

**Rapport annuel  
du Commissaire à l'information  
1992-1993**

Le 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 Approvisionnements et Services Canada 1993

N° de cat. IP20-1/1993  
ISBN 0-662-59747-8

« 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 Guy Charbonneau  
Président  
Sénat  
Ottawa (Ontario)

Juin 1993

Monsieur Charbonneau,

J'ai l'honneur de soumettre mon rapport annuel au Parlement.  
Ce rapport couvre la période allant du 1<sup>er</sup> avril 1992 au 31 mars 1993.

Veillez agréer l'expression de mes sentiments respectueux.

John W. Grace

L'honorable John A. Fraser, C.P., C.R., député  
Président  
Chambre des communes  
Ottawa (Ontario)

Juin 1993

Monsieur,

J'ai l'honneur de soumettre mon rapport annuel au Parlement.  
Ce rapport couvre la période allant du 1<sup>er</sup> avril 1992 au 31 mars 1993.

Veillez agréer l'expression de mes sentiments respectueux.

John W. Grace

---

## Table des matières

---

Mandat.....	1
Le Commissaire s'adresse au Parlement.....	3
La démocratie à l'ère de l'informatique.....	14
Retards.....	20
Affaires judiciaires et problèmes juridiques.....	27
Plaintes.....	36
Sommaires des cas.....	44
Affaires publiques.....	67
Gestion Intégrée.....	69
Organigramme.....	71

---

## Mandat

---

Le Commissaire à l'information est un ombudsman spécial désigné avec l'assentiment du Parlement pour instruire les plaintes contre le gouvernement en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*, qui constitue la législation canadienne en matière de liberté 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 derniers 30 jours pour répondre aux demandes. 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, les droits d'accès ne sont pas absolus. Ils sont sujets à des exceptions précises et limitées, qui rétablissent l'équilibre entre, d'une part, la liberté d'accès à l'information et, d'autre part, la vie privée, le secret commercial, la sécurité nationale et la candeur des communications nécessaire à la prise des décisions éclairées.

Les exceptions permettent de soustraire certains documents à la communication, ce qui souvent provoque 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 rencontré un autre problème quelconque en ayant recours à la loi.

Le commissariat est indépendant du gouvernement et possède de nombreux pouvoirs d'enquête. Cette indépendance et ce pouvoir d'examen du Commissaire constituent de puissants 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 force de persuasion pour résoudre les différends et ne demander un examen de la Cour fédérale que s'il estime qu'une personne a été indûment privée de son droit d'accès.

---

## Le Commissaire s'adresse au Parlement

---

Le destinataire officiel de ce rapport, soumis comme chaque année aux présidents de la Chambre des communes et du Sénat, est bien entendu le Parlement. C'est au Parlement lui-même, et non pas au gouvernement en place, que nous rendons des comptes sur l'état actuel de l'accès à l'information au Canada.

En faisant du Parlement le «patron» du Commissaire, le législateur a démontré l'importance qu'il attachait à la *Loi sur l'accès à l'information*. Au niveau fédéral, seulement quatre «chiens de garde» font rapport directement aux deux chambres. Les autres critiques du gouvernement rendent leurs comptes par le truchement d'un ministère; ils doivent faire un détour pour atteindre le Parlement. Mais nous, nous sommes le regard du Parlement sur la *Loi sur l'accès à l'information*.

Tout ceci étant dûment reconnu, il faut bien dire que le Parlement est un destinataire plus symbolique que réel de nos rapports. L'objet véritable de notre travail, c'est l'administration publique. Les pierres (et les quelques fleurs) que nous lançons visent les ministères du gouvernement : nous apprécions leur rendement au regard des rigoureux critères de transparence que la loi leur impose.

Les lecteurs les plus avides de ces critiques, si tant est qu'un document répondant à une exigence légale puisse intéresser à ce point, sont d'abord les membres d'un cénacle de fonctionnaires spécialisés : les coordonnateurs de l'accès. Ils voudront savoir, avant leurs supérieurs, s'il est question de leur institution, et en quels termes, dans les dépêches venant du front.

Au Parlement, les bonnes ou mauvaises notes attribuées à l'administration publique intéresseront l'Opposition sans doute davantage que les membres du gouvernement.

Quant aux journalistes, ils y cherchent (comme ils le font dans les rapports des autres surveillants du gouvernement, comme le Vérificateur général) des critiques à reproduire dans leurs articles. (Ils sont rarement déçus.) Viennent ensuite les connaisseurs aguerris, à savoir les utilisateurs professionnels de la Loi, gens d'affaires et de médias. Les autres lecteurs habituels sont un petit noyau de professeurs d'université spécialistes de la question et un groupe hétéroclite de fanatiques ayant le bon goût de préférer les attraits de l'accès à l'information à ceux de, disons, la musique rock.

Cette année, notre rapport commence légèrement différemment, puisqu'il examine à la loupe, pour la première fois, le rendement du Parlement lui-même. Notre dessein est d'attirer l'attention des députés et des sénateurs du parti au pouvoir et de l'Opposition.

Les deux dernières législatures ont été les premières à se dérouler entièrement sous un régime d'accès à l'information. L'administration fédérale a été évaluée chaque année. Le rapport de l'année prochaine fera le bilan de la première décennie d'application de la Loi. En effet, le 1<sup>er</sup> juillet 1993 marquera le dixième anniversaire de son entrée en vigueur. Il nous est apparu opportun cette année de jeter un regard sur le Parlement lui-même, sur la façon dont il a appliqué sa propre loi.

L'administration fédérale n'échappera pas pour autant à nos ronchonnements traditionnels (et justifiés), mais les effets de l'accès à l'information sur les institutions sont dorénavant assez irréversibles pour que nous puissions, dans la mesure où notre conscience nous le permettra, raccourcir notre habituel catalogue de critiques, de remontrances et de diatribes. La réprimande continue est non seulement

déplaisante et antipathique, mais à force de répétition, elle devient inutile.

(Pour un exemple de réprimande peu ordinaire, voyez la décision récente de M. le Juge Francis Muldoon concernant (traduction) «cette attitude craintive et défensive, même au Bureau du Conseil privé (appelé à l'occasion BCP ci-après), peut se traduire par un refus de communication tout simplement ridicule, par exemple l'occultation du nom du requérant lui-même dans les dossiers qui lui étaient communiqués» (Rubin c. le Greffier du Conseil privé, Cour fédérale n<sup>os</sup> T-2651-90, T-1587-91, T-1391-92).

La Fonction publique canadienne traditionnellement repliée sur elle-même poursuit son ouverture à la transparence, abstraction faite des rechutes, car les fonctionnaires veulent obéir à la loi, qu'ils comprennent d'ailleurs de mieux en mieux chaque année. C'est dans la conversion des intéressés aux principes de l'accès, et non dans l'inventaire du musée des horreurs (si excitant que celui-ci puisse être pour les critiques du gouvernement), que réside le secret de l'évolution vers la transparence.

