

---

**LA LOI SUR L'ACCÈS À L'INFORMATION**

**DIX ANS D'ACCÈS À L'INFORMATION. VERS L'AVENIR ...**

Commissaire à l'Information du Canada  
112, rue Kent, 3<sup>e</sup> étage  
Ottawa (Ontario)  
K1A 1H3

(613) 995-2410  
1-800-267-0441 (sans frais)  
Télécopieur (613) 995-1501

© Ministre des Travaux publics et des services gouvernementaux Canada 1994

N° de cat. IP34-5/1994  
ISBN0-662-61386-4

*C'est une question de pouvoir, et nous savons tous que le véritable pouvoir est exercé par ceux qui détiennent l'information. Pourtant, dans une démocratie comme la nôtre, le pouvoir et l'information doivent être largement partagés.... L'information [détenue par le gouvernement] appartient aux Canadiennes et aux Canadiens, sauf si des raisons fondamentales très précises justifient qu'elle reste secrète.*

Le Très honorable Joe Clark

*La démocratie ne saurait fonctionner, à moins que les citoyens ne puissent savoir ce que leur gouvernement fait.*

Henry Steele Commager

Les citoyens de seulement 12 des 187 pays indépendants du monde ont légalement le droit d'obtenir l'information détenue par leurs gouvernements. Le Canada est l'un des rares pays à avoir décidé d'ouvrir à sa population les classeurs et les bases de données de son appareil gouvernemental.

C'est depuis à peine plus de 10 ans que le Canada s'est joint à ce petit groupe de pays occidentaux éclairés. La *Loi sur l'accès à l'information* et son corollaire, la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, sont entrées en vigueur en 1983, le jour de la Fête du Canada. Ce jour-là, le Parlement a donné aux Canadiennes et aux Canadiens ainsi qu'aux immigrantes et aux immigrants reçus le droit d'avoir accès aux documents que l'administration fédérale détient à leur sujet, ainsi que le droit légal d'accès à tous les autres renseignements détenus par cette même administration, sous réserve de certaines exceptions expressément limitées.

Une décennie, c'est une période très courte pour l'application d'une loi quelconque, mais le moment est bien choisi pour une étude des répercussions que la Loi a eues sur le climat légal, social et administratif du Canada. Cette étude pose plusieurs questions. Comment en est-on venu à adopter la Loi? Comment a-t-elle fonctionné? Qui l'a invoquée, et à quelles fins? Avons-nous réussi, grâce à elle, à lever un peu le voile opaque du secret administratif? Cet exposé historique succinct va tenter de répondre à ces questions, ainsi que d'en soulever quelques autres sur ce que l'autoroute électronique

pourrait nous réserver.

## **L'HÉRITAGE DU CANADA : LES TIRAILLEMENTS DE LA SOUVERAINETÉ PARLEMENTAIRE**

Le Canada n'a pas été le premier, ni même le cinquième des pays du monde à permettre à ses citoyens d'avoir accès à l'information détenue par leur gouvernement. C'est la Suède, considérée depuis longtemps comme la patrie éclairée des politiques de l'information, qui a été la première à légiférer en ce sens, en 1766, lorsqu'elle a adopté une loi sur la liberté de la presse. En 1949, cette loi a été incorporée dans la Constitution suédoise.

L'exemple de la Suède et l'ascension de la démocratie de participation ont fini par inciter les gouvernements d'autres pays à mettre le secret administratif et la politique de l'information à leurs programmes politiques. Depuis 25 ans, les pays occidentaux sont en proie à des pressions croissantes des universitaires, des journalistes et des groupes d'intérêts publics qui contestent le secret gouvernemental et qui réclament des normes d'imputabilité publiques des dirigeants gouvernementaux, pour le nombre effarant des décisions importantes qu'ils prennent au nom de la population. Ce sont ces pressions en vue de l'adoption de lois sur l'accès à l'information qui ont mené à l'établissement de mécanismes légaux de partage de l'information, en Finlande, en 1951, aux États-Unis, en 1966, au Danemark et en Norvège, en 1970, ainsi qu'en France, en 1971.

Les partisans canadiens du droit de savoir ont été très influencés par la loi américaine. Peu après l'entrée en vigueur de la loi des États-Unis sur la liberté de l'information, plusieurs députés fédéraux ont présenté à la Chambre des communes des projets de loi d'initiative parlementaire analogues. Néanmoins, ils ont dû attendre 17 ans avant que le Canada adopte une loi sur l'accès à l'information.

En fait, certains gouvernements provinciaux ont été des précurseurs, en adoptant les premières lois sur l'accès à l'information du Canada, avant le gouvernement fédéral. La première province canadienne et la première instance du Commonwealth à se donner une loi sur l'accès à l'information a été la Nouvelle-Écosse, en 1977. L'année suivante, en 1978, le Nouveau-Brunswick a adopté sa loi

sur la liberté de l'information, et Terre-Neuve et le Québec lui ont emboîté le pas respectivement en 1981 et en 1982.

Cette lenteur est compréhensible dans le contexte de l'héritage politique du Canada, c'est-à-dire un système parlementaire qui privilégie la responsabilité ministérielle et une administration publique qui perpétue le penchant britannique pour le secret. Deux autres démocraties parlementaires du Commonwealth, la Nouvelle-Zélande et l'Australie, n'ont pas agi plus vite que le Canada, car elles n'ont adopté des lois sur l'accès à l'information qu'en 1983, elles aussi. La Grande-Bretagne étudie de temps en temps des projets de loi de ce genre depuis 1911, avec de longs hiatus, et elle n'a pas encore légiféré là-dessus, bien qu'un projet de loi ait commencé à franchir lentement les laborieuses étapes du processus d'adoption.

La situation du Canada est attribuable à toute une série de circonstances : il n'y a pas eu de réforme radicale ou de révolution qui nous ait fait rompre les liens avec la mère patrie, et nous sommes toujours déchirés entre deux pôles, celui de nos racines aristocratiques et de notre système de classes et celui des idéaux libéraux et égalitaires des États-Unis.

L'enchâssement de nos libertés et de nos droits fondamentaux dans la *Charte canadienne des droits et libertés* de 1982 a eu un impact largement reconnu sur l'administration fédérale et sur les tribunaux. Dans une moindre mesure, les lois sur l'accès à l'information et sur la protection des renseignements personnels ont été reconnues comme mécanismes de défense des droits individuels. En 1986, le Comité permanent de la justice et du solliciteur général a étudié les deux lois et produit un rapport intitulé *Une question à deux volets : Comment améliorer le droit d'accès à l'information tout en renforçant les mesures de protection des renseignements personnels?* Ce Comité formé de représentants de tous les partis fédéraux a qualifié la *Loi sur l'accès à l'information* et la *Loi sur la protection des renseignements personnels* d'instruments susceptibles de renforcer la démocratie canadienne et conclu que la Charte et les deux Lois limitent nettement le pouvoir bureaucratique tout en étayant solidement les droits individuels.

