes de communication d'information. Le Commissariat a travaillé en étroite collaboration avec les équipes chargées des examens internes. Le Commissaire a mené sa propre vérification indépendante à la Défense nationale. Dans tous les ministères visés par l'étude l'an dernier, les méthodes en vigueur ont fait l'objet de modifications ou d'ajouts, et des ressources supplémentaires ont été affectées à l'accès à l'information.

Ces initiatives sont trop nouvelles pour avoir entraîné une diminution du pourcentage des demandes traitées en retard ou de la durée du retard. Le travail est loin d'être fini. Pourtant, il y a lieu de croire que, d'ici l'an prochain, ces ministères feront l'objet de moins de plaintes, auront moins de réponses en retard et auront raccourci la durée des retards, le cas échéant.

Voici pourquoi :

Bureau du Conseil privé (BCP)

1. La greffière du Conseil privé participe à la résolution du problème des retards au BCP. Elle reçoit désormais un rapport hebdomadaire sur l'état d'avancement de toutes les demandes de communication. Elle discute avec ses hauts fonctionnaires des demandes en retard à la faveur d'une réunion hebdomadaire. Les hauts fonctionnaires sont responsables des retards intervenant dans leur sphère d'activité.
2. On est en train de rationaliser le processus d'approbation en réduisant au minimum le nombre de personnes y intervenant. Les secteurs qui figuraient auparavant dans la chaîne d'approbation (comme les communications) seront informés, à toutes fins utiles seulement, des documents qui seront communiqués. On envisage d'abandonner la méthode des approbations successives en faveur d'une réunion régulière à laquelle assisteraient tous les fonctionnaires intéressés.
3. Un avocat à plein temps a été recruté et chargé d'examiner les exclusions invoquées en vertu de l'article 69 (documents confidentiels du Cabinet).
4. Un processus d'approbation tronqué a été adopté pour les cas où aucune exception n'est invoquée ou encore, quand il s'agit d'exceptions obligatoires.
5. Des documents d'orientation et de formation ainsi que des manuels de procédures sont en voie d'élaboration pour tous les fonctionnaires participant au traitement des demandes de communication.

Remarque : À ce chapitre, le BCP doit montrer la voie au reste du gouvernement. À ce jour, le BCP présentait l'un des pires dossiers en matière de non-respect des délais. On interprète les changements radicaux qui sont intervenus dans les méthodes, comme on les a décrit plus haut, comme un signe extrêmement encourageant. Le Commissaire suivra de près les résultats de l'expérience du BCP et travaillera de manière étroite et constructive avec celui-ci dans le cadre des efforts déployés en vue de faire du bureau du Premier ministre le modèle qu'il devrait être pour ce qui est de l'application de la *Loi sur l'accès à l'information*.

Défense nationale (DN)

Il est particulièrement réconfortant de signaler que la DN s'est attaquée sérieusement au problème des retards et déploie des efforts véritables en vue d'y remédier. La vérification du Commissaire, dont il était fait état dans le rapport de l'an dernier, montrait que la DN devait améliorer tout un éventail d'éléments afin de régler le problème des retards. La culture traditionnelle du secret (« un mot de trop, un vaisseau de moins »), l'adoption d'une mentalité d'« assiégé » à l'égard des critiques venant de l'extérieur, un processus d'approbation complexe et fastidieux, une ignorance généralisée des dispositions législatives chez les employés, de mauvaises communications avec les demandeurs, des ressources entamées et une surveillance insuffisante du rendement et des rapports trop peu nombreux à ce sujet—voilà ce à quoi devait s'attaquer la DN. Le Ministère a pris des mesures correctives, dont voici un aperçu.

1. Un programme de formation, d'information et de sensibilisation a été mis au point et exécuté à la grandeur du Ministère. Les séances s'adressent aux personnes participant au traitement des demandes de communication ou qui suivent une formation professionnelle ou de perfectionnement. La DN a l'intention d'inclure une formation sur l'accès à l'information (et la protection des renseignements personnels) au Programme de perfectionnement professionnel des officiers, qui constitue une condition essentielle à la promotion au grade de major.
2. Un groupe de travail sur l'accès à l'information a été mis sur pied. Il comprend des représentants des cabinets du Ministre et de la Sous-ministre, des bureaux du juge avocat général et du chef des Affaires publiques, et d'autres secteurs, au besoin. Présidé par le Sous-ministre adjoint (SMA) (Finances), le groupe de travail a mission de voir à ce que toutes les mesures nécessaires soient prises de sorte que le Ministère puisse respecter les délais en matière d'accès à l'information. Particulièrement, il s'est attaqué au processus antérieur d'approbation des demandes fortement hiérarchisé (et laborieux). Toutes les personnes devant approuver la communication d'information se réunissent désormais à cette fin.
3. Des mesures concrètes ont été prises afin de communiquer l'information sans formalités, sans qu'il soit nécessaire de faire une demande de communication. Par exemple, toute l'information communiquée à la suite d'une demande est résumée sur Internet, et on peut consulter le document intégral dans les salles de lecture de la Région de la capitale nationale. Si on en fait la demande, l'information sera envoyée à des bureaux régionaux de la DN pour consultation sans frais ou envoyée par la poste à raison de 20 cents la page.

On est en train d'évaluer s'il est possible de mettre sur Internet d'autres documents demandés fréquemment, comme les commandes directes, les manifestes des appareils Challenger et les

rapports d'incidents d'importance. Des versions électroniques des transcriptions de procès instruits en cour martiale sont désormais à la disposition du public dans les salles de lecture de la DN.

4. Des employés supplémentaires ont été affectés à la tâche de réduire l'arriéré des demandes de communication qui n'ont pas encore été traitées. Des mesures sont prises pour réduire le nombre de demandes faites en vertu de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* concernant les dossiers du personnel et les évaluations du rendement en communiquant ces documents sans formalités. De cette façon, des ressources importantes seront libérées pour traiter les demandes de communication dans les délais.
5. Des améliorations considérables ont été apportées au chapitre de la collecte de statistiques et de la production de rapports hebdomadaires destinés aux cadres supérieurs afin de permettre à ceux-ci de suivre le rendement en matière de respect des délais.
6. La DN a mis sur pied une section de la politique et de la formation qui a mission, notamment, de traiter avec les demandeurs habituels. Grâce à de meilleures communications, le Ministère espère mieux comprendre les besoins en information de ces personnes et, par conséquent, y répondre. Il espère également favoriser la confiance et, par conséquent, réduire le nombre de plaintes au Commissaire.
7. L'objectif de la DN, d'ici la fin de 1998, consiste à réduire de 50 pour-cent le nombre de demandes en retard.

Revenu Canada

Au cours de l'année visée par le présent rapport, Revenu Canada a compris qu'il ne pouvait plus fermer les yeux sur son piètre rendement en matière de respect des délais. En moyenne, il faut à Revenu Canada plus de 200 jours pour répondre à une demande de communication (la Loi accorde 30 jours!). Une vérification interne a été entreprise afin de cerner le problème et de proposer des solutions. Le Commissaire à l'information a été consulté pendant la démarche.

L'examen de la situation a permis de constater que, en moyenne, les secteurs de programmes prenaient 64 jours pour réunir les documents demandés et en faire un examen préliminaire. Pourtant, c'est lorsque les documents sont envoyés au bureau du coordonnateur de l'accès à l'information pour le traitement final que le processus prend le plus de retard. Au bureau du coordonnateur, en effet, il faut en moyenne 102 jours pour terminer le traitement de la demande. Après quoi, il s'écoule 40 jours supplémentaires, en moyenne, pour l'obtention des approbations internes requises.

Le Sous-ministre est en train d'étudier diverses solutions pratiques visant à améliorer les choses. Au moment d'écrire ces lignes, aucun changement n'a été mis en oeuvre; les progrès seront suivis, et on en fera état dans le rapport de l'an prochain.

Patrimoine canadien

Patrimoine canadien a passé outre la phase « étude du problème » et a pris des mesures immédiates afin de régler ses problèmes de respect des délais. La prise de décisions à cet égard a été déléguée au Sous-ministre adjoint (SMA), Affaires ministérielles, et le processus d'approbation a été rationalisé. Un

rapport d'activités hebdomadaire, faisant état des demandes en retard, est fourni à la Sous-ministre et aux SMA. La Sous-ministre assure le suivi auprès du SMA compétent afin d'accélérer le traitement de la demande. Des réunions hebdomadaires sont tenues avec les collaborateurs et les collaboratrices de la Ministre afin de relever le nombre de réponses qui doivent être approuvées par la Ministre avant d'être communiquées et d'en limiter le nombre au minimum.

À la suite de ces initiatives, le problème des retards a été pratiquement éliminé. Sauf de rares exceptions, le Ministère respecte les délais prévus dans la Loi. Patrimoine canadien mérite une médaille!

Citoyenneté et Immigration (C&I)

Au cours de l'année visée par le présent rapport, C&I a montré sa détermination à respecter les délais prévus par la Loi. Le Ministère a mené un examen approfondi de ses méthodes en matière de traitement des demandes. En voici les résultats :

1. Avant l'examen, les demandes étaient traitées selon leur numéro. Après l'examen, une procédure accélérée a été mise en oeuvre pour les demandes courantes. On a créé un poste de directeur général des opérations chargé de superviser le processus. Au cours du premier mois d'application du processus à « deux vitesses », le nombre de réponses fournies correspondait au double du nombre de demandes reçues—un signe des plus encourageants.
2. La formation a également été dispensée aux employés dans les secteurs opérationnels ainsi qu'à ceux qui sont affectés au bureau de l'accès à l'information.
3. On est en train d'élaborer un système pour assurer une communication moins compliquée de l'information par Internet. Cette méthode s'appliquerait aux demandes de nature commerciale qui reviennent souvent.

Remarque : Le Sous-ministre et les hauts fonctionnaires du Ministère ne participent pas, dans l'exercice de leurs fonctions, au suivi du rendement en matière de respect des délais, du moins pour l'instant. On ne produit pas de rapports statistiques réguliers et ne tenons pas de réunions régulières pour suivre les progrès. À l'heure actuelle, la haute direction du Ministère ne s'intéresse au dossier qu'au besoin seulement. Pourtant, une participation régulière et active de la haute direction à ce dossier s'est avéré la recette du succès dans d'autres ministères.

Santé Canada

Les retards dans le traitement des demandes restent un problème grave à Santé Canada. Dans sa vérification menée en 1994, le Commissaire à l'information a constaté que 80 pour-cent de toutes les demandes de communication reçues par Santé Canada n'étaient pas traitées dans les délais. Dans les trois années qui ont suivi, la situation a empiré.

On a toutefois relevé des signes positifs récemment. Le Sous-ministre a fait savoir au Commissaire que le Ministère envisageait de communiquer davantage d'information (par exemple, comme les monographies qui sont souvent demandées), sans qu'il soit nécessaire de présenter une demande. Le Ministère prévoit aussi d'inclure davantage d'information sur ses babillards électroniques.

Le Ministère a affecté 150 000 \$ pour chacun des deux prochains exercices financiers à un projet destiné à éliminer l'arriéré de demandes de communication toujours non traitées.

Remarque : Pour que Santé Canada parvienne, à long terme, à traiter les demandes de communication dans les délais, il lui faudra réorganiser ses méthodes de traitement des demandes, affecter à ce domaine des ressources permanentes supplémentaires et assurer une surveillance étroite, par les hauts gestionnaires, du rendement à ce chapitre.

Affaires étrangères et Commerce international (AECI)

Il fut impossible de déterminer si la performance d'AECI concernant le temps de réponse s'était améliorée pendant l'année 1996-97. En effet, des difficultés d'ordre informatique empêchaient le ministère de produire des statistiques fiables. Au cours de la prochaine année, le commissariat continuera de travailler avec AECI pour évaluer, diagnostiquer et corriger son problème de délai.

Enquêtes

Au cours de l'année visée par le rapport, 1 405 plaintes contre des institutions fédérales ont été déposées auprès du Commissaire (voir le Tableau 1), 43,1 pour-cent de toutes les plaintes achevées concernant le non-respect des délais (voir le Tableau 2). L'an dernier, pour fins de comparaison, 45,1 pour-cent des plaintes avaient trait au non-respect des délais. Cette légère amélioration, quoique bienvenue, ne donne pas matière à pavoiser. Il persiste un problème chronique, généralisé, de non-respect des délais prévus par la Loi. Et la résolution de ce problème demeure la première priorité du Commissaire.

La grande majorité des plaintes ont pu être réglées (99,8 pour-cent des plaintes, plus précisément). Le Tableau 2 indique que 1 379 enquêtes ont été menées à bien. Dans trois cas seulement, il n'a pas été possible d'arriver à un règlement. Deux de ces dossiers consistaient en des plaintes portées contre l'Agence de promotion économique du Canada Atlantique et le troisième, en une plainte déposée contre Industrie Canada. Ces trois dossiers seront portés devant la Cour fédérale.

Comme le Tableau 3 permet de l'observer, le temps total consacré à l'instruction des plaintes s'établit désormais à 4,16 mois, comparativement à 5 mois pour l'an dernier. Cette amélioration ne devrait toutefois pas masquer le fait qu'un tel temps de traitement est inacceptable et ne correspond pas à la période de trois mois recommandée par le Comité permanent de la justice et du Solliciteur général, en 1987. De plus, le Tableau 1 vient nous rappeler que l'arriéré des enquêtes inachevées continue de s'accroître. L'an dernier, il s'établissait à 397, comparativement à 423 plaintes pour l'année visée par le présent rapport. Si le gouvernement n'accorde pas de ressources pour le recrutement d'enquêteurs supplémentaires, les Canadiens et les Canadiennes risquent d'être privés d'un moyen efficace pour faire respecter leurs droits en matière d'accès à l'information.

Les cinq institutions ayant fait l'objet du plus grand nombre de plaintes en 1997-1998 sont :

- Défense nationale
- Citoyenneté et Immigration Canada
- Revenu Canada
- Finances Canada
- Affaires étrangères et Commerce international

L'an dernier, elles étaient :

- Défense nationale
- Revenu Canada
- Citoyenneté et Immigration Canada
- Commission de l'immigration et du statut de réfugié
- Santé Canada

Les institutions qui ne figurent plus sur la liste, savoir la Commission de l'immigration et du statut de réfugié et Santé Canada, ne méritent pas encore une mention honorable pour l'amélioration de leur

rendement. Dans ces deux institutions, en effet, le problème des retards reste sous révision.

Bien entendu, le nombre de plaintes ne donne pas en soi une très bonne idée du rendement d'un ministère. Il faut en effet tenir compte du pourcentage de plaintes qui ont été jugées fondées. Ces pourcentages sont :

- Défense nationale 73 %
- Citoyenneté et Immigration Canada 87 %
- Revenu Canada 83 %
- Finances Canada 87 %
- Affaires étrangères et Commerce international 61 %

Le Commissariat travaillera en étroite collaboration avec ces ministères au cours de la prochaine année afin d'aider ceux-ci dans leurs efforts en vue de régler ce problème qui leur est commun, c'est-à-dire l'incapacité de respecter les délais.