En dernière analyse, ce ne sont ni un commissariat, ni une multitude d'organes judiciaires, quasi judiciaires et administratifs d'examen ou de surveillance qui forceront le gouvernement à rendre des comptes, ce sont les citoyens, armés comme l'a dit James Madison (traduction) «du pouvoir que donne la connaissance». Tout commissaire à l'information devrait garder une modestie de bon a loi à propos de l'éventuelle influence de son commissariat.

Car le pouvoir est dans la loi, et c'est pourquoi l'attention du Parlement est si importante. Le Parlement lui-même n'a peut-être pas entièrement compris la nature de ce qu'il avait créé le 1<sup>er</sup> juillet 1983, jour où la *Loi sur l'accès à l'information* est entrée en vigueur. Il donnait alors au citoyen ce qui constitue probablement l'instrument le plus puissant de reddition des comptes dans une démocratie, après le vote. Donner le droit au public de voir la plupart des documents de l'administration publique équivaut à faire glisser l'équilibre du pouvoir dans les mains des citoyens.

Là où la liberté d'accès à l'information n'existe pas (une douzaine de pays seulement possèdent une loi à cet effet), les administrations publiques ne communiquent que ce qu'elles veulent, lorsqu'elles le veulent. Au Canada, la plupart des gouvernements ont maintenant le devoir de justifier le recours au secret. Il doit y avoir présomption de transparence. Cette présomption a été renforcée par une décision unanime de la division d'appel de la Cour fédérale. Dans cet arrêt de 1989, M. le Juge Darrel Heald dit : «La communication est la règle générale et l'exemption, l'exception, et c'est à ceux qui réclament l'exemption de prouver leur droit à cet égard.» (Rubin c. Société canadienne d'hypothèques et de logement, (1988), [1989] 1 C.F. 265 (C.A.). On ne saurait trop souligner les effets possibles de ce déplacement des responsabilités, qui est au coeur de tout régime de liberté d'accès à l'information.

Le Parlement doit savoir que la Cour fédérale a, encore une fois cette année, dû rappeler ce déplacement des responsabilités au gouvernement (qui est peut-être las de ne se l'entendre dire que par le Commissaire à l'information). (Le Commissaire à l'information et al. c. le Premier ministre, (19 novembre 1992, T-1418-92, T-1867-92, T-1524-92, T-1390-92, (CFSPI) [inédit].

La *loi sur l'accès à l'information* a maintenant atteint un degré de maturité qui transcende les humeurs de la classe politique. Elle dépasse les rivalités entre les partis. Elle devrait trouver grâce aux yeux des conservateurs aussi bien que des libéraux et des socio-démocrates. La *Loi sur l'accès à l'information* est neutre sur le plan idéologique, sans coloration partisane. Les conservateurs, qui craignent que l'État devienne tout-puissant, devraient se réjouir des pouvoirs dont les droits à l'information investissent l'individu; les libéraux et les socialistes (au Parlement et ailleurs) devraient se féliciter d'être ainsi mieux en mesure de défier les autorités en place et de changer la société.

En février, la Chambre des communes de Grande-Bretagne a examiné en deuxième lecture (résultat du vote : 168-2) le projet de loi d'un député (travailliste) sur le «droit de savoir». Le texte ne se rendra peut-être pas jusqu'à l'étape finale de l'adoption cette fois-ci, mais il a reçu l'appui de tous les partis, dans un brillant débat digne des annales des communes britanniques. Quelques passages tirés de ces discussions inciteront peut-être le Parlement canadien à s'intéresser de nouveau à l'accès à l'information et à mieux en apprécier les possibilités.

Un membre du Cabinet, William Waldergrave, parlant au nom du gouvernement, fit cet aveu qui en étonnera certains :

(traduction)

«Je croirais aisément que l'équilibre n'est pas ce qu'il devrait être en Grande-Bretagne. Nous avons trop recours au secret. Nous tenons cachées des choses qui ne devraient pas l'être. Et cela a pour effet, entre autres, que les vrais secrets sont plus difficiles à garder, lorsqu'il est justifié de le faire.»

C'est là, incidemment, une notion à laquelle devraient réfléchir tous les fonctionnaires canadiens qui sont encore attachés aux vieilles méthodes cachottières. Voici une autre observation perspicace du même orateur, que l'expérience canadienne confirme :

«Quelle que soit notre façon de légiférer, rien ne change au bout du compte si la culture des organisations n'évolue pas en profondeur. Pour ceux qui le veulent vraiment, il existe toujours un moyen de contourner la règle».

Un autre député conservateur du Parlement, Richard Shepherd, incita en ces termes son parti à accepter le texte de loi :

«À moins de savoir ce que les gouvernements font, comment pouvons-nous les juger et les tenir responsables de leurs actes? Comment le Parlement et le public dont nous faisons partie peuvent-ils discuter intelligemment et raisonnablement des objectifs et des actions de l'État? Nous ne le pouvons pas. Lorsque l'information est disponible, la qualité des décisions ne peut qu'en être améliorée».

Il semblait tout naturel, dans ce débat, d'évoquer Sir Humphrey, le secrétaire permanent du très honorable James Hacker dans la très populaire émission anglaise «Yes Minister». Dans le premier épisode, on entendait Sir Humphrey émettre cet avis :

La transparence gouvernementale est une contradiction dans les termes. La transparence est possible. Le gouvernement est possible. Mais les deux en même temps sont impossibles.

Comme l'a déclaré son parrain, le député travailliste Mark Fisher, le projet de *loi sur le droit de savoir* «cherchait à donner tort à Sir Humphrey». La *Loi sur l'accès à l'information* du Canada, si critiquée qu'elle soit (à bon droit), l'a déjà fait.

## **Le bulletin scolaire du Parlement**

En science de la gestion, l'une des théories qui font fureur aujourd'hui est celle de l'évaluation «par la

base». Elle repose sur l'hypothèse que les patrons travailleront mieux en connaissant l'avis des employés sur leurs points forts et leurs points faibles. Les subordonnés remplissent des questionnaires, sous couvert d'un anonymat garanti bien entendu, et attribuent une note à leurs chefs. Quel gestionnaire moderne à l'esprit ouvert osera admettre qu'il ne prise pas tellement cette très démocratique forme d'appréciation?