Néanmoins, les Canadiennes et les Canadiens ont souvent défini leur culture politique -- peut-être par manque de confiance -- en fonction de ses différences avec celle des États-Unis et de ses façons d'y résister, en évoquant particulièrement une tradition qui remonte aux principes de la

souveraineté du peuple de John Locke. Pour Locke, le peuple est investi du pouvoir souverain, et c'est lui qui le délègue au gouvernement. Dans une démocratie populaire comme celle-là, le secret administratif équivaut au refus des dirigeants d'assumer leurs responsabilités.

D'un autre côté, le Canada a hérité d'un système dans lequel le Parlement est souverain; son autorité est considérée comme un attribut de ceux qui exercent les pouvoirs du gouvernement, c'est-à-dire le Premier ministre et son conseil des ministres. Traditionnellement, chaque ministre est responsable des actions de son ministère. Une grande liberté d'accès à l'information risquerait de diluer cette responsabilité et de réduire l'imputabilité publique des ministres. Cette distinction aussi subtile qu'importante a profondément influé sur les discussions au sujet de la politique de l'information au Canada.

En outre, la *Loi sur les secrets officiels* n'était guère propice à l'ouverture. Elle a été conçue expressément pour interdire et pour contrôler à la fois l'accès à l'information gouvernementale délicate et sa divulgation. Ce qui constitue un «secret officiel» n'est pas défini dans cette Loi et, bien qu'elle ait été largement adoptée pour lutter contre l'espionnage et pour protéger la sécurité nationale, elle pourrait être interprétée de façon qu'on puisse considérer comme secrets officiels n'importe quels renseignements à caractère officiel, même les constatations des inspecteurs fédéraux qui découvrirait du boeuf haché allongé de porc haché ou des rapports d'inspection concluant que des sacs d'engrais sont trop légers. Bref, dans ce contexte, le gouvernement conservait jalousement des renseignements qui auraient dû être communiqués au public. Dix ans après l'entrée en vigueur de la *Loi sur l'accès à l'information*, on peut donc comprendre pourquoi la notion d'ouverture de l'administration gouvernementale en est encore à ses débuts au Canada. Le premier Commissaire à l'information du Canada, Inger Hansen, a d'ailleurs déclaré un jour qu'il faudrait peut-être plus d'une décennie pour que le navire de l'État renverse la vapeur.

Une anecdote kafkaïenne montre jusqu'à quel extrême on peut pousser le penchant au secret : une secrétaire du Bureau du Conseil privé avait tant pris l'habitude d'apposer le tampon «Secret» sur les documents qu'elle n'a pas épargné une note de service annonçant la fête de Noël du personnel. Quand les fonctionnaires du Bureau ont laissé leurs exemplaires de la note sur leurs bureaux, les agents de sécurité les ont promptement réunis pour leur reprocher vertement leur manque de respect des consignes de sécurité. Cette fois-là, l'abus du secret ne portait pas à conséquence, mais rien ne nous

assure qu'il n'y ait pas eu d'incidents vraiment graves.

Avant l'adoption de la Loi, les gens qui voulaient obtenir de l'information devaient aussi franchir l'obstacle de la procédure d'appel. Ceux à qui le gouvernement fédéral refusait de communiquer des renseignements pouvaient contester le refus devant la Cour fédérale du Canada, mais les démarches étaient laborieuses, frustrantes et coûteuses. Les appelants devaient non seulement convaincre la Cour qu'ils avaient subi un préjudice parce qu'on leur avait refusé l'accès à l'information, mais encore prouver que le fonctionnaire qui le leur avait refusé avait manqué à son devoir légal de la communiquer. Or, comme la plupart des lois ne disaient mot sur l'obligation des fonctionnaires de répondre aux demandes d'information du public, contester un refus prenait bien vite les proportions du labeur de Sisyphe.

L'un des premiers partisans de l'ouverture de l'administration gouvernementale, Donald Rowat, professeur à l'université Carleton, a décrit la situation avec humour en disant que l'approche gouvernementale était fondée sur le principe qu'il faut avoir confiance au gouvernement et espérer que tout se passera pour le mieux. Selon lui, c'était bien trop paternaliste pour une démocratie.

## **LA GENÈSE DE LA LOI : DIFFÉRENTES PROPOSITIONS**

Les premières années – celles de la genèse de la Loi – pourraient être décrites comme celles des partisans et des critiques. Différentes idées de ce qu'un gouvernement ouvert aurait dû être et de ce à quoi une politique canadienne de l'information aurait dû ressembler ont été exprimées et se sont fréquemment opposées pendant deux décennies. La Loi allait-elle vraiment donner accès à l'information réglementaire et administrative du gouvernement, ou ne serait-elle qu'un judas frustrant pour les intéressés?

La genèse de la Loi rappelle l'Odyssée. Elle avait ses partisans irréductibles, surtout Gerald (Ged) Baldwin, le père de l'accès à l'information au Canada. C'est lui qui fut le premier à présenter un projet de loi d'initiative parlementaire sur la liberté d'information, en 1969, et il l'a représenté à toutes les sessions qui ont suivi, jusqu'en 1974, l'année où son projet de loi a été renvoyé pour étude au Comité permanent mixte sur la réglementation et les instruments statutaires.

M. Baldwin, un Conservateur, était fermement convaincu que les politiciens et les fonctionnaires doivent rendre des comptes à leurs commettants; il en était peut-être venu à cette position pendant les années qu'il avait passées comme avocat à défendre les libertés civiques dans la région pionnière de Peace River, en Alberta. Et le populisme de l'Ouest l'avait aussi amené à souscrire sans réserve aux principes de la souveraineté du peuple.

Pour M. Baldwin, le droit de gouverner était délégué aux gouvernants par le peuple. Et il a appliqué ses principes populistes, notamment en fondant la Ligue d'imputabilité parlementaire et en faisant publier à ses frais des annonces dans des publications partout au Canada pour encourager les citoyennes et les citoyens à réclamer une imputabilité accrue de leurs représentants élus. Ses démarches en vue de la formulation d'une politique d'accès à l'information au Canada ont fini par devenir une véritable croisade pour lui.