Communication sans formalités

Il existe un moyen d'accroître la communication de documents sans formalités (et de réduire le nombre de demandes officielles), soit en affichant tous les documents communiqués en réponse à des demandes de communication dans les salles de lecture et sur les sites Web. Si l'on choisit ce moyen, voici quelques conseils pratiques :

1. Accorder au demandeur (qui a acquitté les droits et qui a patienté) une période raisonnable d'utilisation exclusive avant que les documents passent dans le domaine public.
2. Ne pas faire passer ces documents dans le domaine public sans avoir évalué les dispositions relatives aux exceptions obligatoires. Le demandeur peut bien avoir obtenu les autorisations nécessaires en vertu des articles 13, 19, 20 ou encore du paragraphe 16(3), mais celles-ci peuvent ne pas englober la communication au public.
3. Traiter les demandes de communication relatives à des documents qui sont passés dans le domaine public si les documents en question ont fait l'objet de prélèvements en vertu des exceptions de communication prévues dans la Loi. Le temps qui s'est écoulé depuis ou l'évolution du contexte peuvent faire en sorte qu'il faille communiquer d'autres renseignements.
4. Le fait d'afficher des documents dans les salles de lecture ne signifiera pas en soi que les documents en question sont exclus du droit d'accès en vertu de l'article 68 de la Loi. Les salles de lecture peuvent ne pas être accessibles à tous, les renvois peuvent ne pas permettre une utilisation facile par le demandeur, des exceptions peuvent avoir été invoquées et le document peut ne pas être disponible sur tous les supports.

Salles de lecture et manuels

En vertu de l'article 71 de la *Loi sur l'accès à l'information*, les institutions fédérales doivent fournir, au siège de l'institution et dans les autres bureaux de l'institution où il est possible sans problème sérieux de le faire, des salles de lecture par le public des manuels dont se servent les fonctionnaires pour les programmes et les activités de l'institution qui touchent le public.

Il va sans dire que les manuels placés dans les installations de consultation doivent être d'usage courant. On ne peut pas en effet prétendre respecter la Loi si les manuels placés dans les installations de consultation ne sont pas à jour.

Au cours de l'année, le Commissaire a pu constater que les versions des manuels qui sont placés dans les salles de lecture ne sont pas à jour dans certains ministères. C'est notamment le cas pour Revenu Canada, où les manuels mis à la disposition du public n'ont pas été mis à jour depuis plusieurs années.

Revenu Canada a établi que ses employés utilisent à l'heure actuelle 86 manuels comptant en tout quelque 18 517 pages. Une équipe de 22 analystes provenant de l'administration centrale, de l'Île-du-Prince-Édouard et du Manitoba ont entrepris d'examiner les manuels en usage afin de relever les parties de ceux-ci qui sont visées par une exception avant de les placer dans les salles de lecture. Ces analystes ont reçu au préalable une formation dispensée par le bureau de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels du Ministère sur la façon d'appliquer les exceptions prévues dans la Loi. L'initiative a été gérée et coordonnée par des consultants de Consultation et Vérification Canada spécialisés dans les domaines de l'accès à l'information, de la protection de renseignements personnels et de la gestion de projets.

Revenu Canada s'est engagé auprès du Commissaire à l'information à mener à bien ce projet dans un délai raisonnable. La Direction du traitement des déclarations et des paiements des entreprises du Ministère a respecté son engagement et mérite des félicitations à cet égard.

Cet exemple devrait encourager d'autres ministères à faire en sorte que l'article 71 soit respecté. Au cours de la prochaine année, le Commissaire à l'information a l'intention de visiter certaines institutions pour voir si elles mettent des manuels à jour à la disposition du public.

Lignes directrices relatives à la dispense des frais exigibles

En vertu du paragraphe 11(6) de la *Loi sur l'accès à l'information*, les institutions fédérales peuvent dispenser les demandeurs du versement des droits ou leur rembourser une partie du montant déjà versé. Il n'y a toutefois rien dans la Loi quant aux considérations qui devraient guider les institutions dans l'exercice de ce pouvoir discrétionnaire.

Le Conseil du Trésor énonce quelques directives à ce sujet :

« Cette décision de dispenser l'auteur de la demande du paiement des frais exigibles en vertu de la Loi et du Règlement, réduire ces frais ou les rembourser doit être prise au cas par cas après examen des facteurs suivants :

- la possibilité d'obtenir les renseignements sans frais, normalement;
- l'avantage que présente la communication des renseignements du point de vue de l'intérêt public.

Il est à noter que pour décider s'il y a lieu d'accorder une dispense, l'institution peut tenir compte des circonstances entourant la demande et des raisons invoquées par le requérant pour obtenir l'accès aux

documents, même si ces facteurs ne doivent pas entrer en ligne de compte dans la décision relative à la communication des documents. » (*Manuel du Conseil du Trésor, Accès à l'information, chapitre 2-5, p. 3-4.*)

En réalité, il n'y a aucune uniformité à l'échelle de l'administration fédérale en ce qui concerne la dispense des frais exigibles. Des institutions n'ont pas de politique écrite. Et d'autres appliquent une politique on ne peut plus claire : il n'y a pas de dispense des frais exigibles!

Le Comité permanent de la justice et du Solliciteur général, dans son rapport publié en 1987, proposait des critères applicables à la dispense des droits. L'Ontario et la Colombie-Britannique ont incorporé à leurs dispositions législatives relatives à l'accès à l'information des critères sur cette question. Et la *Politique du gouvernement en matière de communications* énonce également des critères utiles à cet égard. Donc, ce qui semblait tout nouveau et difficile à définir au moment où la *Loi sur l'accès à l'information* est entrée en vigueur, en 1983, est aujourd'hui tout à fait banal.

Tous les ministères devraient donc avoir aujourd'hui des lignes directrices écrites régissant la dispense des droits et le remboursement de ceux-ci. Des règles gardées secrètes (ou pire encore, l'absence de règles) pour guider les décisions de dispenser un demandeur du versement des droits donnent très mauvaise impression dans un régime d'accès à l'information. Pour les ministères, la meilleure façon de montrer qu'ils ne font pas de distinction serait d'élaborer et de rendre publiques des politiques claires à cet égard. Le Commissariat donnera suite à cette question auprès de certains ministères au cours de la prochaine année.

Tableau 1

ÉTAT DES PLAINTES

| | 1^{er} avril 1996 au 31 mars 1997 | 1^{er} avril 1997 au 31 mars 1998 |
|------------------------------------|--|--|
| Non achevées de l'année précédente | 512 | 397 |
| Ouvertes durant l'année | 1 382 | 1 405 |
| Achevées durant l'année | 1 497 | 1 379 |
| Sous enquête | 397 | 423 |

Tableau 2

CONCLUSIONS DES PLAINTES

du 1^{er} avril 1997 au 31 mars 1998

| Conclusions | | | | | | |
|-------------------------------|------------|------------|-------------------------|------------|--------------|-------------|
| Catégorie | Réglée | Non-Réglée | Bien-fondée non établie | Abandonnée | TOTAL | % |
| Refus de divulguer | 311 | 3 | 239 | 23 | 576 | 41,8 |
| Retard (présomption de refus) | 547 | - | 25 | 22 | 594 | 43,1 |
| Prorogation de délai | 62 | - | 27 | 4 | 93 | 6,7 |
| Frais | 31 | - | 25 | 8 | 64 | 4,6 |
| Langue | - | - | 3 | - | 3 | 0,2 |
| Publications | - | - | - | - | - | - |
| Divers | 18 | - | 28 | 3 | 49 | 3,6 |
| TOTAL | 969 | 3 | 347 | 60 | 1 379 | 100% |
| 100% | 70,3 | 0,2 | 25,1 | 4,4 | | |

Tableau 3

DÉLAI D'EXÉCUTION (MENSUEL)

| CATÉGORIE | 95.04.01 - 96.03.31 | | 96.04.01 - 97.03.31 | | 97.04.01 - 98.03.31 | |
|-------------------------------|---------------------|----------|---------------------|----------|---------------------|----------|
| | Mois | Plaintes | Mois | Plaintes | Mois | Plaintes |
| Refus de divulguer | 6,26 | 471 | 7,39 | 641 | 6,23 | 576 |
| Retard (présomption de refus) | 2,54 | 843 | 2,79 | 675 | 2,19 | 594 |
| Prorogation de délai | 2,40 | 116 | 3,31 | 75 | 3,05 | 93 |
| Frais | 5,58 | 57 | 7,28 | 51 | 5,81 | 64 |
| Langue | 3,48 | 1 | 9,07 | 1 | 8,04 | 3 |
| Publications | - | - | - | - | - | - |
| Divers | 5,76 | 42 | 4,46 | 54 | 3,36 | 49 |
| Moyenne | 3,88 | 1 530 | 5,00 | 1 497 | 4,16 | 1 379 |

Tableau 4

RÉPARTITION DES PLAINTES PAR CONCLUSION
(selon les institutions fédérales)

du 1^{er} avril 1997 au 31 mars 1998

| INSTITUTION FÉDÉRALE | Réglée | Non Réglée | Bien-fondée non établie | Abandonnée | TOTAL |
|---|---------------|-------------------|--------------------------------|-------------------|--------------|
| Administration de pilotage de l'Atlantique Canada | - | - | 1 | - | 1 |
| Affaires étrangères et Commerce international | 39 | - | 22 | 3 | 64 |
| Affaires indiennes et du Nord Canada | 28 | - | 21 | - | 49 |
| Agence canadienne de développement international | 2 | - | - | - | 2 |
| Agence de promotion économique du Canada Atlantique | 14 | 2 | 1 | 1 | 18 |
| Agence spatiale canadienne | 5 | - | - | - | 5 |
| Agriculture et Agroalimentaire Canada | 1 | - | 5 | - | 6 |
| Anciens combattants Canada | 1 | - | 2 | - | 3 |
| Archives nationales du Canada | 7 | - | 9 | - | 16 |
| Banque du Canada | 8 | - | - | - | 8 |
| Bureau du Conseil privé | 23 | - | 14 | 8 | 45 |
| Bureau d'information du Canada | 2 | - | - | - | 2 |
| Bureau de la sécurité des transports du Canada | 1 | - | - | - | 1 |
| Bureau fédéral de développement régional (Québec) | 1 | - | - | - | 1 |
| Bureau du surintendant des institutions financières | 1 | - | - | - | 1 |
| Citoyenneté et Immigration Canada | 181 | - | 14 | 12 | 207 |
| Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité | 5 | - | 2 | - | 7 |
| Commission de l'immigration et du statut de réfugié | 13 | - | 2 | - | 15 |
| Commission de contrôle de l'énergie atomique | 2 | - | 1 | - | 3 |
| Commission de la Fonction publique | 4 | - | 1 | - | 5 |
| Commission des lieux et monuments historiques du Canada | - | - | - | 1 | 1 |
| Commission des plaintes du public contre la GRC | 1 | - | - | - | 1 |
| Commission des relations de travail dans la Fonction publique | 1 | - | 1 | - | 2 |
| Commission nationale des libérations conditionnelles | 1 | - | - | - | 1 |

| INSTITUTION FÉDÉRALE | Réglée | Non Réglée | Bien-fondée non établie | Abandon - née | TOTAL |
|--|---------------|-------------------|------------------------------------|------------------------------|--------------|
| Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes | 1 | - | 2 | - | 3 |
| Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie | - | - | 1 | - | 1 |
| Conseil du Trésor du Canada - Secrétariat | 17 | - | 3 | 1 | 21 |
| Conseil national de recherches du Canada | 3 | - | 1 | - | 4 |
| Construction de défense (1951) Limitée | 1 | - | 1 | - | 2 |
| Corporation commerciale canadienne | - | - | 1 | - | 1 |
| Défense nationale | 190 | - | 58 | 12 | 260 |
| Développement des ressources humaines Canada | 14 | - | 8 | 1 | 23 |
| Environnement Canada | 7 | - | 5 | - | 12 |
| Finances Canada | 60 | - | 9 | - | 69 |
| Gendarmerie royale du Canada | 16 | - | 22 | 2 | 40 |
| Industrie Canada | 22 | 1 | 12 | 1 | 36 |
| Justice Canada | 28 | - | 22 | - | 50 |
| Monnaie royale canadienne | 1 | - | - | - | 1 |
| Musée canadien de la nature | 1 | - | - | - | 1 |
| Office de commercialisation du poisson d'eau douce | 1 | - | 2 | - | 3 |
| Patrimoine canadien | 17 | - | 11 | 3 | 31 |
| Pêches et Océans Canada | 37 | - | 19 | 3 | 59 |
| Ressources naturelles Canada | 4 | - | 1 | 2 | 7 |
| Revenu Canada | 69 | - | 13 | 1 | 83 |
| Santé Canada | 36 | - | 8 | 3 | 47 |
| Service canadien du renseignement de sécurité | 3 | - | 4 | - | 7 |
| Service correctionnel Canada | 35 | - | 9 | 1 | 45 |
| Société canadienne d'hypothèques et de logement | 2 | - | 1 | - | 3 |
| Société canadienne des ports | - | - | 2 | - | 2 |
| Solliciteur général Canada | 10 | - | 1 | - | 11 |
| Statistique Canada | - | - | 2 | - | 2 |
| Transports Canada | 26 | - | 21 | - | 47 |
| Travaux publics et Services gouvernementaux Canada | 27 | - | 12 | 5 | 44 |
| TOTAL | 969 | 3 | 347 | 60 | 1 379 |

Tableau 5

RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE DES PLAINTES

(selon le lieu de résidence des plaignants)

du 1^{er} avril 1997 au 31 mars 1998

| | Reçu | Fermée |
|---------------------------|--------------|--------------|
| Hors Canada | 21 | 19 |
| Terre-Neuve | 25 | 19 |
| Île-du-Prince-Éd | 1 | 3 |
| Nouvelle-Écosse | 51 | 58 |
| Nouveau-Brunsw | 14 | 21 |
| Québec | 200 | 212 |
| Région cap | 689 | 640 |
| Ontario | 182 | 166 |
| Manitoba | 24 | 28 |
| Saskatchewan | 12 | 15 |
| Alberta | 32 | 46 |
| Colombie Britannique | 147 | 134 |
| Yukon | 2 | 1 |
| Territoires du Nord-Ouest | 5 | 17 |
| TOTAL | 1 405 | 1 379 |

A : Le rôle de la Cour fédérale

L'un des principes fondamentaux de la *Loi sur l'accès à l'information* est énoncé à l'article 2 de la Loi et veut que les décisions quant à la communication d'information gouvernementale soient susceptibles de révision par des instances indépendantes du gouvernement. Le Commissariat à l'information et la Cour fédérale du Canada constituent les deux niveaux de recours indépendants prévus par la Loi.

Les demandeurs qui ne sont pas satisfaits des réponses qu'ils ont reçues du gouvernement à l'égard de leurs demandes d'accès à l'information doivent d'abord porter plainte auprès du Commissaire à l'information. S'ils sont insatisfaits des résultats de l'enquête de celui-ci, ils ont le droit de demander à la Cour fédérale de revoir la réponse du ministère. Pendant l'année visée par le présent rapport, le Commissariat a fait enquête à l'égard de 1 379 plaintes et, de ce nombre, au moment d'écrire ces lignes, douze recours en révision avaient été introduits à la Cour fédérale par des demandeurs insatisfaits.

I. Gestion des cas—Litiges relatifs à l'accès à l'information devant la Cour fédérale

La responsabilité principale quant à la gestion des instances en matière d'accès à l'information incombe à la Section de première instance de la Cour fédérale du Canada. À l'article 45 de la Loi, le Parlement a donné instruction à la Cour fédérale de veiller à ce que ces litiges soient traités avec diligence. En décembre 1993, le juge en chef adjoint de la Cour fédérale a émis une directive destinée à régir la marche à suivre dans ces cas. Cette directive relative à la pratique vise à faire en sorte que tous les recours en révision en matière d'accès à l'information (et de protection des renseignements personnels) soient entendus dans les six mois et que tous les dossiers inactifs soient rejetés.

Pour assurer une progression harmonieuse des litiges, toutes les difficultés de procédure (le nombre de parties, les interventions par les requérants et les tiers, l'accès aux affidavits et autres documents confidentiels et l'établissement d'un calendrier des échéances) sont réglées dès le début du litige lors d'une audience préliminaire tenue 30 jours après le dépôt d'une demande de révision à la Cour fédérale. La Section de première instance de la Cour fédérale est depuis l'an dernier la seule et unique composante du régime fédéral d'accès à l'information, qui ne peut être blâmée pour des retards indus.