Comment le Parlement acceptera-t-il une évaluation «par la base» émanant de l'un de ses subordonnés, le Commissaire à l'information du Canada? Celui-ci peut sembler mordre la main qui le nourrit ou même paraître légèrement impertinent. Mais il ne faut pas tant d'audace pour mesurer le rendement du Parlement. Le présent rapport est le dernier de la 34<sup>e</sup> législature. Le moment est bien choisi pour jeter un regard honnête aussi bien en arrière qu'en avant, sans nécessairement s'immoler.

Ce qu'il faut rappeler à n'importe quel parlement, d'entrée de jeu, c'est que le droit d'accéder à l'information est aussi important pour un député que pour n'importe quel citoyen. Les historiens nous apprennent qu'avant le 20<sup>e</sup> siècle et l'adoption de la première *loi sur les secrets officiels* (*Official Secrets Act*) en Grande-Bretagne, les députés britanniques s'attendaient que tous les renseignements dont disposait l'État soient mis à leur portée. Cela ne s'est pas toujours traduit dans les faits, mais c'est ce qu'on croyait. Aucun député britannique ou canadien de nos jours, n'aurait une telle présomption!

Le pouvoir du Parlement de forcer les ministres (le gouvernement) à déposer des documents devant la Chambre s'est pratiquement évanoui avec l'élargissement du rôle des gouvernements, appuyé sur leurs dévouées majorités parlementaires. Au fil des ans, les gouvernements ont perdu l'habitude de partager leurs renseignements tant avec les citoyens qu'avec leurs représentants.

Le terme «gouvernement» désigne aussi l'ensemble de la classe des cadres de la fonction publique. Ce nouveau «magistrat», comme on l'a appelé, ne regroupe pas seulement les fonctionnaires selon la définition habituelle, mais aussi les personnes nommées dont les organismes fonctionnent en marge du gouvernement, pour le noble motif qu'il faut tenir les décideurs à l'écart de la partisanerie politique. Ces petits fiefs et ces principautés sont non seulement indépendants mais, dans une large mesure, ils n'ont pas de compte à rendre.

Il y a aussi le pouvoir des experts. Les députés, comme le public, sont à la merci de ces experts que personne ne conteste. L'action décisionnelle du Parlement en profiterait si les avis d'experts étaient exposés au regard scrutateur d'autres experts - et du commun des mortels. (Les plans démentiels de l'aéroport de Mirabel auraient-ils été réalisés si l'influence des experts n'avait pas été aussi déterminante et si peu contestée?)

Un recours plus efficace des députés et des sénateurs à la *Loi sur l'accès à l'information* pourrait redonner au Parlement un peu du pouvoir gouvernemental. Il est possible de renverser la vieille tendance (essentiellement antidémocratique). Le Parlement dispose d'un outil pour recouvrer des droits perdus depuis longtemps. Ni les députés ni les sénateurs ne devraient croire qu'ils s'abaisseraient, qu'ils bafoueraient leurs privilèges, en utilisant cet instrument pour obtenir des renseignements du gouvernement.

De fait, un certain nombre (trop peu) de députés fédéraux profitent de la Loi et obtiennent des renseignements, soit pour eux-mêmes soit pour leurs commettants. Les résultats sont peut-être décourageants parfois. Les documents peuvent être retenus ou retardés, que le demandeur soit député ou simple quidam. Reste que, pour obtenir des renseignements, la *Loi sur l'accès à l'information* est immensément plus efficace que la période des questions. En Chambre comme au Sénat, les questions et les réponses visent souvent à servir les intérêts politiques bien davantage qu'à obtenir ou à donner

sérieusement des renseignements.

Une demande présentée en application de la Loi a également plus de chances de produire de bons résultats qu'une question écrite au Feuilleton. À une question écrite, la réponse donnée (s'il y en a une) sera des plus brèves et rarement rapide; en tout cas, ce ne sera pas un document.

Les députés parlent parfois avec nostalgie de l'époque où leur rôle paraissait plus exaltant et le Parlement lui-même plus puissant. Les spécialistes des sciences politiques seraient à même de dire s'il s'agit là d'une impression ou d'une réalité. Mais le Commissaire à l'information peut affirmer que, si les députés se servaient couramment et fréquemment de la *Loi sur l'accès à l'information*, ils pourraient récupérer un droit historique et forcer le gouvernement à partager des renseignements.

Il serait gratifiant (et cela servirait peut-être nos intérêts) de pouvoir démontrer que les députés exploitent les possibilités de notre Loi pour être mieux informés et plus efficaces à l'intérieur et à l'extérieur de la Chambre des communes. C'est d'ailleurs précisément l'un des arguments qui a été invoqué en faveur de l'accès à l'information, au cours du débat sur le projet britannique. Mark Fisher a soutenu, avec raison, que le public en a assez des affirmations démenties par la suite, de la langue de bois et de l'absence de discussions détaillées et sérieuses. D'après lui, avec la liberté d'accès à l'information, les préjugés seront moins répandus et l'on verra s'améliorer le niveau de confiance dans la politique et dans les hommes et les femmes qui la font. Il faut toujours espérer!

Quelle merveille ce serait de pouvoir rapporter que le niveau des débats parlementaires et la réputation de la classe politique ont connu une amélioration grâce à la *Loi sur l'accès à l'information* du Canada! Hélas, nous ne pouvons affirmer rien de tel.

On ne tient pas de statistiques sur le nombre de députés fédéraux qui présentent des demandes en vertu de la Loi. Aucune distinction n'est faite entre eux et le reste du public, ce qui est normal. En tout cas, ils sont remarquablement peu nombreux à s'être plaints au Commissariat. Cela ne signifie pas que leurs besoins en matière d'information sont mieux satisfaits que ceux de quiconque. Soyons réalistes, les députés qui utilisent la Loi sont rarissimes, voilà tout.

Dans le cadre des recherches qu'elle mène au nom des députés, la Bibliothèque du Parlement a présenté parfois des demandes officielles de communication. Au moins une fois, le chercheur de la bibliothèque a porté plainte après qu'une institution fédérale lui eut refusé un renseignement. Les membres du Parlement n'ont droit à aucun privilège spécial aux termes de la Loi, et, nous l'avons dit, c'est normal. Ce qu'il faut savoir, c'est que les députés peuvent faire travailler la Loi et le Commissariat à leur profit, soit directement soit par le truchement de leur bibliothèque.

Si les parlementaires se servent si peu de la Loi, c'est sans doute qu'ils ne sont guère familiarisés avec le mécanisme et que la lenteur des résultats les impatientent. Il ne faudrait pas non plus qu'ils s'attendent à des miracles. Certaines demandes ne produisent que des textes censurés. La Loi ne donne pas accès à des données qui pourront servir à la période des questions du lendemain ou aux débats de la semaine. Les demandeurs parlementaires doivent, comme les bons journalistes, prévoir quels renseignements seront utiles et ne pas attendre que le besoin s'en fasse sentir. Le mécanisme d'accès, c'est vrai, continue d'exiger trop de temps, même si, comme nous le soulignons ailleurs dans le présent rapport, la situation progresse. Mais, sur le plan de l'information, il est avantageux.