C'est à M. Baldwin que nous devons la création d'ACCESS, le Comité canadien pour le droit à l'information du public, le premier groupe de lobbying efficace d'Ottawa en matière d'accès à l'information. M. Baldwin a été coprésident avec le sénateur Eugene Forsey du premier comité multipartite sur l'accès à l'information. Pourtant, il n'avait pas été le premier parlementaire à en parler à la Chambre des communes. Cet honneur revient à Barry Mather, le député néo-démocrate qui a présenté, en avril 1965, le premier projet de loi sur l'accès à l'information dans une législature canadienne. M. Mather avait versé dans la grandiloquence en qualifiant son projet de loi de tentative de mise en oeuvre de la règle parlementaire fondamentale du philosophe utilitariste du XVIII<sup>e</sup> siècle Jeremy Bentham, selon qui la conduite des affaires publiques devait être publique. Le premier projet de loi que M. Mather a présenté est mort au feuillet de la Chambre des communes sans avoir passé le cap de la deuxième lecture, mais cela ne l'a pas empêché de le représenter à chaque session subséquente, de 1968 à 1974, l'année de sa retraite de la Chambre des communes. Le projet de loi a même atteint l'étape de la deuxième lecture à quatre reprises, mais sans jamais se rendre plus loin.

Il y a eu d'autres champions de l'accès à l'information, particulièrement dans les milieux universitaires. L'un des plus déterminés était Donald C. Rowat, un professeur de sciences politiques à l'Université Carleton, qui avait essayé de mobiliser des appuis dans les années soixante en disant que le secret administratif était incompatible avec la démocratie moderne. M. Rowat a été épaulé par



T. Murray Rankin, un professeur de droit à l'Université de Victoria qui fut l'auteur d'une importante étude de l'Association du barreau canadien, intitulée *Freedom of Information in Canada: Will the Doors Stay Shut?*

En outre, des groupes de lobbying représentant diverses organisations, de l'Association du barreau canadien, qui publia un modèle de projet de loi, aux associations des libertés civiques, à des groupes d'intérêts publics et à des mouvements environnementaux, ont fait pression en vue de l'adoption d'une loi sur l'accès à l'information.

Le dossier a un peu progressé en 1968, après l'élection de Pierre Trudeau au poste de Premier ministre. Au début des années soixante, M. Trudeau, qui enseignait alors à l'université, avait préconisé la transparence des activités gouvernementales; on espérait donc qu'il serait favorable à une ouverture accrue. Or, la plus grande réalisation du premier gouvernement Trudeau n'a été que le rapport final d'un groupe de travail fédéral sur l'information gouvernementale, qui a conclu que les Canadiens avaient le droit d'obtenir en temps opportun des renseignements complets et objectifs du gouvernement, et que l'État avait l'obligation de leur fournir ces renseignements sur ses programmes et sur ses politiques.

Le groupe de travail s'était dit favorable à ce qu'un nombre limité de personnes aient un accès contrôlé à des dossiers et des documents très précis. Il n'a pas souscrit à l'idée avancée par les chercheurs et par les universitaires, soit d'accorder un accès plus généralisé à l'information gouvernementale. La notion du secret administratif était encore profondément ancrée, et l'attitude qui prévalait consistait à dire qu'il fallait simplement rationaliser la justification du secret pour le maintenir.

Les pressions des députés de l'opposition, des groupes d'intérêts et des universitaires ont continué, ce qui a amené le deuxième gouvernement Trudeau à déposer en 1973 des lignes directrices officielles pour aider les parlementaires à obtenir des renseignements factuels sur les opérations gouvernementales et à rendre publics autant de renseignements que possible. Ces lignes directrices semblaient une fois de plus n'être que des vœux pieux pour contrer la tendance gouvernementale au secret.

En 1974, le projet de loi de Ged Baldwin a franchi l'étape de la deuxième lecture au Parlement, et la Chambre l'a renvoyé à un comité chargé de l'étudier de façon plus approfondie. Le Comité mixte

permanent sur la réglementation et les instruments statutaires, investi du mandat d'entendre les témoignages des parlementaires et du public, est alors devenu le point focal de la discussion sur la législation canadienne en matière d'accès à l'information. Il a entendu de février 1975 à juin 1978 des témoignages d'universitaires, de représentants des médias, de fonctionnaires, de parlementaires et de défenseurs des droits du public. Le dossier a attiré de plus en plus d'intérêt du public après que le Comité eut tenu une série d'audiences publiques, en 1974 et en 1975, et qu'il eut publié un rapport dans lequel il disait approuver en principe l'idée d'une loi sur l'accès à l'information.

En 1977, la publication du Livre vert du gouvernement, *La législation sur l'accès aux documents du gouvernement*, a été un autre pas en avant. Même si le Livre vert exposait plusieurs avenues législatives en matière d'accès à l'information, il insistait énormément sur la protection du processus d'élaboration des politiques, car on estimait que la communication des documents connexes risquait de saper la neutralité de la fonction publique et de mettre en danger la tradition de responsabilité ministérielle.

Le véritable point tournant a été l'élection du gouvernement minoritaire des Progressistes-Conservateurs de Joe Clark, au printemps de 1979. L'adoption d'une loi sur l'accès à l'information était une des promesses électorales de M. Clark, qui a tenu parole quand son gouvernement a présenté le projet de loi C-15, *Loi sur l'accès à l'information*, prévoyant un droit général d'accès aux dossiers gouvernementaux, toute une série d'exceptions et un processus d'examen en deux étapes. Le projet de loi a franchi le cap de la deuxième lecture à la fin de novembre, puis il a été renvoyé au Comité permanent de la justice et des affaires juridiques. Quelques jours après, le gouvernement minoritaire a été défait en Chambre et le projet de loi est mort au feuillet.

Le gouvernement libéral fraîchement élu ne pouvait guère faire moins que celui de Joe Clark. Il a donc annoncé qu'il déposerait au Parlement dès 1980 des projets de loi sur l'accès à l'information et sur la protection des renseignements personnels. C'est ainsi que le projet de loi C-43 a été présenté à la Chambre, près de 15 ans après le dépôt du premier projet de loi d'initiative parlementaire sur l'accès à l'information. Après avoir été adopté en deuxième lecture en janvier 1981, le projet de loi C-43 a été renvoyé au Comité permanent de la justice et des affaires juridiques.

Les audiences du comité ne se sont soldées par aucun amendement d'importance. Néanmoins,

pendant qu'il était à l'étude, le Premier ministre Trudeau a dit craindre qu'il n'empêche le conseil des ministres de tenir des discussions en profondeur, en donnant aux tribunaux le pouvoir d'examiner les mémoires au Cabinet. Le gouvernement a donc proposé des amendements de dernière minute pour pouvoir refuser de communiquer les documents du Cabinet et pour que les tribunaux ne puissent étudier ces documents : le principe de la responsabilité ministérielle devait prévaloir.