Comme il a été mentionné dans les rapports antérieurs, il convient d'attribuer au dévouement des responsables du greffe et au caractère simple et pragmatique de cette directive la diminution de l'arriéré des cas en matière d'accès à l'information.

Il est préférable de laisser les faits parler d'eux-mêmes. Le Tableau 1 fait état du nombre de demandes reçues et traitées de 1983 à 1997. La productivité s'est accrue de façon marquée. Le nombre de

requêtes présentées par des tiers pour empêcher la communication d'information a aussi diminué considérablement.

| TABLEAU 1 | | | |
|------------------|-------------------------|------------------------|--------------------------|
| Année | Dossiers ouverts | Dossiers fermés | Dossiers arriérés |
| 1983 | 2 | 0 | 2 |
| 1984 | 13 | 6 | 9 |
| 1985 | 31 | 12 | 28 |
| 1986 | 55 | 14 | 69 |
| 1987 | 30 | 39 | 60 |
| 1988 | 67 | 63 | 64 |
| 1989 | 36 | 30 | 70 |
| 1990 | 57 | 34 | 93 |
| 1991 | 45 | 24 | 114 |
| 1992* | 59 | 60 | 113 |
| 1993 | 54 | 78 | 89 |
| 1994 | 34 | 43 | 80 |
| 1995 | 33 | 45 | 68 |
| 1996 | 32 | 38 | 62 |
| 1997 | 36 | 37 | 61 |

*En 1992-1993, le Commissaire à l'information a pris l'initiative d'intervenir systématiquement dans les recours en révision intentés en vertu de l'article 44 (tiers s'opposant à la communication d'information) pour en faire avancer l'instruction. Cette initiative s'est traduite par l'instruction d'un plus grand nombre de cas, mais n'a pas permis la réduction de l'arriéré.

II. Cas problèmes

Le recours à la Cour fédérale en tant que tactique dilatoire dans les cas d'accès à l'information est, sauf de rares exceptions, chose du passé. Voici une description de ces rares exceptions qui illustre pourquoi la Cour ne devrait pas se fier entièrement aux institutions fédérales et aux tiers pour l'avancement des recours en révision intentés en vertu de l'article 44.

Royal Aviation Inc. c. Transports Canada et Ministre des Transports du Canada
(T-1040-95)

En mai 1995, *Royal Aviation* a demandé à la Cour, en vertu de l'article 44 de la Loi, d'empêcher la communication d'information demandée en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*. La Cour devait trancher la question de savoir si Transports Canada avait erré en décidant que l'on ne pouvait refuser la communication de l'information en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*. La Section de première instance devait entendre l'affaire le 21 octobre 1997, mais, ce jour-là, à la demande du tiers, la Cour a ajourné la cause *sine die* ("remis jusqu'à ce qu'il se passe quelque chose"). La Cour n'a pas donné de motifs pour expliquer cette ordonnance. Depuis lors, aucune mesure n'a été prise et la communication de l'information a été suspendue indéfiniment.

Novartis Pharmaceuticals Canada Inc. c. Ministre de la Santé nationale et du Bien-être social
(T-1402-97)

La société Novartis a présenté le 26 juin 1997 une requête en révision en vertu de l'article 44 de la Loi à l'égard d'une décision de Santé et Bien-être social Canada de communiquer certains documents la concernant. Une audience visant à demander des directives sur la procédure à suivre a été fixée au 28 juillet 1997, puis remise au 29 septembre 1997. Le requérant a toutefois pu éviter l'audience sur la marche à suivre en demandant un ajournement *sine die*. Le requérant demande qu'on lui accorde du temps pour régler l'affaire avec l'institution fédérale. Rien ne s'est passé dans le dossier depuis le 8 août 1997 et aucune ordonnance quant à la gestion de ce dossier n'a été émise. Ici encore, la remise de l'audience ne favorise que le tiers.

Novartis Pharmaceuticals Canada Inc. c. Ministre de la Santé nationale et du Bien-être social
(T-1798-97)

Dans une autre affaire, Novartis a entrepris le 19 août 1997 une requête en révision en vertu de l'article 44 de la Loi à l'égard d'une décision de Santé et Bien-être social Canada de divulguer d'autres documents en réponse à une demande de communication autre que celle ci-haut décrite dans l'affaire précédente. L'audience au sujet de la gestion de l'instance a été fixée au 29 septembre 1997. Le requérant a pu à nouveau éviter cette audience en demandant un ajournement *sine die*. Dans ce cas également, le requérant demandait qu'on lui accorde du temps pour essayer de s'entendre avec le ministère. Aucun progrès n'a été enregistré au dossier depuis. Les intérêts du tiers sont une fois de plus favorisés au détriment de ceux du demandeur de l'information.

Boehringer Ingelheim (Canada) Ltd. c. Ministre de la Santé nationale et du Bien-être social
(T-2257-97)

Le 20 octobre 1997, la société Boehringer a présenté une requête en révision en vertu de l'article 44 de la Loi à l'égard d'une décision de Santé et Bien-être social Canada de communiquer certains documents la concernant. L'audience visant la marche à suivre dans le déroulement des procédures a été fixée au 17 novembre 1997. Le 14 novembre, le requérant a demandé que son audience soit ajournée *sine die* afin de permettre un règlement avec le Ministère. Il n'y a pas eu de règlement et cette

affaire n'a pas progressé d'un cran depuis le début des procédures.

III. Les nouvelles règles de la Cour fédérale

Le 20 septembre 1997, le Comité des règles de la Cour fédérale publiait l'intégral de son projet de nouvelles règles dans la *Gazette du Canada*. Le Comité proposait que toutes les demandes de révision et de contrôle judiciaire présentées à la Cour fédérale suivent le modèle applicable aux recours extraordinaires (mandamus, certiorari, prohibition, quo warranto, jugement déclaratoire) visés aux articles 18 à 18.4 de la *Loi sur la Cour fédérale*. La proposition représentait un changement radical par rapport à la pratique alors en vigueur. Elle prévoyait une procédure en cinq étapes :

- Étape 1 : Une requête comprenant l'énoncé précis de la mesure demandée et des raisons que l'on entend invoquer.
- Étape 2 : Dans les 60 jours suivant la présentation de la requête, le requérant présente affidavits et mémoire au soutien de sa requête.
- Étape 3 : Trente jours après l'étape 2, le défendeur présente ses affidavits et mémoire au soutien de sa position.
- Étape 4 : Contre-interrogatoire des affiants dans les 20 jours suivant l'étape 3.
- Étape 5 : Le requérant demande que soit fixée une date pour l'audition de l'affaire.

Le Commissaire à l'information s'est vertement opposé à ce modèle et a présenté des arguments en faisant valoir que le modèle ne conviendrait pas à l'instruction des litiges relatifs à l'accès à l'information et à la protection des renseignements personnels. Par exemple, une personne ayant demandé la communication de renseignements et qui souhaite contester la décision d'une institution fédérale de refuser la communication se verrait obligée de présenter des affidavits et un mémoire avant de connaître la preuve invoquée par le gouvernement (sur qui repose le fardeau de preuve) et avant d'avoir entrepris le contre-interrogatoire des témoins du gouvernement.

Le Comité des règles a été réceptif et a tenu compte des préoccupations exprimées par le Commissaire à l'information et d'autres intervenants. Il s'est écarté de sa proposition en décidant que les demandes de contrôle judiciaire suivront, en grande partie, le cadre judiciaire existant. Ce faisant, il a évité que la situation déplorable que l'on vient de décrire ne puisse se produire à l'égard des demandeurs d'accès à l'information.

Les nouvelles Règles de la Cour fédérale ont été adoptées le 18 février 1998 et sont entrées en vigueur le 25 avril 1998.

Bien que les nouvelles règles corrigent un grand nombre des problèmes inhérents à la proposition initiale, un secteur problématique subsiste—les délais. Un certain nombre de requêtes (qui sont pour la plupart inévitables dans les litiges relatifs à l'accès à l'information) doivent être entendues rapidement :

les requêtes en intervention présentées par les demandeurs d'accès et les tiers, les requêtes pour la présentation d'affidavits et autres documents confidentiels, les requêtes pour avoir accès à des renseignements confidentiels et les requêtes relatives au dépôt d'affidavits en réponse à la preuve de l'intimité. Les nouvelles règles accordent maintenant une certaine latitude aux parties dans la gestion de leurs dossiers devant la Cour fédérale. Comme le montrent les quatre cas décrits plus haut, cette latitude ouvre la porte à des abus et à des remises inacceptables.

Il semblerait que la directive sur la marche à suivre dans les litiges en matière d'accès à l'information pourrait tenir une place importante dans la mise en application des nouvelles règles. Quelle serait la meilleure façon d'intégrer la pratique actuelle de la Cour dans les affaires concernant l'accès à l'information aux nouvelles règles? La pratique actuelle impose, en effet, la tenue d'une audience au début du processus afin de disposer des questions préliminaires dans chaque dossier ce qui n'a pas été prévue par les nouvelles règles. Le Commissaire à l'information a présenté ses propositions à cet égard au juge en chef, au juge en chef adjoint par intérim et au Président du Comité des règles de la Cour fédérale.

B : Le Commissaire devant les tribunaux

I. Causes entendues

Commissaire à l'information du Canada c. Présidente de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié

(T-908-97 et T-911-97)

À l'automne 1995, le *Vancouver Sun* rapportait que des membres de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié avaient demandé à des demandeurs du statut de réfugié d'enlever leurs vêtements afin de montrer leurs cicatrices. Parce que les audiences relatives à l'attribution du statut de réfugié se tiennent à huis clos, la Commission craignait qu'un de ses propres employés ait communiqué au journal une version faussée des événements. La Commission a décidé de recruter une consultante de l'extérieur qui serait chargée "d'enquêter" dans le but d'identifier qui était la source d'information parmi les employés de la Commission. La consultante a promis de ne pas divulguer les notes prises pendant les entrevues et de ne remettre à la Commission et au syndicat que son rapport final. La haute direction de la Commission a toutefois reçu le rapport et les notes lui ont été remises un peu plus tard. Aucun document n'a été remis aux représentants du syndicat.

Un employé et le syndicat ont demandé que lui soient communiqués le rapport et les notes en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*. La Présidente de la Commission a refusé de communiquer les notes et certains extraits du rapport, en soutenant que la communication équivaldrait à briser la promesse de la consultante et nuirait aux relations de travail ainsi qu'à la capacité de la Commission de mener des enquêtes de même nature à l'avenir. La présidente a refusé de suivre la recommandation du Commissaire à l'information quant à la communication du rapport et de certaines parties des notes aux demandeurs.

La Section de première instance de la Cour fédérale devait essentiellement répondre à la question de

savoir si le rapport et les notes contenaient des renseignements dont la divulgation risquerait vraisemblablement de nuire au déroulement d'enquêtes licites, au sens de l'alinéa 16(1)c) de la Loi. C'est pendant la période de délibération à ce sujet que la Cour d'appel a rendu sa décision dans l'affaire *Rubin c. Canada (Ministre des Transports)*.

Dans cette affaire, la Cour d'appel a conclu que l'alinéa 16(1)c) ne pouvait protéger des renseignements que si la communication risquait de nuire à une enquête en cours ou imminente. On ne peut donc pas invoquer cette disposition pour protéger des enquêtes indéterminées ou ultérieures. Cette décision de la Cour d'appel liait la Section de première instance. Par conséquent, on a ordonné la communication du rapport, et les notes ont été renvoyées à la Commission à des fins de prélèvements destinés à protéger les renseignements personnels concernant des personnes autres que les demandeurs.

Cette décision est particulièrement digne de mention parce qu'elle indique clairement que le droit d'accès ne peut être miné par des promesses faites par des fonctionnaires de ne pas divulguer de l'information.

II. Le Commissaire à l'information en tant qu'intimé

Procureur général du Canada et Bonnie Petzinger c. Commissaire à l'information du Canada et Michel Drapeau

(T-1928-96)

Comme il est fait état dans le rapport de l'an dernier (page 37), le Procureur général du Canada, le ministère de la Défense nationale (DN) et la coordonnatrice de l'accès à l'information du Ministère ont demandé à la Cour fédérale d'interdire au Commissaire à l'information de communiquer au plaignant, le colonel Michel Drapeau, les résultats d'une enquête menée à l'égard de la plainte déposée par celui-ci contre la Défense nationale. Le juge McKeown de la Cour fédérale a rejeté la requête, qu'il a qualifiée de frivole, et ordonné à la DN de rembourser les frais encourus par le colonel Drapeau suivant le tarif applicable entre procureur et client à titre de sanction punitive.

Malgré la décision du juge McKeown, le Procureur général du Canada, la Défense nationale et sa coordonnatrice de l'accès à l'information n'ont pas lâché prise. Ils ont demandé à la Cour fédérale :

1. d'interdire au Commissaire à l'information de communiquer les résultats de son enquête au Parlement ;
2. de casser le rapport du Commissaire;
3. de déclarer que la plainte déposée contre la DN était frivole et vexatoire et visait des fins malveillantes.

Le Commissaire à l'information a demandé pour sa part à la Cour de rejeter la procédure dans son entier.

Le juge McKay a convenu avec le Commissaire à l'information que la poursuite intentée par le gouvernement devait être rejetée dans son entier. Il a conclu que la poursuite judiciaire du gouvernement

n'avait aucune chance raisonnable de succès. Dans ce cas également, la Cour a accordé au plaignant, le colonel Michel Drapeau, le remboursement des frais qu'il avait engagés suivant le tarif applicable entre procureur et client.

Dans sa décision, le juge McKay a clairement indiqué que les motivations des demandeurs et des plaignants n'avaient aucune pertinence en ce qui concerne l'exercice de leur droit prévu dans la *Loi sur l'accès à l'information*. Les institutions fédérales sont tenues de traiter les demandes de communication, et le Commissaire a l'obligation d'enquêter les plaintes formulées. Rien ne justifie, au plan juridique, le fait de refuser de traiter (ou de traiter avec moins de diligence) les demandes de communication que le gouvernement considère comme frivoles, vexatoires ou motivées par la mauvaise foi.

La Cour a aussi conclu qu'en principe on ne pouvait contester ou modifier une recommandation du Commissaire à l'information, sauf si l'on peut faire la preuve que la recommandation est manifestement déraisonnable ou que des critères minimaux en matière d'équité procédurale n'ont pas été respectés. De l'avis de la Cour, le Commissaire fait preuve de l'équité voulue s'il s'acquitte de ses obligations, énoncées aux articles 32, 35 et 37 de la *Loi sur l'accès à l'information*, quant aux avis et quant à l'opportunité de faire des représentations.

Enfin, la Cour a souscrit à l'affirmation du Commissaire selon laquelle, dans les demandes de contrôle en révision, le demandeur n'est pas autorisé à consulter les documents relatifs à l'enquête du Commissaire. Il faut en effet respecter le caractère confidentiel du processus d'enquête.

Bonnie Petzinger c. Commissaire à l'information du Canada et Michel Drapeau

(A-692-97, A-693-97, A-726-97 et A-911-97)

Le Procureur général du Canada et la Défense nationale ont (DN) décidé de ne pas faire appel de la décision du juge McKay consistant à rejeter la poursuite intentée par le gouvernement contre le Commissaire à l'information. Il ne fallait cependant pas en conclure que c'était la fin de l'histoire. La coordonnatrice de l'accès à l'information de la DN a logé un appel en son propre nom à l'encontre de la décision du juge McKay. Par conséquent, on continuera de consacrer des deniers publics, de part et d'autre, à la poursuite et à la défense d'une affaire que deux juges de la Cour fédérale, à ce jour, ont jugée frivole et sans aucune chance de succès.