Quelles que soient leurs raisons, les députés n'utilisent pas tout le potentiel de la Loi. Et ils y perdent certainement quelque chose, de même que tous les Canadiens. Nous y reviendrons.

## Où sont les champions?

La *Loi sur l'accès à l'information* aurait besoin que des voix influentes plaident au Parlement en faveur de la transparence. Peu importe que les défenseurs appartiennent au gouvernement ou à l'Opposition. Dans l'idéal, il devrait y en avoir des deux côtés, et notamment au sein du Comité de la Justice et du Solliciteur général. La voix du Commissaire à l'information vient de l'extérieur. Il en faudrait davantage qui plaident pour le droit d'accès à l'intérieur.

Que faisait le Parlement lorsque le Commissaire à l'information demandait instamment au gouvernement de divulguer les résultats du sondage d'opinion sur la réforme constitutionnelle? Qui posait des questions en Chambre?

Non pas que le Parlement ait ignoré le problème : la question avait été portée directement à l'attention des députés et des sénateurs dans les deux derniers rapports du Commissaire. Pourtant, le gouvernement ne s'est pas senti pressé de bien agir par le Parlement. Si une telle pression avait existé, on aurait peut-être évité une coûteuse affaire judiciaire.

Que les membres du prochain Parlement se le disent : que ceux et celles qui veulent se faire les champions d'une bonne cause pensent à la liberté d'accès à l'information. Ils devraient recevoir de l'attention sans délai.

## Conseils utiles ou lettre morte?

Par ailleurs, qu'a fait le Parlement pour répondre aux conseils qu'il a reçus sur la *Loi sur l'accès à l'information*?

C'est le gouvernement en place, et non pas le Parlement, qui prépare le menu législatif. Les comités parlementaires et les commissaires recommandent. Le gouvernement décide des mesures à prendre. Le Commissaire à l'information est assez réaliste quant aux entraves qui empêchent le Parlement de jouer son rôle. Le Parlement ne peut se substituer au pouvoir exécutif, et son pouvoir d'examen est difficile à exercer, aux termes de la Constitution.

Toutefois, c'est pour une raison que le Commissaire à l'information fait rapport au Parlement : dire aux députés de l'Opposition et du parti gouvernemental, aux sénateurs de l'Opposition et du parti gouvernemental, ce qu'il juge opportun de leur faire savoir au sujet de la façon dont le gouvernement applique la Loi.

Pourtant, il faut le dire, en ce qui concerne la réaction du Parlement, ces rapports pourraient aussi bien être expédiés sur la planète Mars. Jamais, à la connaissance de l'actuel Commissaire, ils n'ont suscité la moindre question au gouvernement, que ce soit aux Communes ou au Sénat. Étaient-ils si inutiles ou ennuyeux?

Le problème provient peut-être en partie du fait que, lorsque le Commissaire à l'information comparait devant le Comité de la Justice et du Solliciteur général, au moment de l'examen des prévisions budgétaires, son rapport au Parlement est déjà vieux de près d'un an. Sur le calendrier politique, c'est beaucoup. Le Comité est très pressé par le temps et il n'a jamais senti l'obligation de considérer les rapports annuels du Commissaire d'une façon le moins systématique.

Suggestion : que l'on fasse comparaître le Commissaire devant le Comité aussi rapidement que possible après la publication du rapport annuel.

### **Le droit d'auteur de la Couronne**

L'année dernière, nous avons fait valoir que le droit d'auteur de la Couronne était anachronique. Il n'a pas été exercé de façon cohérente depuis la Confédération et il risque de devenir un empêchement à la démocratisation et à la diffusion de l'information, compte tenu notamment de la multiplication des bases de données électroniques. Nous avons prié le Parlement de faire en sorte que le droit d'auteur de la Couronne soit abandonné. Rien dans ce sens n'a été fait.

### **Le glissement continu**

Dans le rapport de l'année dernière, le Commissaire soulignait que l'exception prévue à l'article 24 de la Loi était obligatoire. Elle exige en effet que les institutions soustraient à la communication les documents contenant des renseignements protégés par l'une ou l'autre des lois énumérées à l'annexe II. Le fait pour le gouvernement d'ajouter des lois à la liste de l'annexe II, faisait remarquer le Commissaire, avait un effet d'érosion sur le principe de l'accès contenu dans la Loi, car cela augmentait la quantité des informations qui ne peuvent pas être communiquées.

Le Commissaire s'inquiétait également de ce que, pour apporter ces changements, le gouvernement ne modifiait pas directement la *Loi sur l'accès à l'information*. Il procédait par projets de loi à caractère administratif visant d'autres lois. Il n'y a eu aucun débat, aucune discussion sur les effets ou la nécessité de ce type de modification. Le Commissariat n'a pas été consulté à ce sujet.

Le rapport de l'année dernière soulignait aussi que le gouvernement avait ignoré la recommandation, faite en 1986 par le Comité de la Justice et du Solliciteur général, selon laquelle l'article 24 et l'annexe II devaient être abrogés et remplacés par de nouvelles dispositions visant à protéger les intérêts spéciaux évoqués dans la *Loi de l'impôt sur le revenu*, dans la *Loi sur la statistique* et dans la *Loi sur les déclarations des personnes morales et des syndicats*. En fait, le Parlement a continué à adopter de nouvelles lois contenant des dispositions propres à restreindre encore plus l'accès.

L'année dernière, quatre projets de loi du gouvernement, comportant l'ajout à l'annexe II de cinq dispositions relatives à la confidentialité, étaient au Feuilleton. L'un de ces textes, la *Loi sur l'efficacité énergétique*, est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1993. Les trois autres (C-13, C-45 et C-62) restent au Feuilleton, mais on y a maintenant ajouté le projet de loi C-112, qui vise à modifier la *Loi sur la taxe d'accise*. Le Commissaire prend très au sérieux ces éventuels changements. Il a d'ailleurs écrit au Président du Comité des Finances de la Chambre des communes pour lui faire part de son inquiétude au sujet du projet C-112.

À cet égard, si l'on attribuait une note au Parlement, elle serait de plus en plus basse. À l'entrée en vigueur de la Loi, en 1983, l'annexe II contenait 33 titres. En 1986, lorsque le Comité de la Justice a fait son rapport, ce nombre était passé à 38. Aujourd'hui, 42 lois contenant 59 dispositions visant à restreindre la communication sont énumérées à l'annexe II. Comme quatre projets de loi du gouvernement, réunissant cinq autres dispositions relatives à la confidentialité, sont au Feuilleton, on pourrait bientôt se retrouver avec 46 lois et 64 dispositions.