Bien entendu, ces amendements ont soulevé des protestations des députés de l'opposition et des journalistes. Bien des députés estimaient que le projet de loi était moins favorable à la communication des renseignements qu'il n'aurait dû l'être, mais d'autres n'ont pas insisté parce que la loi devait faire l'objet d'un examen trois ans après son entrée en vigueur. D'autres enfin étaient tout simplement contents qu'une forme quelconque de loi sur l'accès à l'information soit en passe d'être adoptée.

Les exceptions que la loi canadienne prévoit en ce qui concerne la communication des renseignements sont plus nombreuses et formulées de façon plus large que les exceptions équivalentes de la loi américaine sur l'accès à l'information. En effet, quatre exceptions obligatoires et neuf exceptions discrétionnaires prévoient des restrictions de l'accès aux dossiers du gouvernement canadien. Le gouvernement a conservé une protection absolue des documents confidentiels du Cabinet.

Le ministre de la Justice a été chargé de la politique sur l'accès à l'information, tandis que la mise en oeuvre et l'application de la Loi dans toute l'administration fédérale ont été confiées au président du Conseil du Trésor.

La *Loi sur l'accès à l'information* a reçu la sanction royale en juillet 1982 et est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 1983. Le public avait désormais légalement accès aux documents de quelque 150 ministères et organismes fédéraux. Les institutions gouvernementales assujetties à la Loi ont nommé des coordonnateurs de l'accès à l'information, qui allaient devoir relever le grand défi de concilier leur loyauté envers leur ministère ou leur organisme et le droit du public de savoir.

La disposition de la Loi qui est peut-être la plus efficace est sans précédent : la charge de la preuve incombe pas du demandeur, mais bien à l'administration fédérale. Quiconque se voit refuser des renseignements par une institution fédérale après les avoir officiellement demandés en vertu de la loi a le

droit de porter plainte auprès du Commissaire à l'information, dans un délai d'un an. Le Commissaire est nommé pour un mandat de sept ans par le gouverneur en conseil, après adoption d'une proposition par le Sénat et la Chambre des communes; il relève non pas du gouvernement, mais du Parlement. Il est donc indépendant et dispose de grands pouvoirs d'enquête, bien qu'il n'ait pas celui d'ordonner la communication aux demandeurs de renseignements qu'on a refusé de leur fournir.

## **LE COMMISSARIAT : LA «CONSCIENCE DU SYSTÈME»?**

*Le Commissaire est le facteur clé qui fera de l'accès à l'information une réalité pour chaque Canadienne et pour chaque Canadien... Je m'attends à ce que le Commissaire à l'information devienne avec le temps plus qu'un ombudsman de l'information, plus qu'un défenseur de l'accès à l'information. Je m'attends à ce qu'il soit le moteur du système.*

Francis Fox, ministre des Communications

Si le Canada n'a pas reconnu très rapidement de droits d'accès à l'information, il s'est distingué en étant l'un des premiers pays à créer un Commissariat à l'information. En effet, bien que d'autres lois sur l'accès à l'information prévoient une forme d'appel ou une autre, le Canada est l'un des rares pays à avoir créé un bureau d'arbitrage expressément consacré aux questions d'accès à l'information.

Si le Commissariat pourrait bien être le coeur du système, c'est certainement le centre nerveux où les gens mécontents de ne pas avoir obtenu les renseignements qu'ils demandaient font parvenir des messages sur le degré d'observation de la Loi. Contrairement à ce qui se passe aux États-Unis, où les tribunaux sont le seul recours possible, les Canadiens peuvent faire appel au Commissaire à l'information, qui négocie de bonne foi en leur nom. En plus d'être un médiateur, le Commissaire est aussi le mandataire du Parlement, auquel il fait rapport annuellement sur l'observation de la Loi.

Pourtant, il ne peut rendre des ordonnances, car l'ombudsman classique a de l'influence et une force de persuasion morale plutôt que des pouvoirs. Bref, bien qu'il puisse obliger les fonctionnaires à lui remettre les renseignements demandés afin de les étudier, il ne peut que faire des recommandations, sans imposer de décisions sur la communication des renseignements. Les critiques de la Loi font grand

cas de ce qui peut sembler être une absence de pouvoirs du Commissaire, étant donné qu'il ne peut pas ordonner la communication de documents. Toutefois, l'approche de l'ombudsman a l'avantage de favoriser un style moins légaliste et moins rigide qui minimise les affrontements. Pour savoir si sa relation avec les institutions gouvernementales est vraiment constructive, il faut se demander si elle fait communiquer plus de renseignements que si le Commissaire avait le pouvoir de rendre des ordonnances.

L'effectif du Commissariat est très réduit : il ne compte que 32 fonctionnaires, dont la plupart sont des enquêteurs qui étudient les plaintes. Le Commissariat reçoit environ 9000 demandes par année, et l'on estime qu'une sur neuf aboutit à une plainte.

Le Commissaire a une autre corde à son arc : il peut s'adresser à la Cour fédérale pour obtenir un arrêt, s'il estime qu'on a injustement refusé de communiquer au demandeur les renseignements qu'il réclamait. Le premier commissaire à l'information, Inger Hansen, l'a fait plus de 50 fois pendant son mandat de sept ans. Au début, il était peut-être inévitable que les affaires soient renvoyées aussi souvent à la Cour, mais les résultats ont été mitigés.

Certains des arrêts de la Cour ont créé d'importants précédents pour l'interprétation de la Loi. Plusieurs ont confirmé l'objet de la Loi, en optant pour la communication des renseignements. Dans une autre affaire, le juge Francis Muldoon a conclu que le Commissaire à l'information peut traîner des organismes en cour s'ils n'ont pas respecté le délai de communication des renseignements et s'ils ont demandé des prolongations sans raison valable.

Cela dit, les procédures judiciaires ont été coûteuses et lentes; elles ont accaparé des ressources et aliéné des gens. En outre, les arrêts de la Cour n'ont pas toujours convaincu l'administration fédérale d'agir; en effet, de longs délais persistent. Il y a pire : certains arrêts ont affaibli plutôt que renforcé la capacité d'ouverture de la Loi.

Le Commissaire actuel, qui préfère la persuasion aux recours judiciaires, n'a renvoyé que cinq affaires à la Cour fédérale en quatre ans. Il l'a fait par exemple en traînant le Premier ministre Mulroney devant la Cour, en sa qualité de président du Conseil privé, pour avoir refusé de communiquer les résultats de six sondages d'opinion nationaux sur les attitudes du public au sujet de l'unité nationale et de

la Constitution. Le juge a fini par se prononcer pour la communication des résultats, mais comble de frustration il n'a rendu sa décision qu'après la tenue du référendum sur la Constitution, et même le lendemain du jour où le gouvernement a décidé de communiquer tous les renseignements en question.