Il sera fait état du résultat de ces appels dans le rapport de l'an prochain.

III. Affaires importantes entendues par les tribunaux

À la Cour suprême

Michael A. Dagg c. Ministre des Finances et Commissaire à la protection de la vie privée du Canada et Alliance de la fonction publique du Canada

(Dossier n° 24786)

La Cour suprême du Canada entendait pour la deuxième fois une affaire se rapportant à la *Loi sur l'accès à l'information* (la première étant *Greffière du Conseil privé c. Rubin*). L'affaire a été portée devant les tribunaux par M. Dagg, qui avait à l'origine demandé au ministère des Finances que lui soient communiqués les registres d'entrée après les heures de bureau. M. Dagg avait l'intention de remettre l'information au syndicat, estimant que celui-ci la trouverait utile dans le processus de négociation collective. Le ministère des Finances a communiqué les registres demandés, mais a supprimé les noms, les numéros d'identité et les signatures des employés, en soutenant que l'information constituait des renseignements personnels en vertu de l'article 19 de la *Loi sur l'accès à l'information* et était donc visée par une exception.

M. Dagg a demandé au Ministre de revenir sur la décision, mais en vain, et a porté plainte auprès du Commissaire à l'information, soutenant que l'information soustraite devrait être communiquée en vertu des exceptions se rapportant aux renseignements personnels prévues à l'alinéa 3j) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* (l'expression « renseignements personnels » est définie à l'article 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*). Le Commissaire à l'information a conclu que l'information en question ne tombait pas sous le coup de l'exception prévue à l'alinéa 3j) et, par conséquent, a conclu qu'elle ne pouvait être divulguée. M. Dagg a demandé à la Section de première instance de la Cour fédérale de revoir la décision du Ministre. La Cour a conclu qu'il ne s'agissait pas de renseignements personnels (parce qu'ils tombaient sous le coup de l'alinéa 3j)) et en a ordonné la communication. La Division d'appel de la Cour fédérale devait toutefois renverser ce jugement.

M. Dagg a interjeté appel devant la Cour suprême du Canada. L'appel a été accueilli par une majorité de cinq juges, quatre juges exprimant leur dissidence. La Cour a conclu que les noms figurant sur les registres d'entrée constituaient à première vue des « renseignements personnels » aux fins de l'article 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Il a cependant jugé que ces renseignements portaient sur les postes ou sur les fonctions d'employés ou de cadres et, par conséquent, qu'ils devaient être communiqués. La Cour a conclu que les premiers mots de l'alinéa 3j) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* (renseignements portant sur son poste ou ses fonctions) et les dispositions du sous-alinéa 3j)iii) (attributions de son poste) sont de portée suffisamment large pour englober l'information demandée par l'appelant.

Les juges ont également conclu que, lorsqu'on a fait la preuve qu'un document contient à première vue des renseignements personnels, il incombe au gouvernement d'établir que le document en question n'est pas visé par l'une des exceptions énoncées à l'alinéa 3j) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Il ne revenait donc pas à M. Dagg d'établir que l'information qu'il demandait ne constituait pas des renseignements personnels en vertu de l'alinéa 3j) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

Enfin, la majorité a conclu que le Ministre avait erré en imposant à M. Dagg le fardeau de faire la preuve que des raisons d'intérêt public justifiaient nettement une éventuelle violation de la vie privée (sous-alinéa 8(2)m)i) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*). Si la Cour avait jugé que l'information constituait des renseignements personnels, celui-ci aurait déféré l'affaire au Ministre pour qu'il reconsidère la question de l'intérêt public sans imposer le fardeau de la preuve à l'appelant.

À la Cour fédérale

Hydro-Québec c. Office national de l'énergie et le Mouvement au Courant et le Grand conseil des Cris (du Québec) et l'Administration régionale Crie

(T-2109-96)

Le Mouvement au Courant a demandé à l'Office national de l'énergie que lui soient communiqués deux contrats que devait signer Hydro-Québec. Le Mouvement au Courant n'avait pas expressément fait sa demande sous la forme d'une demande de communication en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* (il n'était pas fait mention de la Loi dans la lettre, la demande ne figurait pas sur le formulaire d'usage courant et le Mouvement au Courant n'a pas eu à acquitter les frais administratifs habituels). La Cour a toutefois jugé que rien dans la *Loi sur l'Office national de l'énergie* ou dans la *Loi sur l'accès à l'information* n'empêchait l'Office national de l'énergie de décider de son propre chef de traiter cette demande de communication conformément aux dispositions de la *Loi sur l'accès à l'information*.

La Cour a donc jugé que, malgré les diverses lacunes dans le respect des exigences de la *Loi sur l'accès à l'information*, tant l'Office que Hydro-Québec avaient, quoi qu'il en soit, respecté le fond et l'objectif du processus de communication prévu aux articles 27, 28 et 44 de la Loi. Par conséquent, Hydro-Québec était autorisé à invoquer l'article 44 de la Loi pour demander une révision de la décision de l'Office national de l'énergie.

Chef Carol McBride, au nom de la bande indienne Timiskaming, c. Sa Majesté la Reine, représentée par le Ministre des Affaires indiennes et du Nord et le Procureur général du Canada

(T-1685-94)

Dans cette affaire, le chef de la bande indienne a demandé une révision de la décision du Ministre des Affaires indiennes et du Nord de permettre la consultation de documents relatifs aux terres de sa bande en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*. Il s'agissait de savoir dans ce cas si le Ministre se devait de communiquer en partie ou en totalité, l'information qu'il avait l'intention de communiquer. Le principal argument du requérant voulait que le Ministre ne pouvait communiquer l'information sans le consentement exprès du chef de la bande indienne parce que la Couronne avait l'obligation fiduciaire de ne pas communiquer des documents découlant des opérations de la Couronne à l'égard de terres indiennes que celle-ci détient en fiducie. La Cour ne s'est toutefois pas prononcée sur l'existence du rapport fiduciaire ni sur l'étendue de celui-ci parce qu'il a jugé qu'il était davantage question dans cette affaire de respect du caractère confidentiel (les dispositions énoncées aux alinéas 20(1)*b*), *c*) ou *d*)).

Quant à la question de savoir si l'information en question était de nature confidentielle, la Cour a jugé qu'on ne pouvait supposer qu'elle l'était parce que l'information se rapportant aux transferts de terres devait être communiquée au Ministère. Le simple fait que le demandeur s'attende à ce que l'information

reste confidentielle lorsqu'elle est transmise au Ministère n'est pas suffisant. Il faut dans ce cas appliquer un critère objectif, et non pas purement subjectif. Le Ministère n'avait pas traité l'information comme étant confidentielle et n'avait fourni aucune assurance à l'effet que celle-ci ne serait pas communiquée.

Étant donné que l'information ne pouvait pas être considérée comme confidentielle, la Cour a rejeté l'argument du requérant en ce qui concerne l'alinéa 20(1)*b*). Il a également rejeté l'argumentation du requérant en ce qui concerne les alinéas 20(1)*c*) ou *d*) parce que celui-ci n'avait pas fait la preuve que la communication de l'information risquait vraisemblablement d'entraîner des préjudices.

Tolmie c. Canada (Procureur général)

(T-754-96)

Dans cette affaire, le requérant a demandé que lui soient communiqués les Statuts révisés du Canada sur le type de logiciel utilisé par le ministère de la Justice. Le Ministère a refusé mais, quelques mois plus tard, les lois sont devenues accessibles sur Internet et sur CD-ROM. La Cour a conclu que, étant donné que le public pouvait acheter les lois sur papier et en version électronique, celles-ci étaient exclues du droit d'accès en vertu de l'alinéa 68*a*) de la *Loi sur l'accès à l'information*.

Hutton c. Canada (Ministre des Ressources naturelles)

(T-2185-96)

Une énorme explosion survenue à une usine d'engrais américaine en 1994 a causé des décès, des blessures, des dommages matériels et a également donné lieu à une poursuite judiciaire intentée contre la compagnie. À cet égard, l'entreprise a chargé un laboratoire de recherche du gouvernement canadien de mener une étude confidentielle. Le Ministre des Ressources naturelles, invoquant les intérêts économiques du Canada et de l'entreprise, a rejeté une demande de communication relative à l'étude.

En raison du fait que le laboratoire compte de plus en plus sur la conduite de travaux de recherche pour le secteur privé pour générer des revenus et de la capacité de concurrents à fournir les mêmes services de manière confidentielle, la Cour a jugé qu'il était raisonnable de s'attendre à ce que la communication de l'étude risque vraisemblablement de nuire à la position concurrentielle du laboratoire. Dans un climat de compressions financières, la Cour a jugé que la protection de la position concurrentielle du laboratoire constituait une importante préoccupation gouvernementale et que le ministre avait utilisé comme il se doit le pouvoir discrétionnaire que lui confère l'alinéa 18*b*) de la Loi pour refuser la communication de l'étude.

La Cour a également pris en considération la question de la diffusion d'information relative à des tiers. Vu son incapacité à trouver dans l'étude de l'information ayant été fournie par la compagnie, la Cour a conclu que l'alinéa 20(1)*b*) de la Loi ne s'appliquait pas. Elle a toutefois jugé que les alinéas 20(1)*c*) et *d*) s'appliquaient parce que, à la lumière des énormes demandes de dédommagement que risquait de recevoir la compagnie, on pouvait raisonnablement s'attendre à ce que la communication de l'étude risque de causer des pertes financières à la compagnie, de nuire à sa compétitivité, ou d'entraver la négociation de règlements hors cours.

Rubin c. Canada (Ministre des Transports)

(A-70-96)

Cette affaire découle du refus, par le Ministre des Transports, de communiquer un rapport sur la pire tragédie aérienne qui soit survenue dans l'histoire canadienne, soit l'écrasement en Arabie saoudite, en 1991, d'un DC-8 de la compagnie Nationair causant la mort de 263 personnes. Selon le Ministre, l'efficacité des procédures d'examen de la sécurité du Ministère dépend de la coopération sans réticence des lignes aériennes et de leurs employés : le fait de rendre public un tel rapport pourrait « refroidir » la volonté de ceux-ci de participer à des examens ultérieurs de la sécurité.

La Cour d'appel devait trancher quant à la façon d'interpréter l'alinéa 16(1)c) de la Loi, qui accorde aux responsables d'une institution fédérale un pouvoir discrétionnaire de refuser la communication de documents contenant des renseignements dont la divulgation risquerait vraisemblablement de nuire au déroulement d'enquêtes licites. Cette exception ouvrait la porte à deux interprétations : 1) une interprétation étroite, ne protégeant que les enquêtes en cours ou imminentes contre les risques de préjudices découlant de la communication de l'information; et 2) une interprétation large, protégeant tout le processus d'enquête contre de tels préjudices, y compris les effets latents sur des enquêtes futures. Considérant que la Loi avait pour but d'élargir l'accès du public à l'information détenue par le gouvernement, la Cour a choisi d'interpréter l'exception de manière étroite.

La Cour a trouvé des justifications à son choix dans la formulation en français, le temps des verbes, la règle d'interprétation moderne et le fait qu'une interprétation large rendrait inutiles d'autres dispositions de la Loi. La Cour a insisté sur l'importance d'ouvrir la réglementation de l'industrie aérienne à l'examen du public, mais a fait remarquer que (bien que les éléments de preuve étaient à l'effet contraire), si on pouvait faire la preuve du « refroidissement » de la volonté de collaborer aux enquêtes, le Parlement disposait d'autres moyens pour rendre confidentiels les rapports à venir. Pour toutes ces raisons, la Cour a ordonné au Ministre de communiquer le rapport.

Changements législatifs proposés

Voici les faits saillants des changements législatifs proposés pendant l'année écoulée ayant un effet sur l'accès à l'information :

I. Projets de loi gouvernementaux ayant un effet sur le droit d'accès

Projets de loi C-66 et C-19

Le projet de loi C-66 (déposé par Alfonso Gagliano, Ministre du Travail, le 4 novembre 1996) proposait, entre autres modifications au *Code canadien du travail*, de préciser la nature du privilège accordé aux arbitres et aux conciliateurs quand il s'agit de témoigner dans d'autres procédures. La modification prévoyait que, nonobstant les dispositions de toute autre loi, aucune note, aucune ébauche de motifs ni aucun ébauche de rapport ne devait être communiquée sans le consentement de l'auteur. N'ayant pas été consulté au préalable, le Commissaire à l'information n'a pris connaissance du changement qu'après que le projet de loi a été adopté par la Chambre des communes, c'est-à-dire au moment de son étude par un Comité du Sénat. Craignant que la modification n'entre en conflit avec le principe voulant que les exceptions au droit d'accès à l'information soient limitées et précises (article 2 de la Loi) et avec le caractère prépondérant du droit d'accès à l'information « nonobstant toute autre loi fédérale » (article 4 de la Loi), le Commissaire à l'information a comparu devant le Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie le 24 avril 1997 pour exprimer ses préoccupations. Le projet de loi C-66 est mort au Feuilleton lorsque le Parlement a été dissout, le 27 avril 1997.

Le projet de loi C-19 (déposé par Laurence MacAuley, Ministre du Travail, le 6 novembre 1997) ressuscitait le projet de loi C-66, avec quelques changements. La modification en question précise désormais que le privilège ne vise que les notes, les avant-projets de décisions d'arbitrage et les avant-projets de rapports de conciliation. La notion de primauté de cette disposition législative par rapport aux autres lois a été abandonnée. La formulation révisée répond aux préoccupations du Commissaire à l'information. Le projet de loi est passé en seconde lecture et a été déféré au Comité permanent du développement des ressources humaines et de la condition des personnes handicapées le 17 mars 1998.

II. Projets de lois d'initiative parlementaire visant à réformer la *Loi sur l'accès à l'information*

Projet de loi C-208

Le projet de loi C-208 a été déposé par M^{me} Colleen Beaumier, députée libérale de la circonscription de Brampton-Ouest-Mississauga, le 26 septembre 1997. Ce projet prévoit des amendes pouvant atteindre 10 000 \$ et des sentences d'emprisonnement pouvant atteindre cinq ans pour toute personne tentant de miner le droit d'accès à l'information en détruisant et en falsifiant des documents ou en négligeant de tenir des dossiers. Le projet de loi a été débattu en deuxième lecture à la Chambre des communes le 5 décembre 1997 et le 12 février 1998.

Projet de loi C-216

Le projet de loi C-216 a été déposé par M. Myron Thompson, député réformiste de la circonscription de Wild Rose, le 29 septembre 1997. Ce projet propose d'assujettir toutes les sociétés d'État à la Loi. Le projet de loi a été débattu en deuxième lecture à la Chambre des communes le 1^{er} décembre 1997 et le 13 mars 1998.

Projets de lois C-217 et C-253

Le projet de loi C-217 a été déposé par M. Bob Mills, député réformiste de la circonscription de Red Deer, le 29 septembre 1997. En vertu du projet de loi, les résultats de tout sondage d'opinion commandé par un ministère ou tout autre organisme fédéral doivent être communiqués au Parlement. Le projet de loi a fait l'objet d'un débat en deuxième lecture et a été rayé du Feuilleton le 31 octobre 1997. Cependant, la proposition a été ramenée devant le Parlement sous la forme du projet de loi C-253, déposé par M. Inky Mark, député réformiste de la circonscription de Dauphin-Swan River, le 22 octobre 1997.

Projet de loi C-264

Le projet de loi C-264 a été déposé par M. John Bryden, député libéral de la circonscription de Wentworth-Burlington, le 23 octobre 1997. Ce projet propose une réforme exhaustive de la Loi et s'inspire des recommandations de réforme avancées par le Comité de la justice, en 1986, le Commissaire à l'information, en 1994, ainsi que de la vaste expérience de l'auteur quant à l'utilisation de la *Loi sur l'accès à l'information* à ses propres fins de recherche.