Aucun renseignement n'est assez «déliat» pour qu'on ne puisse pas faire confiance à la *Loi sur l'accès*

à l'information et à ses exceptions. La Loi est extraordinairement bien rédigée. Le Commissariat n'a encore vu aucun intérêt légitime qui ne puisse être protégé par l'une ou l'autre des exceptions existantes. Pourtant, des lois fédérales ayant pour effet d'affaiblir la *Loi sur l'accès à l'information* continuent d'être adoptées. Le Parlement reprend ce qu'il avait donné. Le plus grave, c'est qu'il ne semble pas s'en être rendu compte.

### **Toujours en quête des résultats d'enquêtes**

Dans ses deux derniers rapports annuels, le Commissaire à l'information demandait instamment que les résultats des enquêtes du gouvernement sur l'opinion publique soient couramment publiés. L'argument selon lequel le public a le droit de savoir ce que les gens ont dit au gouvernement dans des sondages d'opinion financés par les deniers publics n'a pas atteint le gouvernement. Le Commissaire a jugé qu'il n'avait d'autre choix que d'attaquer en justice le Premier ministre, en tant que responsable du Bureau du Conseil privé (BCP), afin de forcer l'État à agir légalement. La Cour fédérale, tout comme le Commissaire, est d'avis que les sondages devraient être publiés. Cette affaire est exposée plus en détail à la page 31.

Mais ce qui est survenu après cette décision est encore plus troublant. Même si les documents dont la divulgation avait été expressément ordonnée par le tribunal ont été rendus publics, pendant de nombreux mois, le gouvernement a refusé de communiquer tous les autres sondages sur des questions constitutionnelles auxquelles on avait demandé l'accès. À la fin de l'année visée par ce rapport (31 mars), il n'avait toujours pas respecté son obligation légale de donner une réponse quelconque aux demandeurs, même un «non»! Certains indices laissent toutefois entrevoir la possibilité que des gens plus raisonnables s'imposent.

Tandis que le gouvernement, à en juger par son comportement, n'a pas encore accepté le principe selon lequel les sondages devraient être publics et publiés dans des délais raisonnables, un député, membre du gouvernement de surcroît, déposait un projet de loi d'initiative parlementaire qui obligerait la divulgation, dans les 60 jours, de tous les sondages payés au moyen de fonds publics. Au moins une personne, au Parlement, avait entendu la voix du Commissaire.

### **Faciliter les choses**

Le Parlement a pris des mesures pour améliorer l'exercice des droits d'accès par les malvoyants. Cette possibilité d'obtenir des documents sur supports de substitution avait été réclamée instamment par le Commissaire à l'information et la Commission canadienne des droits de la personne.

### **Renforcer la loi**

Il importe de rappeler ici la réaction (ou l'absence de réaction) du Parlement aux recommandations contenues dans le rapport du Comité permanent de la Justice et du Solliciteur général. Ce rapport, *Une question à deux volets : Comment améliorer le droit d'accès à l'information tout en renforçant les mesures de protection des renseignements personnels*, faisait suite à l'examen mené au bout de trois ans, comme l'exigeait le texte de loi initial, sur la *Loi sur l'accès à l'information* (et sur la *Loi sur la protection des renseignements personnels*).

La réponse du gouvernement à ce rapport unanime, auquel des membres de tous les partis avaient pris

part, parut sous le titre *Les prochaines étapes*. La plupart des recommandations concernant la *Loi sur la protection des renseignements personnels* furent, il est vrai, adoptées en principe (quoique pas toujours appliquées), celles concernant la *Loi sur l'accès à l'information* ont été poliment «étouffées», pour reprendre l'euphémisme parlementaire.

Aucune recommandation n'était plus importante aux yeux de l'actuel Commissaire que celle voulant que son bureau reçoive le mandat explicite de sensibiliser le public aux droits d'accès à l'information. Sans ce mandat, les personnes qui tiennent les cordons de la bourse - les ministres du Conseil du Trésor - restent réticents à financer le Commissaire à cette fin. Pourquoi se créeraient-ils des ennuis à eux-mêmes?

Mais, sans contredit, la vigueur d'une démocratie se mesure à l'étendue de l'exercice des droits! Les statistiques les plus récentes révèlent que les institutions fédérales ont reçu 10 376 demandes de communication en 1991-1992, soit presque 1 000 de moins que l'année précédente.

L'explication optimiste de cette tendance est que le gouvernement communique davantage de renseignements par les voies officieuses, d'où un moindre besoin de présenter des demandes en bonne et due forme. Hélas, rien ne vient appuyer un tel optimisme.

Les demandes sont-elles si peu nombreuses au Canada? Un petit ministère du gouvernement de l'État de New York (département de la conservation de l'environnement) a reçu, au cours de cette même année, autant de demandes d'accès que tous les ministères fédéraux canadiens réunis. Manifestement, il reste beaucoup à faire pour que la loi sur l'accès elle-même soit plus accessible aux Canadiens.

Les parlements disposent, mais il faut d'abord que les gouvernements proposent. Très juste. Il ne faudrait toutefois pas trouver là une excuse à la léthargie parlementaire. Le regretté Ged Baldwin n'acceptait jamais une réponse négative, et c'est grâce à sa détermination que notre loi existe aujourd'hui. Il faudrait un autre champion parlementaire à la *Loi sur l'accès à l'information*!

## **Deux en un**

La décision gouvernementale de fusionner entièrement les commissariats à l'information et à la protection de la vie privée est un événement qui a revêtu une grande importance dans la vie du Commissariat à l'information. Le gouvernement a fait connaître son intention dans un document budgétaire publié en 1992. Nous avons abordé la question dans le rapport annuel de l'an dernier. Toutefois, les instruments nécessaires à la réalisation de ce projet n'ont pas été déposés au Parlement. La fusion reste en suspens, bien que le gouvernement continue d'en appuyer l'idée.

Dans une telle incertitude, il est impossible de planifier à long terme. Mais surtout, la précarité de la situation a eu des effets destructeurs sur les communications entre les commissaires, leurs clientèles, leurs homologues des autres gouvernements et les fonctionnaires avec lesquels ils traitent, dont beaucoup croient la fusion déjà faite.

L'actuel Commissaire supplie le gouvernement et le Parlement de trancher l'affaire - soit d'abandonner l'idée de la fusion soit de la réaliser sans délai - sous peine de rendre un bien mauvais service aux droits à l'accès et à la vie privée des Canadiens.