## **RECOURS JUDICIAIRES**

La Cour fédérale a rendu sa première décision sur une affaire relevant de la Loi il y a plus de neuf ans, en 1984. Depuis, 60 arrêts avec motifs ont interprété les exceptions prévues par la Loi, ses dispositions d'examen et ses procédures d'accès. La Cour peut ordonner la communication des renseignements chaque fois qu'elle juge que l'institution n'avait pas le droit de refuser l'accès à l'information. La Loi contient aussi des dispositions spéciales d'examen dans le cas des tiers ayant fourni des renseignements commerciaux au gouvernement. L'institution gouvernementale intéressée doit aviser ces tiers chaque fois qu'elle compte communiquer des renseignements les concernant qui pourraient être protégés par l'exception applicable aux renseignements commerciaux.

Les juges de la Cour fédérale ont ordonné la communication de certains des types suivants de renseignements commerciaux : renseignements sur la demande faite par une entreprise en vue d'obtenir une subvention ou une contribution du gouvernement fédéral; détails sur l'offre retenue pour un marché de l'État; renseignements sur l'approbation, par le gouvernement, d'un médicament clinique; et renseignements sur la sécurité recueillis par des inspecteurs gouvernementaux au sujet d'une ligne aérienne. La Cour s'est rarement prononcée en faveur de la non-communication de renseignements fondée sur cette exception prévue par la Loi.

Parmi les affaires renvoyées à la Cour, celle qui a obtenu le plus de publicité avait trait à la communication de rapports d'inspection des viandes. Quand la presse a révélé que plusieurs consommateurs avaient mangé des hot-dogs contenant de petits morceaux de métal, un journaliste a uni ses efforts à ceux d'un chercheur d'un groupe d'intérêt public pour obtenir les rapports des inspections fédérales dans plus de 30 entreprises de conditionnement des viandes. Il a fallu quatre ans et un procès en appel pour que la Cour confirme la décision de la Division de première instance, qui avait conclu que les rapports devaient être communiqués au public. La Cour d'appel a rejeté les tentatives de neuf

entreprises qui voulaient que les rapports soient supprimés, en alléguant que les journalistes les auraient utilisés à mauvais escient.

Les révisions judiciaires ont toujours confirmé les principes fondamentaux de la Loi, et ce fréquemment dans des arrêts qui ont interprété l'objet de la Loi. Dans un arrêt important rendu en 1984, *Mainslin Industries Ltd. c. Ministre de l'Industrie et du Commerce*, le juge en chef associé James Jerome, de la Division de première instance de la Cour fédérale, s'est prononcé en faveur de la communication des renseignements, en disant que la Loi a pour objet de codifier le droit d'accès du public à l'information gouvernementale et en confirmant que la charge de la preuve incombe à la partie qui résiste à la communication des renseignements, c'est-à-dire à l'administration fédérale.

Les décisions rendues par la Division de première instance de la Cour fédérale peuvent bien entendu être portées en appel devant la Division d'appel de la Cour, mais on s'est rarement prévalu de ce recours. Le premier arrêt de la Cour d'appel fédérale sur une affaire relevant de la Loi a été rendu cinq ans après qu'elle fut entrée en vigueur. Cet appel accueilli a obligé la Société canadienne d'hypothèques et de logement à réexaminer et à communiquer les procès-verbaux de ses réunions de direction.

## **LES PREMIÈRES ANNÉES DE LA LOI : DES GRANDES ESPÉRANCES À LA RÉALITÉ VIRTUELLE**

Le Livre vert de 1977 du gouvernement fédéral prévoyait quelque 70 000 demandes officielles par an de communication des documents de l'administration fédérale si une loi quelconque d'accès à l'information venait à être adoptée. Ces prévisions dépassaient de loin la réalité. En dix ans, le Commissariat à l'information n'a reçu que 70 385 demandes. Cela dit, le nombre des demandes n'est pas le seul critère d'évaluation de l'utilité de la Loi : sa simple existence a incité l'administration fédérale à communiquer sans façons un nombre incalculable de renseignements.

Les 70 385 demandes ont révélé avec l'encouragement du Commissaire à l'information ou souvent des tribunaux des renseignements étonnamment variés, allant des frais de déplacement des politiciens et des procès-verbaux du conseil des ministres pendant la Crise d'octobre aux rapports

d'inspection des viandes et à des renseignements sur les pratiques forestières.

Ceux qui demandent de l'information viennent de tous les milieux. En ordre de fréquence, les plus actifs sont les gens d'affaires, suivis des particuliers, des représentants des médias et des groupes d'intérêt spéciaux, des universitaires et des avocats. Le nombre de demandes d'accès à l'information a augmenté régulièrement presque chaque année depuis l'adoption de la Loi. La première année, il y a eu 1523 demandes, alors que le Commissariat en a reçu 11 093 un sommet en 1990-1991. On ne sait pas encore pourquoi peut-être parce qu'on communique plus de documents sans qu'il soit nécessaire de les demander en vertu de la Loi on invoque moins la Loi depuis, car les demandes ont baissé à 10 376 en 1991-1992, puis à 9729 pour les onze premiers mois de l'exercice 1992-1993.

Les demandes d'accès à l'information des médias sont celles qui captivent l'attention du public, mais ce sont les gens d'affaires qui présentent le plus de demandes, et de loin. Les statistiques de 1992-1993 révèlent qu'environ 43 % de toutes les demandes émanent du secteur des entreprises, et ce pourcentage est resté stable au fil des années. Les entreprises présentent de 4000 à 5000 demandes d'accès à l'information par année. Faut-il s'étonner que beaucoup de ces demandes ont pour objet de déceler l'ingrédient manquant dans leurs soumissions présentées pour décrocher des marchés de l'État ou de découvrir ce dont l'administration fédérale a besoin et ce qu'elle veut? Le ministère des Approvisionnement et Services est celui qui attire le plus de demandes, soit 20 % en moyenne. Revenu Canada fait aussi l'objet de nombreuses demandes des entreprises, et souvent de celles qui veulent voir leurs propres dossiers après une vérification ou après une saisie de leurs marchandises à la frontière.

Contrairement aux représentants de la presse qui présentent des demandes d'information, les entreprises ne tiennent pas du tout à ce que le public soit informé de ce qu'elles apprennent grâce à leurs demandes; il est rare que le Commissaire à l'information ou n'importe qui d'autre en entende parler. Cela dit, les demandes dont on a vent laissent entendre que les entreprises s'intéressent de plus en plus aux renseignements fournis par des sociétés privées aux administrations gouvernementales, notamment sur les médicaments, les compagnies aériennes, les pesticides, les armes, les prothèses, les produits alimentaires, les marchés de services, les marchés informatiques et les procédures d'appel d'offres et de soumission.