Projet de loi C-286

Le projet de loi C-286 a été déposé par M. Michel Bellehumeur, député du Bloc québécois pour la circonscription de Berthier-Montcalm, le 24 novembre 1997. Ce projet aborde un certain nombre de questions signalées par le Commissaire à l'information dans des rapports annuels antérieurs en ce qui concerne la destruction et la falsification de documents, le non-respect des délais pour le traitement des demandes de communication et l'accès aux documents confidentiels du Cabinet.

Quelques cas en bref

Lorsque les ministres partent (01-98)

Contexte

Un ancien employé du ministère de la Défense nationale (DN) a demandé que lui soient communiqués des documents se rapportant à une étude intitulée *La Défense au Québec*. Le demandeur ne doutait pas que le document existait, puisqu'il l'avait lu lorsqu'il était à l'emploi de la Défense. Le Ministère a mené des recherches et a fait savoir au demandeur qu'il ne trouvait pas le document en question. Il a justifié son incapacité à trouver le document par le fait que celui-ci avait été établi pour un ancien ministre de la Défense nationale, et que tous les exemplaires du document en question devaient avoir été détruits au moment de la nomination d'un nouveau ministre.

Le demandeur n'était pas satisfait de la réponse du Ministère et a porté plainte auprès du Commissaire à l'information. Il estimait que, parce que le document avait été distribué à des fonctionnaires de la DN, il devait sûrement en rester des exemplaires. De plus, il était également au courant de l'existence de lettres se rapportant au document.

Problème juridique

Qu'est-ce qui constitue une recherche approfondie et en a-t-on mené une dans ce cas? Ces questions étaient au coeur de l'enquête. L'affaire était compliquée d'autant que le Ministère soutenait que les documents étaient disparus à la faveur d'un changement de ministre.

Au cours de l'enquête, des recherches additionnelles ont été menées dans les divers bureaux pouvant avoir été intéressés par l'étude. On a fini par trouver un exemplaire du document, et on l'a communiqué au demandeur. L'enquête a toutefois confirmé que les méthodes en vigueur ne permettent pas de conserver les documents existants au cabinet du ministre à l'arrivée d'un nouveau ministre.

Ce qu'il faut retenir

Il arrive souvent que les documents détenus dans les cabinets des ministres soient détruits ou supprimés de quelque autre façon à l'arrivée d'un nouveau ministre. Cette pratique mine le droit d'accès lorsqu'elle ne respecte pas à la lettre les exigences énoncées par l'Archiviste national. Les fonctionnaires en poste dans les cabinets des ministres ne savent pas que les documents assujettis au droit d'accès doivent être laissés dans les classeurs ou transférés comme il se doit à l'Archiviste lorsqu'un ministre part. Il n'est pas rare que les ministres considèrent comme leur propriété les documents détenus dans leurs classeurs. En fait, de nombreux documents gardés dans les cabinets des ministres n'appartiennent pas au ministre et devraient par conséquent y rester.

Il est donc parfaitement injustifié que des documents détenus à l'échelle d'un ministère soient détruits simplement parce qu'il s'agit d'exemplaires de documents produits pour ou par un ministre qui vient d'être remplacé.

Traduire ou ne pas traduire (1) **(02-98)**

Contexte

La *Loi de 1993 concernant l'accord sur les revendications territoriales du Nunavut* reconnaît le droit des Inuits de chasser la baleine boréale dans la région visée par le règlement et permet la capture d'une baleine boréale par année, sous réserve du maintien de l'espèce. En 1996, les Inuits ont chassé la baleine boréale pour la première fois en 25 ans, et des fonctionnaires régionaux du ministère des Pêches et Océans (P&O) ont réalisé une vidéocassette à partir d'un bateau qui ne prenait pas part à la chasse. Plusieurs observateurs inuits se trouvaient également à bord du bateau de P&O, et une partie de la bande sonore de la cassette comprenait une conversation en inuktituk.

Après avoir reçu une demande de communication de la vidéocassette, le Ministère a remis une version expurgée. Il a invoqué la disposition sur la protection des renseignements personnels pour garder confidentielles quelques séquences vidéo et la totalité de la bande sonore, en vertu du paragraphe 19(1) de la *Loi sur l'accès à l'information*. Le demandeur a porté plainte au Commissaire à l'information.

Problèmes juridiques

Il fallait d'abord déterminer si le Ministère avait bien appliqué les dispositions du paragraphe 19(1) pour refuser la communication de parties audio et vidéo de la cassette.

Le Ministère n'a pas communiqué la totalité du dialogue de la cassette ainsi que des séquences en gros plan montrant le visage d'Inuit ayant participé à la chasse. Le Commissaire à l'information ne croit pas que le Ministère a respecté le principe consistant à réduire au minimum l'information retenue conformément à l'article 25 de la *Loi sur l'accès à l'information*. À la suggestion du Commissaire, P&O a accepté de produire une transcription de la conversation qu'on pouvait entendre en anglais, en omettant que les noms de personnes et les remarques contenant des renseignements personnels. La transcription indiquait à côté de chaque intervention le moment exact, en minutes et en secondes, où s'insérait le dialogue sur la cassette. Cette façon de procéder a su répondre aux préoccupations du Commissaire.

Il fallait ensuite trancher la question de la traduction. Le Ministère était-il tenu de faire traduire la bande sonore de la vidéocassette de l'inuktituk _ l'anglais?

En vertu de l'alinéa 12(2)b) de la Loi, le responsable de l'institution fédérale peut faire traduire le document si le Ministère estime qu'il en va de l'intérêt public. Dans ce cas, l'agent de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels a téléphoné à trois cabinets de traduction, y compris le Bureau de la traduction. Comme, d'après les estimations reçues, il en coûterait plus de 4 000 \$ pour ce faire, P&O a refusé d'en assumer les coûts et a fait part de sa décision au demandeur. Celui-ci a également trouvé le coût trop élevé et a refusé d'assumer la dépense.

Le Commissaire à l'information a demandé à plusieurs consultants de vérifier les estimations. On lui a fait savoir que l'estimation faite par P&O pourrait être en deçà de la réalité. Il pourrait en coûter jusqu'à 5 000 \$ pour faire traduire le document, dépense que l'on ne pourrait recouvrer en vertu des règlements

sur les droits à acquitter.

Compte tenu des coûts de la traduction et du contenu du vidéo, le Commissaire a jugé qu'il n'était pas dans l'intérêt public de faire traduire le document. Rien en effet ne venait montrer qu'une traduction de la bande sonore en inuktituk pouvait aider le public à mieux comprendre ou à évaluer la façon dont s'était déroulée la chasse à la baleine boréale.

Ce qu'il faut retenir

Il faut examiner au cas par cas toutes les demandes de traduction des documents. Si le coût de la traduction est élevé, il faut juger qu'il est bien dans l'intérêt public de faire traduire. Cela ne veut pas dire que l'information ne sera pas communiquée dans de tels cas—elle le sera. C'est toutefois le demandeur, et non pas le contribuable, qui devra assumer les coûts de la traduction.

Traduire ou ne pas traduire (2) **(03-98)**

Contexte

Un membre de la bande indienne Gull Bay a fait une demande de communication au ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC) concernant les modes optionnels de financement. Dans sa réponse, le MAINC a fourni un document comportant des parties en français et des parties en anglais. Le plaignant estimait que, faute d'une version intégralement en anglais, il faudrait en établir une à son intention.

Comme l'a dit le plaignant : (traduction) « J'invoque les alinéas 12(2)a) et b) de la *Loi sur l'accès à l'information*. S'il n'existe pas de traduction entièrement en anglais, je demande que le document soit traduit intégralement. J'estime que le sujet est dans « l'intérêt public » pour les raisons suivantes :

- les paiements de transfert fédéraux en faveur des Autochtones dépassent 6,2 milliards de \$, et les lacunes dans les comptes qui ont été rendus à ce sujet ont suscité des critiques parmi le public, y compris des réprimandes du Bureau du Vérificateur général;
- la qualité du rapport et le nombre de personnes ayant contribué à son élaboration montrent l'importance que revêt la question au MAINC;
- contrairement aux autres Canadiens et aux autres Canadiennes, les relations du gouvernement fédéral avec les Autochtones supposent des obligations fiduciaires. »

Le demandeur n'avait cependant pas demandé au MAINC de traduire le document avant de déposer sa plainte.

Problème juridique

Le Ministère est-il tenu de traduire en anglais de l'information qui n'existe qu'en français?

La disposition principale de la *Loi sur l'accès à l'information* est l'article 12, qui prévoit que, si un demandeur demande la communication de documents dans une langue officielle donnée, un exemplaire

devrait lui être fourni dans la langue demandée « dans un délai convenable, si le responsable de l'institution fédérale dont relève le document juge dans l'intérêt public de faire traduire ce document. »

Dans ce cas, le Commissaire a estimé qu'il ne fallait pas interpréter la disposition de manière étroite. Il ne croyait pas que le droit à une traduction avait été invalidé par le fait que le demandeur n'avait pas précisé sa préférence linguistique au moment où il a fait sa demande. Le Commissaire a également pris en considération la question de l'intérêt public soulevée par le plaignant.

Il a souligné que le MAINC avait pour principe de traduire tous les rapports destinés au public. Cependant, le rapport en question n'était pas destiné au public, étant donné qu'il s'agissait d'un document de base devant servir à l'élaboration du rapport final. Par conséquent, le MAINC avait alors extrait du document de base les parties devant être incorporées au rapport final. Seul le rapport final a été traduit.

Le Commissaire a également tenu compte de l'âge du document; celui-ci comptait déjà quatre ans au moment de la demande. Les passages du document de base qui étaient considérés comme faisant partie de la politique officielle d'alors du MAINC en matière de modes optionnels de financement ont été publiés et communiqués au public comme au demandeur dans les deux langues officielles. Le rapport était périmé au moment de la demande et ne reflétait plus la politique du Ministère en matière de modes optionnels de financement. Enfin, le Commissaire a aussi tenu compte du coût de la traduction.

À la lumière de tous ces facteurs, le Commissaire a conclu qu'une information suffisante en anglais avait déjà été rendue publique. Le MAINC avait déjà fait montre, en considération de l'intérêt public, de transparence en ce qui concerne ses politiques, sans qu'il soit nécessaire d'entreprendre une traduction supplémentaire qui se serait avérée coûteuse. Le Commissaire a conclu que la plainte n'était pas fondée.

Ce qu'il faut retenir

Il ne convient pas de rejeter une plainte quant à la langue dans laquelle des documents sont communiqués en vertu de la Loi du simple fait que le plaignant n'avait pas indiqué de préférence linguistique au moment de la demande. Chaque fois qu'une traduction est demandée, les ministères devraient voir s'il est dans l'intérêt public de faire traduire le document. Parmi les critères dont il faut tenir compte, mentionnons l'âge des documents, le fait que de l'information de même nature a déjà été diffusée dans l'autre langue officielle et le coût de la traduction.

Les parents ont-ils le droit de savoir? **(04-98)**

Contexte

Un père a demandé au ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (AECI) que lui soient communiqués les formulaires de demande de passeports de ses enfants. Sa demande a été rejetée en vertu du paragraphe 19(1) de la Loi, disposition visant à protéger les renseignements personnels. Le père n'a pas compris la position d'AECI étant donné qu'il avait, comme il le devait, signé les demandes de passeport et qu'il en connaissait parfaitement le contenu.

Pour sa part, AECI soutenait que le père n'avait pas droit à cette information parce que la mère avait la garde légale des enfants.

Problème juridique

Cette plainte soulève deux questions d'ordre juridique : est-ce que le parent qui n'a pas la garde des enfants peut avoir accès à des renseignements personnels concernant ses enfants? Peut-on invoquer une exception pour refuser la communication d'information que connaît déjà le demandeur?

En ce qui concerne la première question, le Commissaire a tenu compte du fait que les enfants étaient trop jeunes pour consentir à ce que leur père consulte leurs dossiers. Il s'est également fondé sur le paragraphe 10a) du *Règlement sur la protection des renseignements personnels* qui permet l'exercice des droits d'un mineur (en vertu de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*) par une personne autorisée par la Loi à gérer les affaires de celui-ci. Pour ces raisons, le Commissaire a conclu que, dans ce cas, seul le parent ayant la garde des enfants, en l'occurrence la mère, pouvait consentir à la communication au père de renseignements au sujet des enfants.

Pour ce qui est de la deuxième question, le Commissaire a conclu que la connaissance préalable des renseignements par le père ne portait pas atteinte à la capacité du Ministère d'invoquer l'article 19 de la *Loi sur l'accès à l'information*. Le Commissaire à l'information a conclu que l'information ne devait pas être communiquée au père à moins que celle-ci relève du domaine public ou que la communication soit autorisée par la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

Pour ces raisons, la décision d'AECI a été maintenue.

Ce qu'il faut retenir

Lorsque des parents séparés demandent, en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*, que leur soient communiqués des renseignements personnels concernant leurs enfants mineurs, les ministères devraient refuser la communication à moins que 1) le parent ayant la garde des enfants y consente, 2) l'information soit de nature publique ou 3) le paragraphe 8(2) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* en autorise la communication. La connaissance préalable du contenu du document n'empêche pas le Ministère d'invoquer l'exception prévue à l'article 19.

Les documents « très secret » ne sont pas au-dessus des lois (05-98)

Contexte

Il s'agit d'une demande de communication qui a été présentée au ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration (C&I) pour de l'information sur les modifications à la *Loi sur la citoyenneté* envisagées par la Ministre et qui auraient une incidence sur le statut des enfants nés au Canada de parents non citoyens ou immigrants. À deux occasions, C&I a fait savoir au demandeur qu'il n'y avait pas de documents sur ce sujet. Pourtant, le demandeur savait que des changements étaient à tout le moins envisagés, sur la foi de déclarations de la Ministre et du Ministère.

L'enquête menée à l'égard de la plainte du demandeur—avec l'aide du demandeur—a permis de conclure que le Ministère avait bien un rapport sur le sujet. C&I n'avait pas fourni l'information en

réponse à la demande parce que, ayant donné au document la cote « très secret », le Ministère estimait que celui-ci n'était pas assujéti à la *Loi sur l'accès à l'information*.

Problème juridique

La question que soulève ce cas est la suivante : les documents ayant reçu la cote « confidentiel », « secret », « très secret » ou toute autre cote sont-ils à l'abri du droit d'accès? Le Commissaire a estimé que les documents protégés par une cote ne sont absolument pas à l'abri du droit d'accès. De la même façon, à moins qu'ils ne puissent protéger un document, quelque soit sa cote, en vertu d'une exception prévue à la *Loi sur l'accès à l'information*, les ministères sont tenus de le communiquer.

Le Commissaire a constaté que C&I a contrevenu à la Loi en refusant de communiquer le document, voire en refusant d'en reconnaître l'existence. En réponse, le Ministère a traité le document conformément aux dispositions de la Loi et le rapport, avec des parties visées par des exceptions, a été communiqué au demandeur.

Ce qu'il faut retenir

La *Loi sur l'accès à l'information* a préséance sur toutes les autres lois. Pour refuser la communication d'un document, il faut invoquer des dispositions de la *Loi sur l'accès à l'information*. On ne peut refuser la communication simplement en fonction de la cote de sécurité qui a été attribuée à un document, quelque soit le degré de cette cote. Un fonctionnaire n'a tout simplement pas le pouvoir de cacher un document et de refuser de le traiter pour fin de sa communication à cause de la cote qui lui a été attribuée.