## **Qui paie pour tout cela?**

Une dernière pensée pour le Parlement (au risque de paraître chercher notre propre avantage) : est-il sage de demander au gouvernement de fixer le niveau de financement qui sera accordé au serviteur du Parlement, le Commissaire à l'information? Il ne s'agit pas de nous plaindre d'un financement insuffisant. Seulement, chaque fois que des restrictions budgétaires sont décrétées, il devient de plus en plus difficile d'être un surveillant efficace.

Certes, on ne peut accuser le gouvernement d'avoir réservé un traitement à part au Commissariat. Celui-ci est loin d'être la seule victime. Et c'est là que le bât blesse, justement. On n'a pas reconnu le rapport particulier qui lie le Commissariat au Parlement. Personne au Conseil du Trésor ne se demande si le Parlement pourra continuer à travailler efficacement après une réduction généralisée. Aucun membre du gouvernement ne songe aux conséquences que les décisions budgétaires peuvent avoir sur l'indépendance du Commissariat.

L'actuel Commissaire approuve les contrôles sévères et reconnaît la nécessité de réduire les dépenses de l'État. On devrait lui demander de rendre compte de l'argent des contribuables. Il devrait pouvoir démontrer qu'il est dépensé à bon escient, pour défendre le droit d'accès.

Mais rendre des comptes au gouvernement en place, plutôt qu'au Parlement, pourrait, en cas de situation difficile, s'avérer dangereux. Le Commissaire, tout comme le Juge en chef de la Cour suprême du Canada, s'inquiète de ce que le gouvernement traite volontiers les organismes indépendants, à des fins budgétaires, comme n'importe quel ministère. En Ontario, le Commissaire à l'information et à la vie privée soutient et défend son budget directement devant un comité législatif. C'est là un très bon système.

Mesdames et messieurs du Parlement, à vous la parole.

---

## La démocratie à l'ère de l'informatique

---

### L'accès et l'ordinateur

À propos des informations que l'on obtient en touchant un clavier plutôt qu'en feuilletant un document, nous avons appris au moins ceci au cours de la dernière année : la technologie, les fonctionnaires et le public évoluent beaucoup plus vite que le législateur.

Ceux qui ont participé au débat sur la *Loi sur l'accès à l'information* - qui n'est en vigueur que depuis dix ans à peine - ne pouvaient pas prévoir dans quelle mesure les administrations publiques se serviraient de l'ordinateur. Les réseaux qui permettent aux fonctionnaires d'échanger des renseignements sans le moindre support papier, les kiosques (sortes de guichets automatiques de pointe) qui offrent des services au public et les bus électroniques à grande vitesse qui acheminent d'importantes quantités de données gouvernementales aux scientifiques, aux chercheurs et aux entreprises ne sont plus du domaine de l'anticipation.

Le sigle EDI (échange de données informatisées) est très à la mode à Ottawa ces temps-ci. Le Contrôleur général du Canada a déclaré à ce propos : (traduction) «Mon objectif personnel, d'ici à la fin de la décennie, est d'automatiser entièrement nos mécanismes administratifs internes - c'est-à-dire les finances, le personnel, les achats et l'administration. J'aimerais aussi que progresse sensiblement le mécanisme d'automatisation de la collecte de notre important revenu fiscal».

Le gouvernement du Canada aura très bientôt recours à des procédés «branchés» de ce genre - dans quelques mois pour certaines technologies existantes.

(L'info-kiosque de type californien dont il était question dans le rapport de l'année dernière est un prototype en gestation des kiosques du gouvernement fédéral. Au moment où le modèle californien a été exposé à Ottawa, il commençait déjà à être désuet.) Dix années - ou plus - risquent de s'écouler avant que la révolution informatique arrive à son terme et que toutes les voies de transmission soient en place, mais il existe déjà de nombreux moyens pour le public de traiter avec l'administration publique au moyen de claviers et d'écrans - sans papier et sans stylo.

Revenu Canada, par exemple, évalue à un million le nombre de Canadiens qui, cette année, se serviront du programme de courrier électronique pour produire leur déclaration. Quant à Emploi et Immigration Canada, il cherche à mettre en rapport les employeurs et les Canadiens sans emploi grâce à des offres d'emploi sur support électronique. Autre exemple : les sociétés qui cherchent à obtenir des contrats du gouvernement peuvent consulter des listes de biens et services grâce au Service informatisé d'invitations ouvertes à soumissionner.

Les banques de données aident aussi à faire respecter les lois provinciales et fédérales. Quelque deux mille corps policiers sont rattachés au Centre d'information de la police canadienne, un service de la GRC qui peut transmettre des renseignements jusque dans les voitures de patrouille. Des banques de données concernant des renseignements sur les cotisations au Régime de pensions du Canada et des registres des NAS consignés à des fins d'emploi sont également mis à la disposition des autorités provinciales pour les aider à faire respecter les ordonnances de pension alimentaire.

L'idée voulant que l'informatique ne concerne que le simple stockage de données sur un disque ou dans une mémoire est aussi désuète que l'ordinateur personnel à «64K». Bientôt, les signaux électroniques voyageront sur une voie à deux sens - des personnes vers le gouvernement et du gouvernement vers les personnes (physiques ou morales). D'ailleurs, la voie à deux sens prend de plus en plus des allures de rond-point. (Ce n'est pas un hasard si l'informatique est un des rares domaines de l'administration fédérale où une augmentation des dépenses ait été autorisée l'année dernière.)

Dans ses deux rapports annuels précédents, le Commissaire a évoqué la nécessité d'adapter l'accès à l'information à l'ère de l'informatique. Il reconnaît depuis un certain temps déjà que l'informatisation de l'accès présente des inconvénients et des avantages, mais que, réalisé dans de bonnes conditions, «l'accès électronique peut ajouter une nouvelle dimension dynamique au partage d'informations, voire à la démocratie».

D'ailleurs, la *Loi sur l'accès à l'information* reconnaît l'existence des renseignements sur support électronique et laisse entrevoir un droit d'accès sensiblement plus vaste que beaucoup ne le souhaiteraient dans l'administration publique. La tendance à vouloir récupérer les frais engagés pour rassembler et diffuser les renseignements a le mérite de répondre à une nécessité. Faire payer ceux qui profitent n'est pas une si mauvaise idée.

La Loi repose toutefois sur des principes solides qu'il ne faut pas ignorer :

- . les renseignements de l'administration fédérale doivent être à la disposition du public
- . les exceptions doivent être limitées et précises
- . l'examen des décisions relatives à la communication doit être fait par une instance indépendante
- . le coût de l'accès ne doit pas constituer un obstacle.

En ce qui concerne les points de repère et les indications concernant la circulation d'entrée et de sortie des données électroniques, il nous faudra un bon réseau de feux de circulation; pour l'instant, la loi ne nous offre que quelques panneaux fléchés.