Certains critiques prétendent qu'invoquer la Loi à cette fin est incompatible avec ses principes moraux, à savoir favoriser l'éducation du public et faire en sorte que l'électorat soit mieux informé. Pourtant, les gens d'affaires ont le droit de recevoir et d'utiliser ces renseignements à n'importe quelles fins, même dans leur propre intérêt. En outre, ils peuvent dans une large mesure servir l'intérêt public en obtenant des renseignements qui pourraient les amener à proposer des prix plus compétitifs pour obtenir des marchés de l'État. Il peut être bon pour les consommateurs que les gens d'affaires se surveillent les uns les autres.

Bien que la Loi consacre le principe que les documents ne devraient pas être communiqués s'il devait en résulter un préjudice pour une entreprise privée, une exception à la règle est prévue : les intérêts commerciaux doivent céder le pas à des intérêts concernant la santé et la sécurité publiques ou la protection de l'environnement.

Le deuxième en importance des groupes de demandeurs d'information est le grand public, c'est-à-dire les particuliers. Les statistiques de l'exercice 1992-1993 révèlent que ce secteur totalise 39 % des demandes, ce qui contredit la théorie selon laquelle seuls les privilégiés et ceux qui ont l'expérience de l'accès à l'information peuvent se prévaloir de la loi.

Au cours de la dernière décennie, certains ont invoqué la Loi pour obtenir des renseignements qui les concernaient et, ce faisant, ils ont parfois révélé des agissements coupables. C'est ainsi qu'un sous-officier des Forces canadiennes a présenté une demande fondée sur la Loi pour obtenir un rapport militaire sur l'explosion qui avait tué deux de ses enfants. Conclusion du rapport : l'explosion s'était produite après qu'un opérateur d'excavatrice travaillant sans supervision eut rompu une conduite de gaz située près des quartiers de l'intéressé, à la Base des Forces canadiennes d'Edmonton. Le sous-officier s'est fondé sur ce rapport pour intenter deux poursuites contre le gouvernement fédéral.

Environ 20 % des milliers de demandes officielles présentées depuis 1983 l'ont été par des journalistes et par des groupes d'intérêts spéciaux. Bien que les journalistes eux-mêmes ne représentent en moyenne que 9 à 10 % des demandeurs, les renseignements qu'ils réclament parviennent souvent à une grande partie de la population, parce ce qu'ils les publient dans les médias.

Pour certains journalistes, la procédure d'accès est lourde et les délais sont trop longs. Il y a

des journalistes parmi les critiques les plus sévères de la Loi. L'un d'eux, cynique, a même dit que, dans la pire des éventualités, une demande d'accès peut n'aboutir qu'à deux reportages, un sur les renseignements demandés et l'autre sur la plainte que le refus des responsables de les communiquer pourrait entraîner. Cela dit, il faut bien se rappeler que la Loi n'a pas été conçue pour répondre aux besoins professionnels des journalistes, pas plus qu'à ceux d'un autre groupe quelconque.

Néanmoins, bien des journalistes qui portent souvent plainte sont passés maîtres dans l'art de se prévaloir des droits reconnus par la Loi et dans celui de trouver des moyens de faire jouer la procédure pour eux. Certains ont étudié la capacité de la Loi d'être un instrument journalistique. Le chef du bureau d'Ottawa de la Presse canadienne, Kirk LaPointe, invoque la Loi depuis longtemps, et il la critique parfois. Il l'a qualifiée aussi bien de «meilleur outil pour les historiens que pour les journalistes» que de «dernier recours pour les reporters».

Les plus récentes statistiques pourraient lui donner raison : depuis deux ans, le nombre des journalistes qui invoquent la Loi a baissé. En 1991-1992, les demandes des médias représentaient 9,7 % de l'ensemble, et ce pourcentage était demeuré presque constant depuis l'entrée en vigueur de la Loi, mais, en 1992-1993, il est tombé à 7,6 % seulement des 9729 demandes présentées cette année-là.

Les conclusions de M. LaPointe sont peut-être fondées, mais il n'en reste pas moins que la Loi a rendu possible la communication de documents et de renseignements auxquels les journalistes et, partant, le grand public n'auraient probablement jamais eu accès. Dans la petite bible bleue des journalistes, le *Canadian Press Style Guide*, M. LaPointe a compilé une liste pratique de certains des documents qu'il est possible de se procurer, par exemple des renseignements de base sur à peu près tout ce que l'administration fédérale fait; des recherches sur l'opinion publique, c'est-à-dire des sondages et des rapports de groupes de consultation ou de spécialistes; des vérifications et des renseignements détaillés sur les pratiques de dépenses et sur les évaluations de l'efficacité des ministères et d'organismes, ainsi que des programmes; des notes de service et des rapports, certains amputés parfois de renseignements cruciaux; et des relevés des dépenses de l'administration publique, avec des détails sur les coûts et les marchés passés avec les consultants, ainsi que sur les frais d'accueil pour les déplacements et les conférences.

Ces deux derniers types de renseignements peuvent être utilisés par ceux qui font du journalisme de «compte de dépenses», en lavant en public le linge sale des élus et des hauts fonctionnaires qui dépensent sans compter. Aussi utile que ces révélations peuvent parfois se révéler, les centaines de reportages que la Loi a rendus possibles sur des renseignements d'importance vitale détenus par l'administration fédérale le sont encore bien davantage.

Voici quelques exemples de ces renseignements : les instructions que le conseil des ministres avait données à la Gendarmerie royale du Canada pour lui faire recueillir des renseignements sur l'activité séparatiste au Québec ainsi que sur la Crise d'octobre, en général; les notes de service et les lettres relatives à l'admission au Canada de l'ancien ambassadeur d'Iraq, Mohammed Al-Mashat; les études contextuelles réalisées pour le conseil des ministres au sujet des répercussions économiques du libre-échange; les vérifications de Transports Canada qui avaient révélé des difficultés chez Air Ontario, l'exploitant de l'aéronef dont l'écrasement, en 1988, a causé la mort de 24 personnes; les documents relatifs à l'adjudication du contrat de maintenance des CF-18, d'une valeur de 1,4 million de dollars, à la firme montréalaise Canadair Ltée, même si Bristol Aerospace, de Winnipeg, avait soumis une meilleure offre; une étude environnementale concluant qu'il faut prévoir un gros déversement de pétrole dans les eaux canadiennes ou à proximité tous les 12 ou 24 mois, et que la Colombie-Britannique sera victime de près de la moitié de ces déversements; et enfin un rapport remis en 1987 à Agriculture Canada et laissant entendre que les subventions de 1 milliard de dollars du gouvernement fédéral aux producteurs de céréales des Prairies étaient peut-être inutiles, étant donné que ces agriculteurs sont déjà censés toucher de grosses subventions au titre du Programme de stabilisation concernant le grain de l'Ouest.