De qui relèvent les documents? une interprétation large (06-98)

Contexte

Le 6 novembre 1995, David Dingwall, qui était alors ministre responsable de la Société canadienne des postes, annonçait la création du Comité chargé du mandat de Postes Canada et la nomination de George Radwanski à la présidence du Comité. Le Comité avait mission d'examiner les considérations financières et stratégiques visant la prestation au public de services postaux rentables et de qualité. Le président était secondé par un comité consultatif composé de fonctionnaires et par un secrétariat chargé de recevoir les demandes de renseignements et les mémoires de Canadiens et de Canadiennes concernant le mandat de la Société.

Pendant la durée des travaux, le Comité a commandé à George V. Orser, ancien secrétaire adjoint de la Direction générale des relations de travail au Secrétariat du Conseil du Trésor, une évaluation indépendante des pratiques en matière de relations de travail à la Société canadienne des postes. Le rapport, intitulé *Canada Post Mandate Review: Comments on Labour Relations and Compensation*, a été remis au président du Comité le 12 juillet 1996. Gordon Ritchie, ancien négociateur en chef adjoint de l'Accord de libre échange entre le Canada et les États-Unis, a produit un autre rapport pour le Comité, intitulé *Canada Post: Assessment of Financial Position*, daté du 14 juin 1996.

Le 31 juillet 1996, le président du Comité remettait son rapport, intitulé *The Future of Canada Post Corporation* au ministre responsable de la Société canadienne des Postes. Les études en question étaient citées aux pages 96 et 97 du rapport final du Comité. Le rapport final a été rendu public le 8 octobre 1996, mais pas les évaluations menées par MM. Orser et Ritchie.

À l'automne 1996, le Syndicat des postiers du Canada a vainement demandé au président du Comité que lui soient communiquées les études Orser et Ritchie. Le Syndicat a alors fait une demande officielle, en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*, à Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) concernant les documents. En février 1997, TPSGC a fait savoir au demandeur que (traduction) « les documents demandés ne relèvent pas de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada et, par conséquent, le Ministère n'est pas autorisé à en communiquer le contenu. Bien que la Société canadienne des postes (SCP) ne soit pas assujettie à la *Loi sur l'accès à l'information*, vous voudrez peut-être lui présenter une demande à cet égard. » Le Syndicat s'est plaint au Commissaire à l'information de la réponse reçue. Il a également demandé à la SCP de communiquer de son propre gré les études Orser et Ritchie.

Problème juridique

Cette affaire soulève la question suivante : les documents se rapportant au Comité Radwanski chargé d'étudier la Société canadienne des postes relèvent-ils de la Société canadienne des postes (et, par conséquent, sont-ils exclus de l'application de la *Loi sur l'accès à l'information*) ou relèvent-ils de TPSGC (qui est assujetti au droit d'accès)? Pour trancher la question, le Commissaire a tenu compte des faits énoncés ci-après. La Société canadienne des postes et TPSGC ont le même ministre. La Société canadienne des postes et TPSGC sont signataires d'un accord en vertu duquel TPSGC assumait les coûts relatifs au Comité tout en accordant un soutien à celui-ci. Des employés de TPSGC avaient charge de seconder le Ministre responsable de la Société canadienne des postes dans l'exercice de ses fonctions, y compris celles se rapportant directement au Comité chargé du mandat de la Société canadienne des postes. TPSGC assumait les honoraires des consultants ainsi que le coût des locaux, des meubles et des services de soutien administratif. Les documents visés par la plainte ont été remis par les consultants aux employés de TPSGC et étaient en la possession de TPSGC au moment où la demande a été faite en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*. La Société canadienne des postes n'a donc, au plan juridique, aucun pouvoir à l'égard des documents, comme celui d'autoriser leur destruction ou de décider de la façon dont on les utilisera.

Le Commissaire a conclu que, à la lumière de ces faits, les documents demandés relevaient de TPSGC.

Le Commissaire à l'information s'est inspiré de la décision de la Division d'appel de la Cour fédérale dans l'affaire *Société canadienne des postes c. Ministre des Travaux publics*, [1995] 2 CF 110, pour en arriver à cette conclusion.

Au nom de la majorité, le juge Létourneau a écrit :

« La Cour n'a pas le pouvoir de limiter le sens large de l'expression « relevant de » (« *control* ») étant donné qu'il n'y a rien dans la Loi qui indique qu'on ne devrait pas donner son sens large à cette expression. Au contraire, le législateur fédéral voulait, par la loi, conférer aux citoyens un droit d'accès efficace aux documents de l'administration fédérale. »

(p. 128)

Donc, s'appuyant sur une interprétation large de l'expression « relevant de » et sur l'intention du législateur d'accorder aux demandeurs un droit d'accès efficace, le Commissaire a conclu que les études Orser et Ritchie relevaient de TPSGC et, par conséquent, étaient consultables en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*.

Au cours de l'enquête menée par le Commissaire, la Société canadienne des postes a remis de son propre gré copie des documents au Syndicat. Pour cette raison, le Commissaire a mis fin à son enquête. Ce faisant, il a toutefois fait savoir à TPSGC que son refus de communiquer les documents en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* n'était pas fondé.

Ce qu'il faut retenir

Il n'est pas toujours facile de déterminer de quelle institution « relève » un document. Si une institution fédérale qui est assujettie à la *Loi sur l'accès à l'information* est en possession d'un document donné dans un de ses bureaux, on peut supposer que le document relève d'elle. Si une institution n'a pas le document en question en sa possession, le document peut quand même relever d'elle aux fins de la *Loi sur l'accès à l'information*. Le document, en effet, peut relever d'une institution s'il est conservé ailleurs au nom de l'institution ou s'il a été transféré ailleurs dans le cadre d'une stratégie visant à miner le droit d'accès.

Le « tonique Tobin » (07-98)

Contexte

Dans la soi-disant « guerre du turbot » qui a opposé le Canada à l'Espagne, le Canada a détenu le navire de pêche espagnol *Estai*. Pendant l'incident, des séquences vidéo ont été filmées à partir du garde-pêche *Leonard J. Cowley* au moment où le patrouilleur *Cape Roger* tirait des coups de semonce de calibre .50 dans la proue de l'*Estai*.

Peu après l'incident, des fonctionnaires de Pêches et Océans (P&O) ont réalisé une seconde vidéocassette. Il s'agissait d'une compilation de séquences extraites des cassettes décrites plus haut, dont une vidéocassette de P&O figurant l'équipe d'abordage de la GRC saisissant les filets de pêche de l'*Estai* et des déclarations du Ministre Tobin. La compilation comportait également des extraits d'émissions commerciales. Une trame sonore à facture humoristique a également été ajoutée. Le vidéo se voulait un document interne destiné à féliciter les employés pour la réussite de l'opération. Il s'intitulait : « A Few Teaspoons of that Tasty Tobin Tonic » (une bonne dose de tonique Tobin).

Un journaliste a eu vent de l'existence de la cassette et a demandé qu'elle lui soit communiquée en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*. P&O, après beaucoup d'hésitation, a communiqué des parties de la cassette. Ainsi, P&O ne voulait pas communiquer les séquences des coups de semonce. Le Ministère, après avoir consulté le ministère des Affaires étrangères et Commerce international (AECI), a soutenu que la communication aurait pour effet d'envenimer les relations diplomatiques déjà tendues entre le Canada et l'Espagne (et ses partenaires de la Communauté européenne), ce qui, d'après P&O, « risquerait vraisemblablement de porter préjudice à la conduite des affaires internationales (par le Canada). » La communication a donc été refusée en vertu du paragraphe 15(1) de la *Loi sur l'accès à*

l'information.

Pour sa part, le journaliste soutenait que les cassettes avaient trait à des questions connues du public, puisque des extraits avaient déjà été diffusés sur les ondes commerciales, et que la communication antérieure de vidéocassettes montrant P&O en train de faire respecter la loi n'avait donné lieu à aucun préjudice.

Problème juridique

Dans ce cas, la question qui se posait était simple : pouvait-on raisonnablement s'attendre à ce que la communication des vidéocassettes porte préjudice au maintien par le gouvernement du Canada de ses relations avec l'Espagne ou d'autres membres de la Communauté européenne?

D'une part, le Commissaire à l'information devait tenir le plus grand compte de l'avis des experts en relations internationales de P&O et de AEIC, qui estimaient qu'un tel préjudice était possible. D'autre part, il devait tenir compte de la nature extrêmement publique des événements qui étaient montrés sur les cassettes vidéo, du fait que le gouvernement, le Ministère et l'ancien Ministre Tobin avait choisi de traiter avec autant d'éclat le conflit de la pêche au turbot les opposant à l'Espagne. Il a également dû prendre en compte la possibilité que la réticence du Ministère à rendre public la cassette tienne davantage à une certaine gêne devant ce que l'on pouvait considérer comme de la vantardise. Il devait également considérer le temps qui s'était écoulé depuis l'incident de l'*Estai* (le bateau avait été détenu en mars 1995 et le Commissaire a rendu sa décision à l'égard de la plainte en août 1997).

Le Commissaire a conclu que certains extraits audio s'apparentaient à des commentaires et pourraient envenimer les relations avec l'Espagne, relations que le Canada s'efforçait de normaliser à grands renforts de diplomatie. Ces quelques extraits pouvaient, d'après le Commissaire, ne pas être communiqués. Le Commissaire a également conclu, toutefois, que la majeure partie du contenu vidéo et audio des cassettes reposait sur des faits, était inoffensif et avait trait à des événements qui faisaient partie du domaine public. Il a donc recommandé que la majeure partie du contenu des cassettes, y compris les séquences montrant les coups de semonce, soit communiquée.

Il ne s'agissait pas ici de contester la bonne foi des fonctionnaires de P&O et de AEIC qui étaient en faveur du secret. Leur opinion à l'effet qu'un préjudice était « possible », aux yeux du Commissaire, ne répondait pas au critère de la « vraisemblance » prévu dans la Loi. Dans ce cas, le Commissaire s'est inspiré de la décision de la Cour fédérale dans l'affaire *Commissaire à l'information du Canada c. le Premier ministre* [1993] IF.C.427. Dans cette décision, le juge Rothstein a fait remarquer :

« Les descriptions de préjudice possible, même détaillées, ne suffisent pas en elles-mêmes. À tout le moins, il faut qu'il y ait un lien clair et direct entre la communication de tel ou tel renseignement et le préjudice invoqué. » (p. 479)

P&O a accepté la recommandation du Commissaire et a communiqué les vidéocassettes moins quelques prélèvements mineurs. Le demandeur s'est déclaré satisfait, et les séquences montrant les coups de semonce ont été diffusées à la télévision anglaise de Radio-Canada.

Ce qu'il faut retenir

Toutes les exceptions qui prévoient un critère relatif au « risque vraisemblable de préjudice » doivent

être invoquées avec prudence et parcimonie. Les tribunaux tiennent à ce que :

1. le préjudice invoqué repose sur des preuves raisonnables et non pas sur de simples conjectures;
2. les éléments de preuve à l'appui du préjudice invoqué doivent relever de la probabilité et non pas d'une simple possibilité; et
3. il doit y avoir un lien clair et direct entre la communication et le préjudice invoqué.

Les conséquences, s'il y a lieu, de la communication antérieure de renseignements de même nature constituent un élément de preuve important dont il faut tenir compte avant d'invoquer une exception reposant sur un risque de préjudice.

Les sondages d'opinion publique (suite) **(08-98)**

Contexte

Un membre de la presse écrite a présenté au Bureau du Conseil privé (BCP) une demande de communication relative à deux sondages d'opinion publique menés en juillet 1996 sur la question de l'unité nationale. Après avoir pris quelque sept mois pour répondre, le BCP a fait savoir au demandeur qu'il avait décidé d'invoquer l'article 14 de la *Loi sur l'accès à l'information* pour exempter deux questions du sondage et les réponses à celles-ci. L'article 14 de la Loi permet de refuser la communication d'information lorsque la divulgation risquerait vraisemblablement de porter préjudice à la conduite par le gouvernement du Canada des affaires fédéro-provinciales.

Dans sa plainte au Commissaire à l'information, le journaliste a exprimé son scepticisme devant la légitimité de l'exception et a demandé au Commissaire de voir si la décision du BCP de lui refuser accès à des parties des documents demandés se justifiait.

Problème juridique

Cette affaire ouvre un nouveau chapitre dans la saga du traitement des demandes de communication relatives à des sondages sur l'unité nationale. Est-ce que l'article 14 autorise le refus de communiquer les résultats de sondages sur des questions publiques qui sont financés à même les deniers publics? Ce dossier est en grande partie inactif depuis que le Commissaire à l'information a intenté des poursuites afin de forcer la communication de sondages sur l'opinion publique que le gouvernement conservateur essayait de garder secrets. Quand le gouvernement libéral du Premier ministre Chrétien a pris le pouvoir, celui-ci a mis en oeuvre une politique permettant la communication, sans formalités, automatique et complète, des questions posées dans les sondages et des réponses données à celles-ci. Pourtant, dans ce cas, les réticences séculaires concernant le dossier de l'unité canadienne ont refait surface.

Dans l'une des deux questions que le BCP ne voulait pas rendre publique, les répondants devaient indiquer la confiance qu'ils accordent à des intervenants dans le débat sur l'unité nationale. Les résultats étaient analogues à ceux obtenus dans un éventail de sondages déjà publiés. Le Commissaire à

l'information estimait que la communication de la question et des réponses obtenues ne risquent pas de donner lieu au préjudice invoqué. Il a rejeté, comme l'a fait la Cour fédérale, l'argument du gouvernement voulant que, même si d'autres sondages rendus publics contenaient la même information, le sondage mené pour le gouvernement aurait davantage d'influence. Le Commissaire n'a rien vu qui distingue cette information de l'information en cause dans la plainte décrite antérieurement contre le gouvernement conservateur et, comme dans ce cas, a recommandé la communication de l'information. Le gouvernement a accepté la recommandation et s'y est conformé.

Pour ce qui est de la seconde question qui n'avait pas été communiquée, les considérations étaient cependant différentes. Il n'est pas possible ici de décrire le contenu de la question ni les réponses parce que le Commissaire convient avec le BCP que la communication risquerait vraisemblablement de porter préjudice à la conduite des affaires fédéro-provinciales. Selon le Commissaire, la question révèle clairement ce qui pourrait être un élément clé de la stratégie du gouvernement fédéral au cas où serait tenu un autre référendum sur la souveraineté du Québec.

Le demandeur a été informé du résultat de l'enquête et de son droit de contester la décision du BCP devant la Cour fédérale. Il s'est dit satisfait du résultat de ses démarches.

Ce qu'il faut retenir

Depuis sa nomination, en juillet 1990, le Commissaire à l'information a demandé instamment que les résultats des sondages d'opinion publique menés par le gouvernement soient rendus publics sans formalités et dans leur intégralité. À son avis, le public a le droit de savoir ce que les citoyens et les citoyennes disent au gouvernement au moyen des sondages d'opinion publique financés par les deniers publics. La Cour fédérale a confirmé l'opinion du Commissaire voulant qu'il est difficile de justifier le refus de communiquer les résultats de sondages.

Pourtant, comme le montre cette affaire, on a tort de dire que les questions de sondages ne pourront jamais être exemptées du droit d'accès. Il peut en effet y avoir des questions qui révèlent la stratégie du gouvernement dans un dossier délicat, et le gouvernement peut être en mesure de répondre au lourd fardeau de la preuve exigé par la Cour fédérale. Dans le cas des sondages, le secret n'est généralement pas la règle générale, sauf de rares exceptions.