Il n'est pas trop tôt pour amorcer le débat qui pourrait déboucher sur de nouveaux textes légaux et peut-être sur une nouvelle loi relative aux renseignements fédéraux. Quelques questions évidentes se posent d'emblée : Quelle serait la meilleure définition des droits du public aux renseignements informatisés? Cette ressource nationale recevra-t-elle une large diffusion ou son exploitation sera-t-elle restreinte par la présence gênante et encore très forte de cette antiquité qu'on appelle le droit d'auteur de la Couronne? Qu'est-ce qui pourrait constituer un système national de consultation électronique? Le privilège du premier accès serait-il livré aux forces du marché ou ferait-il l'objet de permis gouvernementaux? Comment faire pour fixer raisonnablement le prix des renseignements destinés aux entreprises, à la recherche, à un usage personnel ou au respect des obligations civiques? Ces questions sont évidentes, simples même, mais les réponses sont loin d'être faciles.

L'application de la loi existante nous donne de l'expérience, mais malheureusement aucune réponse à ces nouvelles questions. Avec le temps, nous avons appris à reconnaître ce qui a peu ou pas de sens. Par exemple, cela n'a pas de sens d'avoir des politiques d'accès et des barèmes de prix qui font que les contribuables épongent un montant de 1,2 million de dollars engagé pour répondre aux demandes d'un seul particulier (Revenu Canada a traité avec un tel demandeur). Cela n'a pas de sens d'avoir des échelles de prix selon lesquelles les éditeurs électroniques versent une somme inférieure à ce que doit

dépenser le gouvernement pour recouvrer les frais d'acheminement des renseignements.

Mais alors, combien demander? Comment assurer l'équité? Comment savoir où sont tous les renseignements disponibles - ou quels documents pourraient être créés? Quel devrait être le rôle du secteur privé dans l'acheminement des renseignements? L'intérêt du public est-il compatible avec la rentabilité? Ce ne sont que quelques-uns des problèmes qui se posent.

On pourrait comparer les renseignements de l'administration publique à un gisement composé de plusieurs strates - l'annuaire du téléphone du gouvernement se trouve à la surface, tandis que les bases de données spécialisées forment les couches plus profondes. (Il semblerait que l'on envisage actuellement, à l'intérieur de l'administration publique, l'idée de considérer les renseignements du gouvernement comme une hiérarchie, et non pas comme un puits à ciel ouvert.) Selon cette théorie, les frais demandés aux utilisateurs pourraient aller de rien du tout, pour ce qui est à la surface, jusqu'au maximum autorisé par le marché, pour les matières plus rares.

Il n'est pas trop tôt pour commencer à en parler : les données brutes contenues dans l'annuaire téléphonique du gouvernement (prix : 20 \$) de la région de la capitale nationale coûtent déjà 2 500 \$ à ceux qui les acquièrent auprès du gouvernement sous forme de disque - mais beaucoup moins aux acheteurs qui s'adressent à un fournisseur autorisé. Et, si le disque allait devenir le seul support, qu'advierait-il de l'excellent principe voulant que le coût de l'accès ne soit pas une entrave? Nous ne devons pas laisser la clientèle se scinder en deux groupes : les aristocrates et les paysans de l'information.

La théorie des strates est compatible avec la politique actuelle du gouvernement qui établit une distinction entre les renseignements visant le respect du «devoir d'informer» et ceux qui sont offerts en vente. En soi, le désir d'obtenir une compensation économique pour les renseignements de l'État n'a rien de sinistre ou de menaçant. Les budgets sont serrés. L'information est précieuse. Les marchés existent. Il ne faudrait toutefois pas créer les marchés artificiellement en érigeant de nouvelles barrières à l'accès.

Nous devons penser aux producteurs de blé de l'Ouest qui veulent des renseignements détaillés sur les lois régissant l'assurance récolte; aux parents torontois dont l'enfant est atteint d'une maladie chronique et qui aimeraient consulter la base de données de Santé et Bien-être social Canada; ou encore à l'homme d'affaires d'Halifax qui a besoin de connaître les détails contenus dans un bulletin d'information de Revenu Canada. Ces citoyens ont financé la collecte des données par leurs taxes. On n'aurait pas tort de dire que ces données leur appartiennent moyennant des frais minimes - argument que la Loi sur l'accès semble appuyer.

Le point de départ de l'application de la *Loi sur l'accès à l'information* n'est pas l'information contenue dans les archives de l'État, mais bien la personne qui dépose la demande. C'est le client qui est, comme aiment à le dire les fonctionnaires, le moteur de la Loi. Le demandeur n'a guère de responsabilités, contrairement aux institutions, à qui il revient de prouver, par exemple, qu'il existe une raison bonne et précise de ne pas divulguer l'information. La Loi n'établit aucune distinction quant à l'usage qui sera fait des renseignements. C'est pourquoi les droits à acquitter sont les mêmes pour les nombreux clients qui ne présentent qu'une seule demande au cours de leur vie et pour ceux qui ont bâti une entreprise en se servant de la Loi.

L'une des solutions pour résoudre ce dilemme sera peut-être considérée comme une hérésie par les purs et durs de la liberté d'accès à l'information et peut-être irritera-t-elle ceux qui aiment prendre pour point de départ, lorsqu'il s'agit d'élaborer une politique, les seuls intérêts du gouvernement - aussi bien

administratifs que financiers. Cette solution serait non seulement de définir des strates dans les renseignements livrés par voie électronique mais aussi d'établir des distinctions entre les utilisateurs de ces renseignements. Les frais exigés de l'utilisateur (ou la gratuité qu'on lui consentirait) pourraient se fonder sur les besoins apparents de celui-ci. Ainsi, nous ne priverions pas les citoyens de leurs droits ni ne laisserions aller des quantités énormes de renseignements précieux à l'avantage d'un très petit nombre de personnes.

En termes simples, on pourrait établir une distinction entre ceux qui ont le **besoin de connaître**, le commun des mortels qui a le **droit de connaître**, et ceux qui simplement ont le **désir de connaître** ce qui se trouve dans les banques de données. Aucun particulier et aucune société ne devrait avoir à payer pour obtenir des renseignements dont il a besoin pour respecter une obligation envers l'État. L'information se trouvant à plusieurs strates en- dessous du bottin téléphonique du gouvernement pourrait quand même être livrée gratuitement aux citoyens ou aux sociétés qui en ont besoin pour respecter une loi ou un règlement.

De même, on ne devrait exiger que des frais minimes pour les renseignements qui permettent aux gens de se comporter en citoyens bien informés - comme les lois, les documents sur le budget, les extraits du *Hansard*. Le droit de connaître pourrait permettre d'atteindre des couches très profondes lorsque les citoyens ou les surveillants visent à tenir le gouvernement responsable de ses actes. On pourrait accorder un statut à part, comme le fait déjà la Loi, aux renseignements qui revêtent beaucoup d'intérêt sur le plan de la protection de la santé publique et de l'environnement.