Ken Rubin, un spécialiste des recherches d'intérêt public, est lui aussi bien connu pour invoquer la Loi, et il ne s'en cache pas. Tenace et persistant, M. Rubin calcule qu'il a présenté plus de 3000 demandes d'information et porté quelque 400 plaintes au Commissariat; la dernière fois qu'il a compté, il en était rendu à sa 30<sup>e</sup> poursuite devant la Cour fédérale pour contester les décisions de fonctionnaires qui avaient refusé de lui communiquer des renseignements. Il sait négocier tous les méandres administratifs de la Loi et travaille souvent de concert avec des reporters de grands organismes médiatiques auxquels il fournit des renseignements que ceux-ci transforment en nouvelles. Son nom et la mention «révélé grâce à la *Loi sur l'accès à l'information*» paraissent souvent dans des reportages.

Ken Rubin a mis au jour des renseignements sur plusieurs dossiers environnementaux, notamment sur l'importance du lobby canadien de l'amiante aux États-Unis. Il a découvert que des émissaires de l'administration fédérale faisaient du lobbying pour obtenir des modifications des normes de l'EPA au moment même où les délibérations sur les pluies acides battaient leur plein au Canada. C'est à lui aussi qu'on doit la publication du procès-verbal d'une réunion de la Commission de contrôle de l'énergie atomique qui a révélé que les dirigeants de cet organisme avaient de gros doutes sur la sécurité des installations nucléaires.

Qui plus est, M. Rubin a obtenu et rendu publics des rapports gouvernementaux sur Air Ontario qui ont fait la lumière sur la catastrophe aérienne de Dryden, ainsi que des notes de service de 1987 qui laissaient entendre que le Pentagone avait pressenti le ministre de la Défense d'alors, Perrin Beatty, pour être autorisé à faire en territoire canadien des essais de son missile de croisière perfectionné. Dans le cadre de sa recherche d'information sur les entreprises de conditionnement des viandes, il a même mis la main sur un rapport du ministère de la Santé et du Bien-être social qui a révélé que l'empoisonnement alimentaire frappait deux millions de Canadiennes ou de Canadiens par année. Cette étude montre que les gens empoisonnés par des aliments coûtent environ 1,3 milliard de dollars par an au Canada en frais médicaux et en pertes subies par les conditionneurs et par les détaillants de produits alimentaires.

Les journalistes et les défenseurs de l'intérêt public ne sont pas les seuls demandeurs à faire la manchette grâce à la Loi. Les demandes multiples les plus connues sont celles de l'avocat fiscaliste montréalais Claude Désy, qui a présenté plus de 4500 demandes de documents à Revenu Canada et porté 2679 plaintes au Commissariat à l'information. Pour répondre aux demandes de M. Désy, Revenu Canada a dû mobiliser dix fonctionnaires (analystes et personnel de soutien). Et le Ministère a communiqué 234 234 pages de renseignements à M. Désy. Qui plus est, ce dernier a tenu les enquêteurs du Commissariat occupés à répondre à ses plaintes sur les délais de traitement de ses énormes demandes d'information.

Les demandes de M. Désy n'étaient pas frivoles, car il vendait les renseignements qu'il obtenait dans un bulletin. Il disait s'efforcer de faire connaître des décisions fiscales qui auraient dû être publiées. Certains ont considéré ces demandes comme une distorsion flagrante de l'intention du législateur, mais elles n'en ont pas moins forcé Revenu Canada à classer les renseignements qu'il détient d'une façon plus facilement accessible pour le public.

Collectivement, les parlementaires ont très peu invoqué la Loi; c'est même surprenant. On s'attendait vraiment à ce que les députés et sénateurs de l'opposition se fassent les champions de la communication de documents que l'administration fédérale n'aurait jamais voulu rendre publics, mais députés et sénateurs se sont vraiment très peu servis de la Loi, qui attend un nouveau «champion» parlementaire.

Néanmoins, en 1989, Lorne Nystrom, le critique des finances du NPD, a fait une incursion fructueuse dans les documents de l'administration fédérale. Il a obtenu des documents révélant l'intention des autorités gouvernementales de réduire les paiements de transfert aux provinces de 2,2 milliards de dollars en quatre ans. M. Nystrom a non seulement rendu ces renseignements publics, mais monté en épingle le fait que le ministère des Finances ne lui avait communiqué les documents que deux mois et demi après qu'il les eut demandés. Les nombreux reportages qui ont entouré tout cela ont soulevé des questions sur les intentions du gouvernement quant à l'universalité des soins de santé ainsi qu'au financement des autres programmes sociaux.

Les universitaires ne totalisent que 2 % des demandes d'accès à l'information. Certains historiens ont eu des difficultés surprenantes à obtenir ce qu'ils cherchaient à cause des exceptions fondées sur le principe de la protection des renseignements personnels. En fait, certains ont même déclaré qu'ils n'avaient désormais plus accès à des documents qu'on n'avait jamais étudiés pour savoir s'ils pouvaient faire l'objet d'une exception avant l'adoption de la Loi. Par contre, d'autres historiens ont constaté que la simple existence de la Loi avait mené à la communication sans formalités de plus de renseignements qu'avant.

## **EXAMEN DE LA LOI**

La Loi a été soumise à l'examen d'un comité parlementaire trois ans après son entrée en vigueur, comme prévu. Le Parlement avait voulu s'assurer que les exceptions n'étaient ni trop générales, ni trop limitées, et l'examen s'est conclu par un rapport unanime de tous les partis intitulé *Une question à deux volets : Comment améliorer le droit d'accès à l'information tout en renforçant les mesures de*

*protection des renseignements personnels?* Bien que les députés aient proposé plus d'une centaine de modifications de la Loi, la plupart portaient sur des points de détail, et aucune ne visait les éléments fondamentaux de la Loi.

Le gouvernement a répondu au rapport du Comité parlementaire en 1988, dans un document intitulé *Les prochaines étapes*. La plupart des recommandations relatives à la *Loi sur la protection des renseignements personnels* ont été acceptées, mais certaines de celles qui visaient la *Loi sur l'accès à l'information* n'ont jamais été traduites en modifications législatives ou en nouvelles politiques administratives.

Le rapport annuel du Commissaire à l'information est lui aussi un examen du fonctionnement de la Loi. Il rend compte des succès et des échecs et fait aussi état de l'acceptation graduelle d'une culture d'ouverture, tout en donnant des signaux d'alarme pour l'avenir.