Les directives concernant les manuels de directives (09-98)

Contexte

Un avocat a présenté une demande de communication à la Gendarmerie royale du Canada (GRC) pour obtenir un exemplaire de l'*Alberta Provincial Operational Policy Manual* (Manuel de politiques opérationnelles pour la province de l'Alberta). La GRC en a communiqué des extraits, mais a gardé secrète la grande majorité du document en vertu du paragraphe 16(3) de la *Loi sur l'accès à l'information*, qui interdit la communication de documents contenant des renseignements obtenus ou préparés par la Gendarmerie royale du Canada, dans l'exercice de fonctions de police provinciale ou municipale.

Problème juridique

Est-ce qu'un manuel de politiques opérationnelles constitue le genre d'information que le paragraphe 16(3) vise à protéger de la communication? Après avoir examiné le document, le Commissaire à l'information a conclu que le guide opérationnel avait pour objet d'aider la GRC sur le plan administratif et qu'il ne s'agissait pas de renseignements obtenus ou préparés par la Gendarmerie royale du Canada dans l'exercice de fonctions de police provinciale.

La GRC a continué de prétendre que même ses lignes directrices opérationnelles devaient rester secrètes.

Le Commissaire a décidé de briser l'impasse en soulevant la question auprès du Procureur général de l'Alberta. Celui-ci a convenu que l'interprétation de la GRC était trop large et a permis la communication du manuel. Par conséquent, la GRC a reconsidéré sa décision et fourni les renseignements supplémentaires au demandeur.

Ce qu'il faut retenir

Bien que le paragraphe 16(3) constitue une exception obligatoire, comme toutes les autres exceptions, il faut l'interpréter d'une manière limitée et précise. Le Commissaire et la GRC ont convenu de saisir le Procureur général de la province visée des demandes de communication afin de lui fournir l'opportunité de consentir à la communication.

De qui relèvent les documents? **(10-98)**

Contexte

Un membre d'un comité de citoyens de la Nouvelle-Écosse s'intéressant aux questions environnementales voulait connaître le montant des fonds publics ayant été injectés dans un terrain de golf du Cap-Breton et savoir s'il s'agissait d'un bon investissement pour les contribuables. Il a donc présenté une demande de communication à l'Agence de promotion économique du Canada Atlantique (APECA) relative aux documents concernant le financement du terrain de golf Bell Bay.

En réponse à sa demande, il a reçu environ 14 pages de documents montrant que l'APECA avait injecté un peu moins d'un million de dollars dans le terrain de golf. La province de la Nouvelle-Écosse et une autre institution fédérale, savoir la Société économique du Cap-Breton (SECB), avaient également versé des fonds.

Le demandeur s'est étonné de voir que l'APECA détenait si peu de documents relatifs à un projet de cette envergure. Où était la demande de financement, le plan commercial ou l'étude de faisabilité? Il avait déjà par le passé obtenu des documents de l'APECA relatifs à des projets n'ayant pas été financés, et les documents en question comptaient habituellement des centaines de pages. Pourquoi une aussi grande différence? Il a demandé au Commissaire à l'information de faire enquête.

Le Commissaire à l'information a conclu qu'il y avait, effectivement, beaucoup d'autres documents se rapportant à ce sujet, mais que ceux-ci n'étaient pas dans les bureaux de l'APECA. Les documents

étaient en fait dans les bureaux de la SECB—une société d’État qui n’est pas assujettie à la *Loi sur l’accès à l’information*. L’APECA a donc soutenu que les documents ne relevaient pas d’elle, et la SECB a indiqué que le demandeur n’avait pas le droit de consulter les documents en sa possession.

Problème juridique

De quel organisme fédéral, la SECB ou l’APECA, relèvent les documents demandés par le demandeur aux fins de la *Loi sur l’accès à l’information*? Pour répondre à la question, le Commissaire a examiné les circonstances entourant la création, la conservation et l’utilisation des documents. Il a ainsi découvert un accord écrit entre l’APECA et la SECB qui fait de cette dernière un mandataire de l’APECA. En vertu de l’accord, la SECB s’occupe de tous les projets de financement de l’APECA au Cap-Breton. Par conséquent, la demande d’aide financière présentée par le terrain de golf Bell Bay a été transmise à la SECB qui l’a conservée dans ses dossiers. Pour cette raison également, la SECB, en tant que mandataire de l’APECA, a conservé le plan commercial et les documents d’analyse.

Le Commissaire a aussi tenu compte du fait que les responsables de l’APECA avaient indiqué qu’ils s’attendaient à ce que des fonctionnaires de la SECB étudient la demande de financement du terrain de golf Bell Bay, et les fonctionnaires de l’APECA se sont fiés à la recommandation de leurs mandataires sans demander à consulter les documents reçus ou produits par la SECB. Enfin, le Commissaire a tenu compte du fait que le responsable de l’APECA était également responsable de la SECB et que les personnes à l’emploi de la SECB qui ont passé en revue la demande de financement du terrain de golf et les documents connexes étaient payées par l’APECA.

Par conséquent, le Commissaire a conclu que les documents relatifs au terrain de golf Bell Bay conservés par la SECB relevaient en fait de l’APECA aux fins de la *Loi sur l’accès à l’information*. Il a recommandé au responsable de l’APECA de communiquer les documents. L’APECA a refusé de suivre la recommandation du Commissaire, et ce dernier a demandé au demandeur l’autorisation de saisir la Cour fédérale de la question. Il sera fait état du résultat de ces démarches dans le rapport de l’an prochain.

Ce qu’il faut retenir

Il est bien entendu prématuré de tirer des enseignements d’un litige qui n’a pas été réglé par la Cour fédérale. Disons simplement que la question de savoir de qui relèvent les documents doit être tranchée au cas par cas, à la lumière des circonstances particulières dans lesquelles les documents ont été réunis, compilés et utilisés. Cette affaire pourrait encore confirmer la proposition voulant que les documents détenus par un mandataire seront réputés comme relevant du mandant.

Les motivations des tiers **(11-98)**

Contexte

Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) a chargé à contrat une entreprise ayant soumis une proposition de 190 000 \$ de fournir du matériel audio-visuel à une installation de la Défense nationale (DN) à Kingston (Ontario).

La demande de propositions (DDP) précisait que l’entreprise retenue devait fournir des projecteurs

ayant une capacité de 1 000 lumens *American National Standards Institute* (ANSI) : plus le nombre de lumens est élevé, plus le projecteur peut fournir une image claire.

Lors d'une conférence préalable à l'adjudication de contrats, un soumissionnaire potentiel a indiqué qu'une seule compagnie au monde produisait le projecteur susceptible de répondre aux exigences de la DN quant au nombre minimum de lumens. Il a demandé à la DN d'envisager de modifier ses prescriptions techniques. Dans la discussion qui a suivi, des fournisseurs ont souligné que la DN pourrait recevoir davantage de propositions si les exigences étaient moins strictes. Les responsables de la DN n'ont cependant pas changé leur position.

Après que le contrat eut été accordé, l'un des soumissionnaires non choisis a téléphoné au bureau des approvisionnements de TPSGC et demandé le nom du modèle de projecteur figurant dans l'offre qui avait été retenue. L'agent de TPSGC a refusé de répondre à la question et conseillé à la personne de demander l'information en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*.

Après que l'intéressé eut fait sa demande, TPSGC a demandé à l'entreprise qui avait reçu le contrat si elle avait des objections à ce que l'information soit communiquée, conformément à la procédure courante dans les affaires concernant des tiers. Le soumissionnaire gagnant a demandé que le prix à l'unité et le modèle du projecteur ne soient pas divulgués, indiquant que, puisqu'il était en train de mener des négociations avec le distributeur du projecteur en vue d'obtenir les droits exclusifs de vendre les produits de la compagnie au Canada, la communication des renseignements pourrait nuire aux négociations et à sa position concurrentielle.

TPSGC a accepté les raisons du tiers pour la non-communication de l'information demandée. Le Ministère s'est également dit d'accord avec l'affirmation du tiers voulant que la communication d'information contenue dans la brochure ou le catalogue révélerait la source d'approvisionnement de la compagnie en ce qui concerne les projecteurs et les écrans et, par conséquent, aurait un effet négatif sur sa position de négociation en vue de l'obtention des droits exclusifs de distribution.

Le demandeur n'était pas satisfait de la réponse et a porté plainte au Commissaire à l'information. Le plaignant était convaincu que, en raison de la soumission peu élevée présentée par le tiers (dont le montant—190 000 \$—lui avait été communiqué par TPSGC), il était impossible au tiers de répondre aux exigences relatives à la fourniture de projecteurs d'une capacité de 1 000 lumens *ANSI*.

Problème juridique

Les alinéas 20(1)c) et d) constituent des exceptions obligatoires, prévoyant que le responsable d'une institution fédérale est tenu de refuser la communication de documents contenant des renseignements confidentiels, financiers ou commerciaux dont la divulgation risquerait vraisemblablement de nuire à la compétitivité ou d'entraver des négociations menées par un tiers. Est-ce bien le cas ici?

Dans le cadre de l'enquête, afin de vérifier l'assertion du tiers concernant les négociations en cours, le Commissariat à l'information a téléphoné au siège social nord-américain du distributeur, qui se trouve aux États-Unis. Le Commissaire a appris qu'il n'y avait aucune négociation relative aux droits de distribution exclusifs. Il a également appris que le projecteur fourni en vertu de la soumission ayant été retenue n'était pas de 1 000 lumens *ANSI*, comme l'exigeait le contrat. L'intuition du plaignant était donc fondée.

À la suite de cette nouvelle information, TPSGC a informé le tiers de l'intention du Ministère de communiquer les données relatives aux projecteurs et aux écrans fournis en vertu du contrat. L'information a été communiquée et la plainte a donc été considérée comme réglée.

Ce qu'il faut retenir

Si un ministère souhaite refuser la communication d'information à la demande d'un tiers, il lui incombe de prendre des mesures raisonnables afin de vérifier la véracité des raisons invoquées par le tiers pour ne pas communiquer une information. Si TPSGC l'avait fait dans le cas qui nous occupe, il aurait constaté que les préjudices éventuels invoqués n'étaient pas fondés. Il aurait également appris que le soumissionnaire gagnant n'a pas respecté le contrat!

Le critère applicable à l'exception énoncée à l'article 20 constitue un critère objectif et rigoureux. Il ne suffit pas que le tiers invoque des préjudices éventuels. Il faut des éléments de preuve clairs montrant que la communication des renseignements risque vraisemblablement de donner lieu aux préjudices invoqués.

Au moment d'écrire ces lignes, on ne savait pas si TPSGC avait repris le processus de soumission pour le contrat ou si des mesures avaient été prises à l'encontre de l'entrepreneur qui n'avait pas respecté le contrat.

La transparence dans les soumissions **(12-98)**

Contexte

Depuis des années, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) soutient qu'il ne faudrait pas divulguer les prix à l'unité des biens et services lorsque l'information relative aux soumissions retenues est demandée en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*. Le Ministère considère en effet que la communication des prix à l'unité (par rapport à la valeur globale du contrat) pourrait nuire à la compétitivité des tiers. L'actuel Commissaire à l'information (et son prédécesseur) est certes d'accord avec cette position, mais avec de plus en plus de réserve, toutefois. Le Commissaire demande que les risques de préjudices auxquels sont exposés les tiers soient évalués en fonction de l'intérêt public de manière qu'il y ait davantage de transparence dans le processus d'attribution de contrats du gouvernement. Le Commissaire a exprimé ses préoccupations à cet égard dans le rapport annuel de 1993-1994.

Cette année, TPSGC a remis en cause sa politique, et c'est tout à son honneur. Par conséquent, à partir du 31 mars 1997, les autorités contractuelles de TPSGC ont reçu instruction d'inclure—dans toutes les demandes de proposition relatives à des offres permanentes de biens et de services—une clause informant les soumissionnaires que les prix à l'unité de la soumission retenue seraient communiqués. Une clause analogue serait incluse dans tous les accords subséquents relatifs à des offres permanentes de biens et de services conclus entre le Ministère et des tiers.

En mars 1997, TPSGC a envoyé aux tiers intéressés une demande de propositions relative à des services de transcription des délibérations des tribunaux. Plusieurs entreprises se sont montrées

intéressées et ont présenté des soumissions. Deux soumissionnaires ont été choisis (un pour chacune des régions en cause), et des accords relatifs à des offres permanentes ont été signés en juin 1997.

En juillet, un concurrent a demandé que lui soient communiqués les prix à l'unité prévus dans ces accords. Lorsque TPSGC a reçu la demande, il a consulté les deux tiers, qui se sont tous deux opposés farouchement à la communication des renseignements. Après avoir pris en considération les représentations des tiers, le Ministère n'a pas communiqué les prix à l'unité énoncés dans les deux contrats, en vertu des alinéas 20(1)*b*) et *c*) de la *Loi sur l'accès à l'information*.

La plaignante était d'autant plus mécontente que TPSGC avait inclus les nouvelles clauses relatives à la communication des prix à l'unité dans un accord antérieur relatif à une offre permanente que sa compagnie avait remporté. Quoiqu'il en soit, même si les prix à l'unité fixés par sa compagnie étaient consultables, le Ministère a fait savoir à la plaignante que les prix à l'unité énoncés dans les deux accords qu'elle avait demandé à consulter ne l'étaient pas. Le demandeur a porté plainte auprès du Commissaire à l'information.

Problème juridique

Dans ce cas, le problème juridique est le suivant : le Ministère a-t-il bien appliqué les exceptions énoncées à l'article 20 de la *Loi sur l'accès à l'information* en ce qui concerne les prix à l'unité, étant donné sa nouvelle politique qui aurait dû entrer en vigueur le 31 mars 1997? Les alinéas 20(1)*b*) et *c*) constituent des exceptions obligatoires voulant que le responsable d'une institution fédérale soit tenu de refuser la communication de documents contenant des renseignements confidentiels, financiers ou commerciaux ou des renseignements dont la divulgation risquerait vraisemblablement de nuire à la compétitivité d'un tiers.

L'enquête a révélé que le bureau des approvisionnements de TPSGC avait oublié d'inclure les clauses concernant la communication des prix à l'unité dans la demande de propositions et les deux accords relatifs aux offres permanentes. Les fonctionnaires n'étaient pas au courant de la directive relative à l'inclusion de ces clauses au moment où les deux offres permanentes ont été attribuées. Le Commissaire a compris que l'omission de ces clauses étaient entièrement involontaire.

Le Commissaire a aussi conclu que les prix à l'unité entraient dans la catégorie de renseignements décrits aux alinéas 20(1)*b*) et *c*)—il s'agissait de renseignements confidentiels, commerciaux et financiers qu'on ne pourrait obtenir d'autres sources, qui n'avaient pas été communiqués par les tiers ou le Ministère et dont la communication pourrait nuire à la compétitivité des deux entreprises. De plus, étant donné que TPSGC n'avait pas inclus les nouvelles clauses dans les demandes de propositions ou les accords subséquents relatifs aux offres permanentes, les deux soumissionnaires gagnants n'avaient donc pas été avertis au préalable de la communication possible des prix à l'unité.

Le Commissaire a conclu que le Ministère avait eu raison de ne pas communiquer les prix à l'unité prévus dans les accords relatifs aux offres permanentes, en vertu des alinéas 20(1)*b*) et *c*) de la Loi et que la plainte n'était pas fondée. Le plaignant a été informé des conclusions du Commissaire et du fait que celui-ci a recommandé à TPSGC d'assurer l'application d'une approche uniforme à l'avenir en ce qui concerne les accords relatifs à des offres permanentes.

Ce qu'il faut retenir

Si un ministère estime qu'il est dans l'intérêt public de communiquer des renseignements relatifs à des tiers, il convient d'en informer ceux-ci avant qu'ils ne fournissent au gouvernement des renseignements de nature commerciale ou financière. Si les tiers ne veulent pas que l'information soit divulguée, ils ont alors le choix de ne pas fournir l'information. Cependant, si un tiers décide de présenter une soumission malgré les avertissements préalables, cela équivaut à consentir tacitement à la communication et le Ministère peut donc communiquer l'information.

La décision de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada de communiquer les prix à l'unité indiqués dans les offres permanentes est un signe encourageant de la volonté de ce ministère de rendre le processus d'appel d'offres transparent, équitable et ouvert à la reddition de comptes.

La zone grise de l'« intérêt public » (13-98)

Contexte

Un journaliste a demandé la communication, par Transports Canada, de documents se rapportant à des infractions commises par des pilotes de lignes commerciales à la *Loi sur l'aéronautique* et son règlement d'application. Il voulait savoir quels pilotes avaient reçu des sanctions, y compris des séances de counselling obligatoires et des suspensions. Transports Canada a rejeté la demande en vertu du paragraphe 19(1) de la *Loi sur l'accès à l'information*, afin de protéger la vie privée des pilotes.

Le journaliste s'est plaint au Commissaire à l'information, soutenant que bien que les noms des pilotes constituent des renseignements personnels, au sens de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, il est dans l'intérêt public qu'ils soient communiqués. Il a cité le sous-alinéa 8(2)m*i*) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* :

« 8(2) Sous réserve d'autres lois fédérales, la communication des renseignements personnels est autorisée . . . m) à toute fin dans les cas où, lorsque de l'avis du responsable de l'institution . . .
i) des raisons d'intérêt public justifieraient nettement une éventuelle violation de la vie privée . . .
. »

Problème juridique

Est-il dans l'intérêt public de communiquer les noms de pilotes de lignes commerciales ayant fait l'objet de sanctions et, le cas échéant, l'intérêt public l'emporte-t-il clairement sur toute violation éventuelle de la vie privée? Voilà les questions auxquelles le Commissaire devait répondre dans ce cas.

Pour le journaliste, l'affaire était claire. Celui-ci était convaincu que la sécurité et la tranquillité d'esprit des passagers constituaient des raisons d'intérêt public. Il soutenait également que la communication des renseignements permettrait au public de mieux juger si des mesures suffisantes avaient été prises pour corriger tout comportement inacceptable de la part des pilotes.

Pour sa part, Transports Canada soutenait que les vérifications effectuées et autres contrôles exercés dans l'industrie aérienne ainsi que le rôle joué par celui-ci en matière de réglementation, d'enquêtes et d'exécutions protégeaient la sécurité du public. La publication du nom des pilotes constituerait une

sanction disproportionnée par rapport aux violations mineures qui donnent généralement lieu aux sanctions administratives.

Le Commissaire à l'information n'était pas convaincu que l'intérêt public servi par la communication des noms l'emportait clairement sur toute violation éventuelle de la vie privée. Il a accepté l'argument voulant que le rôle joué par Transports Canada en matière de réglementation servait l'intérêt public dans le domaine de la sécurité aérienne sans qu'il soit nécessaire pour le public de s'ingérer dans la vie privée des pilotes. Par conséquent, il a conclu que Transports Canada avait raison de ne pas divulguer l'information.

Ce qu'il faut retenir

À l'article 19 de la *Loi sur l'accès à l'information*, le législateur a reconnu qu'il pourrait parfois y avoir contradiction entre le droit à la vie privée et le droit de savoir. La Loi contient toutefois des orientations sur la façon de régler ces conflits. Par exemple, les renseignements relatifs aux responsabilités de fonctionnaires que l'on peut reconnaître ne sont pas protégés en vertu des dispositions relatives à la protection de la vie privée. On ne peut invoquer des raisons concernant la protection de la vie privée pour la non-communication de renseignements personnels qui sont déjà disponibles ou dont on a déjà consenti à la communication. Et lorsque la communication va clairement dans le sens de l'intérêt public, l'intérêt public l'emporte sur le droit à la protection de la vie privée.

Pourtant, rien dans la loi ne décrit ce qui constitue l'« intérêt public. » Il faut donc appliquer cette notion au cas par cas. La protection de la santé et de la sécurité du public représente clairement des cas servant l'intérêt public, et cela ne s'arrêtera pas là. Le législateur a donné une deuxième directive importante quant il s'agit de mettre en équilibre ces cas avec la protection de la vie privée. On la trouve au sous alinéa 8(2)m*i* de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*; elle stipule que même avec des raisons d'intérêt public, celui-ci doit « nettement » l'emporter sur le droit à la protection de la vie privée avant même que l'on puisse y donner préséance. Par conséquent, lorsqu'il est possible de favoriser l'intérêt public d'une manière qui soit moins dommageable que la dénonciation (comme les programmes de réglementation fédéraux), il conviendrait d'adopter l'option la moins dommageable.

Quelles étaient les règles du jeu? **(14-98)**

Contexte

En 1995, Industrie Canada a demandé des propositions de spectre radioélectrique pour la prestation de services de communications sans fil, connus ultérieurement sous le nom de Services de communications personnelles (SCP). Après avoir évalué les propositions, Industrie Canada a accordé deux licences.

L'une des entreprises à qui une licence a été refusée a voulu connaître les motifs de la décision. Quelles étaient les lacunes de sa proposition? L'entreprise, Telezone Corp., a demandé, en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*, copie de tous les documents se rapportant aux critères d'évaluation et à l'analyse ayant donné lieu à la décision finale. Le Ministère a remis à l'entreprise quelques documents, mais a refusé la communication de la plupart des documents pertinents afin de protéger son processus

de délibération. Telezone Corp. a donc porté plainte auprès du Commissaire.

Problème juridique

Il fallait essentiellement déterminer dans cette affaire si les critères d'évaluation et les pondérations attribuées à ceux-ci constituaient des « avis ou recommandations » ou révélaient des « délibérations » internes, en vertu des exceptions énoncées aux alinéas 21(1*a*) et *b*) de la *Loi sur l'accès à l'information*. Ainsi, Industrie Canada soutenait que les critères et les pondérations représentaient une considération essentielle dans la formulation de recommandations au Ministre. Selon le Ministère, l'intégrité des concours ultérieurs en vue de l'attribution de licences serait compromise si quelque élément que ce soit des renseignements relatifs aux délibérations relatives à l'examen des propositions était consultable en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*.

Pour sa part, Telezone Corp. maintenait que les critères et les pondérations ne représentaient que les règles du jeu que tous devraient connaître pour que les conditions soient les mêmes pour tous. En soi, soutenait Telezone Corp., les critères et les pondérations ne révèlent pas d'avis ni de recommandations et ne divulguent pas de renseignements relatifs aux délibérations.

Le Commissaire s'est dit de l'avis de Telezone Corp. D'après lui, l'entreprise avait le droit de connaître les règles du jeu et, surtout, le droit de savoir si les règles avaient changé en cours de route. Le Commissaire s'est dit d'accord avec l'opinion de Telezone Corp. voulant que les lignes directrices et les facteurs de pondération constituaient des instruments d'analyse ne révélant pas, ni implicitement ni explicitement, de renseignements sur les délibérations, des avis ou des recommandations.

Étant donné que les exceptions énoncées à l'article 21 visent à préserver l'intégrité du processus de délibérations interne, le Commissaire a demandé à la Cour fédérale de se prononcer sur le refus du Ministre. Il sera fait état du résultat ou de l'avancement de l'affaire dans le rapport de l'an prochain.

Ce qu'il faut retenir

Parce que l'affaire n'est pas réglée, il serait prématuré d'en tirer des enseignements définitifs. Le Commissaire s'attend que l'affaire confirme que les exceptions prévues à l'article 21, comme toutes les autres exceptions, doivent être interprétées de manière restrictive. Si les documents contenant des avis et des recommandations explicites ou des comptes rendus de délibérations, tombent bien sous le coup des exceptions, ce n'est pas le cas des documents qui constituent des guides ou des instruments d'analyse. Il importe particulièrement de permettre une transparence suffisante dans les processus d'attribution de licences qui sont de nature concurrentielle de manière à attester de l'équité de la démarche. Les documents qui énoncent les règles du jeu—les critères à respecter et leurs pondérations—ne répondent pas aux conditions applicables aux exceptions prévues à l'article 21.

Index des affaires citées dans le rapport annuel de 1997-1998

| ARTICLE DE LOI | N° DU CAS | |
|-------------------|--------------|--|
| 4 | 01-98 | Losque les ministres partent (DN) (Droit d'accès - Documents relevant d'une institution fédérale) |
| | 05-98 | Les documents « très secrets » ne sont pas au-dessus des lois (C&I) (Droit d'accès - Documents relevant d'une institution fédérale) |
| | 06-98 | De qui relèvent les documents ? une interprétation large (TPSGC) (Droit d'accès - Documents relevant d'une institution fédérale) |
| | 10-98 | De qui relèvent les documents ? (APECA) (Droit d'accès - Documents relevant d'une institution fédérale) |
| 12(2) <i>b</i>) | 02-98 | Traduire ou ne pas traduire (1) (P&O) (Version de la communication - Langue officielle - Intérêt public) |
| | 03-98 | Traduire ou ne pas traduire (2) (MAINC) (Version de la communication - Langue officielle - Intérêt public) |
| 14 | 08-98 | Les sondages d'opinion publique (suite) (BCP) (Affaires fédérales - provinciales - Risquerait vraisemblablement - Préjudice) |
| 15(1) | 07-98 | Le « tonique Tobin » (P&O) (Affaires internationales - Risquerait vraisemblablement - Préjudice) |
| 16(3) | 09-98 | Les directives concernant les manuels de directives (GRC) (Fonctions de police - Province - Consentement à ne pas divulguer) |
| 19(1) | 02-98 | Traduire ou ne pas traduire (1) (P&O) (Renseignements personnels - Individu identifiable) |
| 19(2) | 04-98 | Les parents ont-ils le droit de savoir ? (AECI) (Renseignements personnels - Cas où la divulgation est autorisée - Conformément - Autres lois fédérales - Consentement) |
| | 13-98 | La zone grise de l'« intérêt public » (TC) (Renseignements personnels - Cas où la divulgation est autorisée - Article 8 de la Loi sur les renseignements personnels - Intérêt public) |
| 20(1) <i>b</i>) | 12-98 | La transparence dans les soumissions (TPSGC) (Renseignements financiers) |

- De nature confidentielle)

- 20(1)c) 11-98 **Les motivations des tiers** (TPSGC) (Risquerait vraisemblablement - Nuire à sa compétitivité)
- 12-98 **La transparence dans les soumissions** (TPSGC) (Risquerait vraisemblablement - Nuire à sa compétitivité)
- 20(1)d) 11-98 **Les motivations des tiers** (TPSGC) (Risquerait vraisemblablement - Négociations - En vue de contrats ou à d'autres fins)
- 21(1)a) 14-98 **Quelles étaient les règles du jeu ?** (IC) (Avis ou recommandations)
- 21(1)b) 14-98 **Quelles étaient les règles du jeu ?** (IC) (Délibération)
- 25 02-98 **Traduire ou ne pas traduire (1)** (P&O) (Prélèvements - Nature des renseignements contenus dans les documents - Le prélèvement ne pose pas de problème sérieux)

Abréviations

Voici la liste des abréviations et des noms des ministères correspondants cités dans l'index:

| | |
|-------|--|
| AECI | Affaires étrangères et Commerce international |
| APECA | Agence de promotion économique du Canada Atlantique |
| BCP | Bureau du Conseil privé |
| C&I | Citoyenneté et Immigration |
| DN | Défense nationale |
| GRC | Gendarmerie royale du Canada |
| IC | Industrie Canada |
| MAINC | Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien |
| P&O | Pêches et Océans |
| TC | Transports Canada |
| TPSGC | Travaux publics et Services gouvernementaux Canada |

Gestion intégrée

Les Commissariats à l'information et à la protection de la vie privée partagent des bureaux et des services de soutien administratif, mais travaillent séparément, en vertu de leurs lois habilitantes respectives. Les services administratifs, fournis par la Direction générale des services intégrés, sont centralisés pour éviter le double emploi et faire épargner de l'argent au gouvernement comme aux programmes. Ce sont : les finances, le personnel, la prestation de conseils et de soutien en matière de technologie de l'information et l'administration générale.

La Direction générale a 14 employés et a un budget équivalant à quelque 14 pour-cent des dépenses de programme totales pour 1997-1998.

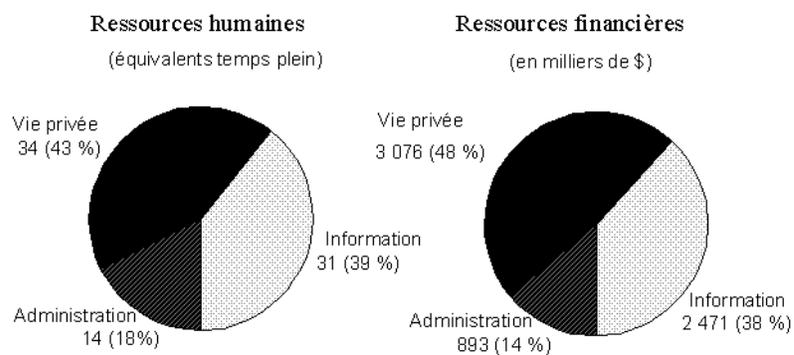
Nos ressources

Le Commissariat à l'information avait un budget de 2 534 000 \$ pour 1997-1998. Les dépenses réelles pour 1997-1998 se sont élevées à 2 470 714 \$, dont 2 152 617 \$ pour les dépenses liées au personnel et 181 559 \$ pour l'achat de services professionnels et spéciaux, c'est-à-dire plus de 94 pour-cent des dépenses totales. Le reste, soit 136 538 \$, a couvert tous les autres frais, comme l'impression, les déplacements, le matériel de bureau et les fournitures.

Le budget du Commissariat à l'information et du Commissariat à la protection de la vie privée s'établissait à 6 616 000 \$ pour 1997-1998. Les dépenses réelles pour 1997-1998 se sont élevées à 6 440 099 \$, dont 5 308 203 \$ pour les dépenses liées au personnel et 695 181 \$ pour l'achat de services professionnels et spéciaux, c'est-à-dire plus de 93 pour-cent des dépenses totales. Le reste, soit 436 715 \$, a couvert tous les autres frais, comme l'impression, les déplacements, le matériel de bureau et les fournitures.

Le détail des dépenses réelles est présenté au Tableau 1 (Ressources par organisme/activité) et au Tableau 2 (Ventilation par article de dépense).

**Tableau 1 :
Utilisation des ressources par
organisme/activité**



**Tableau 2 :
Ventilation par article de dépense**

| | Information | Vie privée | Gestion intégrée | Total |
|--|------------------|------------------|------------------|------------------|
| Salaires | 1 829 617 | 2 092 930 | 576 656 | 4 499 203 |
| Contributions aux régimes d'avantages sociaux des employés | 323 000 | 378 000 | 108 000 | 809 000 |
| Transports et communications | 48 389 | 62 656 | 99 186 | 210 231 |
| Information | 24 524 | 36 916 | 2 212 | 63 652 |
| Services professionnels et spéciaux | 181 559 | 463 334 | 50 288 | 695 181 |
| Locations | 16 359 | 715 | 15 043 | 32 117 |
| Achats de services de réparation et d'entretien | 3 110 | 5 898 | 8 113 | 17 121 |
| Services publics, fournitures et approvisionnements | 26 388 | 12 498 | 29 088 | 67 974 |
| Acquisition de machines et d'équipement | 17 643 | 22 932 | 4 835 | 45 400 |
| Autres dépenses | 125 | 95 | -- | 220 |
| Total | 2 470 714 | 3 075 974 | 893 411 | 6 440 099 |

Note : Les dépenses n'incluent pas les ajustements de fin d'année reflétés à la rubrique des commissariats dans les Comptes publics 1997-1998.