À cet égard, il faut parler un peu de procédure. La Loi prévoit un délai de trente jours pour répondre aux demandes de communication au cours duquel un coordonnateur de l'accès à l'information doit produire les renseignements demandés ou aviser le demandeur, par écrit, des motifs de son refus de les communiquer (ou du retard). Bien que la majorité des demandes soient traitées en moins de 30 jours, les délais tendent à être longs. En 1983-1984, 6 % seulement des demandes traitées l'ont été en plus de 61 jours. Globalement, 18,7 % d'entre elles l'ont été entre 31 et 60 jours. Les statistiques les plus récentes révèlent qu'un pourcentage croissant des demandes nécessitent des délais de plus en plus longs. Ainsi, en 1992-1993, il a fallu de 31 à 60 jours pour répondre à quelque 21 % des demandes, et une proportion étonnante 21,4 % ont pris plus de deux mois pour être traitées.

Quand le Commissaire est entré en fonctions, en 1991, le tiers des plaintes portaient sur des retards. Depuis, un groupe spécial d'enquêteurs s'est concentré sur le problème. Le Commissariat aide les ministères et organismes, sur demande, à améliorer leur temps de traitement.

On peut par ailleurs porter plainte au Commissaire pour contester des droits excessifs. Les ministères et organismes peuvent percevoir quatre types de droits d'accès à l'information : droits de demande, de reproduction, de recherche et de préparation et de temps d'ordinateur. Tous les demandeurs versent des droits de demande de 5 \$ qui leur assurent un certain nombre d'heures de

recherche. Au-delà du plafond, des droits de recherche, de photocopie ou de temps d'ordinateur peuvent être facturés. Les statistiques de 1992 révèlent que l'administration fédérale a perçu en moyenne 12,30 \$ de droits par demande traitée, bien que le coût de traitement moyen d'une demande ait dépassé 700 \$. Certains critiques de la Loi disent qu'on donne parfois des estimations exorbitantes des droits afin de décourager d'éventuels demandeurs, tandis que d'autres pensent que l'administration fédérale devrait faire preuve de plus de diligence pour percevoir les droits et pour s'en servir afin de payer les frais d'application de la Loi.

De nombreux demandeurs ont évité de payer des droits élevés en demandant à en être dispensés parce que la communication des documents qu'ils réclament serait dans «l'intérêt général du public». Toutefois, la Loi ne définit pas cette notion, bien qu'elle permette aux responsables des institutions fédérales de se donner une politique de dispense du versement des droits.

La qualité de la tenue des dossiers par les fonctionnaires a été une autre source de plaintes. Le débat orageux au sujet des prothèses mammaires Meme a soulevé des doutes sur la qualité de la tenue des dossiers de Santé et Bien-être social Canada. On a demandé au Commissaire à l'information d'enquêter sur des allégations de destruction injustifiée de documents et de modification de documents relatifs aux études réalisées par le Ministère sur les dangers de ces prothèses.

Pendant l'enquête, il est devenu évident qu'on avait ordonné la destruction de certains documents, et que d'autres avaient été modifiés. Cela dit, avait-on détruit des documents pour éviter des embarras ou parce que c'était une pratique courante acceptable? Le Commissaire a conclu qu'il est difficile de savoir quand un document cesse d'être une ébauche et devrait devenir un document officiel, mais il a averti Santé et Bien-être social Canada que la destruction de documents qui pourraient se révéler embarrassants n'est pas permise par la Loi.

L'ingérence politique cause elle aussi des problèmes. Certains demandeurs estiment que la neutralité de la fonction publique et l'intention du législateur n'ont pas été respectées par les mesures que l'administration fédérale a prises pour répondre à des demandes particulièrement délicates d'accès à l'information. Dans une note de service rédigée en 1986 à la suite de la publication de reportages sur les frais de voyage du Premier ministre, le greffier du Conseil privé d'alors, Paul Tellier, avait informé les sous-ministres que les demandes d'accès à l'information concernant le Premier ministre devaient être

approuvées par le chef de cabinet de ce dernier avant que des renseignements quelconques soient communiqués.

Il n'est pas illégal de vérifier auprès du cabinet du Premier ministre, mais la note de service en question a été interprétée comme si l'on voulait que les fonctionnaires protègent le chef du gouvernement. En outre, cela soulevait la question de savoir si la décision de communiquer des renseignements, et surtout des renseignements de nature délicate, aurait dû être centralisée en un seul point.

La *Loi sur l'accès à l'information* peut être une pire source de harcèlement, d'embarras, de distraction et d'agacement pour le gouvernement de l'heure que n'importe quelle autre loi fédérale. Dans son rapport de 1991-1992 au Parlement, le Commissaire à l'information a défini les critères suivants d'évaluation de la détermination du gouvernement de se conformer à l'intention du législateur :

*Communiquer des renseignements que l'on souhaite rendre publics n'a rien de difficile. Divulguer des renseignements qui ne révèlent rien de gênant ne constitue pas une épreuve non plus. Mais révéler des faits qui trahissent des erreurs ou un mauvais jugement ou qui risquent de provoquer des malentendus, c'est autre chose. Disons-le d'entrée de jeu, les institutions fédérales sont soumises à cette épreuve quotidiennement.*

Les signes d'ouverture des gouvernements sont encourageants partout au Canada. La plupart des provinces ont désormais légiféré une forme quelconque d'accès à l'information détenue par leur administration. Au Nouveau-Brunswick, à Terre-Neuve, en Saskatchewan et au Manitoba, le mandat de l'ombudsman provincial comprend l'étude des plaintes en matière d'accès à l'information. En Nouvelle-Écosse, au Québec, en Ontario et, dernièrement, en Colombie-Britannique, on a adopté des lois sur l'accès à l'information qui désignent d'autres gardiens indépendants de ce droit. Enfin, l'Alberta a entamé un débat sur une future loi d'accès à l'information.

L'expérience montre que les institutions auxquelles la Loi cause le moins de problèmes sont celles qui ont été le plus souvent mises à l'épreuve et qui ont répondu au plus grand nombre de demandes. On ne peut que se demander jusqu'à quel point l'administration fédérale serait plus ouverte si elle avait été mise à l'épreuve 70 000 fois par an, comme les auteurs du Livre vert l'avaient prédit.



Peut-être personne ne s'attendait à ce que les éléments les plus restrictifs de la souveraineté parlementaire et du secret ministériel soient renversés en une décennie. Pourtant, les espoirs qu'on entretenait se sont révélés fondés : les Canadiennes et les Canadiens sont sur la bonne voie, et leurs gouvernements tendent à une ouverture croissante, même avec des à-coups à l'occasion. En définitive, cela ne pourra qu'améliorer nos gouvernements.