Dans d'autres circonstances, il pourrait être tout à fait justifié d'imposer des frais lorsque les personnes ou les sociétés souhaitent connaître certains renseignements pour des raisons comme satisfaire un intérêt personnel, mener des recherches historiques ou d'intérêt public, soutenir la concurrence commerciale ou simplement diffuser des données après en avoir modifié la présentation.

Ce système ne serait-il pas trop complexe, trop susceptible de mettre le pouvoir entre les mains d'une bureaucratie incontrôlable? L'autre possibilité est d'accorder l'accès et l'avantage à ceux qui se précipitent pour exploiter les nouvelles richesses et de ne rien donner aux citoyens dont les taxes ont permis de les accumuler. Là aussi, il y a des embûches. Nous ne trouverons peut-être pas de solution parfaite, mais nous devons nous efforcer sérieusement d'en trouver une bonne.

Les prédictions d'hier concernant les effets de la «puce» sur le travail, sur l'administration publique et sur la société en général étaient très loin de la vérité. Le bureau sans papier n'existe pas plus que la société sans argent liquide ou que l'usine qui tourne toute seule. Les ordinateurs sont devenus de bons outils, mais ils n'ont pas révolutionné la société. Il arrive que les nouvelles techniques aient du mal à s'implanter parce que les vieilles technologies ont encore beaucoup à offrir.

Certes, rares sont ceux qui regrettent l'époque où l'on ciselait des textes dans la pierre. L'écriture sur papier est néanmoins une technique qui a résisté à bien des aléas! Pour beaucoup, compulsé un livre est plus agréable que d'avoir les yeux rivés sur un écran. On peut prévoir en toute confiance que le commissaire à l'information sera prié de publier son rapport sur support papier pendant de nombreuses années, sans doute plusieurs décennies.

D'après IBM, environ 95 p. 100 des renseignements conservés dans les entreprises commerciales sont encore sur support papier. Il y a quelque temps, aux États-Unis, le Pentagone a déclaré la guerre au papier. La raison est que, d'après un certain rapport, les manuels d'utilisation des systèmes d'armement transportés en mer sur chaque croiseur de la marine américaine pèsent, en moyenne, pas moins de 26 tonnes : de quoi nuire au rendement du vaisseau! Le papier demeure aussi le premier outil de

consignation dans l'administration fédérale du Canada. On peut l'affirmer sans risque de se tromper, même sans soupeser les manuels utilisés à bord des navires canadiens.

Il faut préserver l'intégrité de la Loi telle qu'elle existe actuellement pendant toute la décennie (ou bien plus longtemps) où le papier et l'ordinateur devront cohabiter. La loi est au service des lecteurs de tous les médias. Il ne faudrait pas que la célèbre phrase de Marshall McLuhan soit mal interprétée et que l'on permette au médium de devenir le message. Qui plus est, les principes contenus dans la Loi doivent résister à la technologie.

Il ne faudrait pas que l'accès à des données brutes soit refusé simplement parce que celles-ci ont été vendues pour servir dans un produit d'information à valeur ajoutée. La conservation des archives est un autre problème nouveau auquel nous devons faire face.

À l'heure où les plus hauts fonctionnaires de l'État commencent à partager un réseau informatique, la question suivante se pose : tout ce qui passe par le réseau des hauts gestionnaires ainsi que tous les courriers et les babillards électroniques du gouvernement doivent-ils être stockés? Probablement pas.

Mais, tandis que les données danseront sur le réseau, qui s'occupera de conserver celles qui méritent incontestablement de l'être? Quel coordonnateur de l'accès à l'information, dans quel organisme, traitera les demandes d'accès à ces données? Si, dans quelques années, un demandeur souhaite accéder à une transaction effectuée dans un kiosque, celle-ci aura-t-elle fait l'objet d'un enregistrement récupérable? Au moment où nous adoptons des technologies nouvelles, nous avons l'obligation de veiller à ce que notre enthousiasme d'aujourd'hui ne nous aveugle pas tellement que nous laissons l'information disparaître sans laisser de traces. Mesdames et Messieurs du Conseil du Trésor, veuillez en prendre note.

Oui, nous devons prévoir l'avenir des EDI, mais nous devons préserver les outils, comme la Loi sur l'accès, qui nous protégera des dangers lorsque nous nous enfoncerons dans l'ère de l'informatique - une ère qui sera peut-être plus longue à venir que certains le croient. Le Commissaire fera part de recommandations plus détaillées pour un plan d'action dans son prochain rapport annuel.

Toutefois, il est une question qui ne nécessite ni débat ni étude : la nécessité absolue de créer une culture gouvernementale de la transparence. Comme l'a fait remarquer avec perspicacité Arthur Kroeger, doyen émérite des sous-ministres : «Les communications modernes à l'ère de l'information ont partout ébranlé les hiérarchies et suscité de nouvelles attentes parmi le public, qui s'attend à jouer un rôle beaucoup plus grand au niveau des décisions gouvernementales que dans le passé». Ce qu'il faut, ajoutait-il, c'est «une nouvelle ouverture de la part des fonctionnaires dans leur travail quotidien.»

---

## Retards

---

Comme il l'avait promis dans son rapport de l'année dernière, en 1992-1993, le Commissaire a accordé la priorité absolue au problème des retards dans l'ensemble du système d'accès. Lors de sa comparution devant le Comité permanent de la Justice et du Solliciteur général, il lui est apparu clairement que les membres de ce comité estimaient aussi que cette question méritait toute son attention.

### Commencer par soi-même

La première étape allait être de s'assurer que le propre bureau du Commissaire n'était pas lui-même concerné. Au cours de l'année visée par le dernier rapport, il avait fallu, en moyenne, 6,89 mois pour tenir une enquête, soit 8,95 mois pour instruire une plainte sur l'application d'une exception, 2,13 pour une plainte sur un retard et 2,45 mois pour une plainte sur les frais, en moyenne. Ces chiffres marquaient une amélioration par rapport à l'année précédente. Mais les délais étaient encore trop longs.

Il est satisfaisant, même s'il n'y a pas de quoi s'enorgueillir, de rapporter que les efforts visant à améliorer la promptitude des enquêtes sur les plaintes ont, cette année encore, porté des fruits. Le temps d'exécution global moyen s'établit à 3,89 mois. L'enquête sur une exception a pris en moyenne 5,58 mois, sur un retard 1,86 mois et sur des frais 1,79 mois.

Il importe de souligner que cette amélioration s'est faite sans qu'il soit nécessaire d'emprunter les voies officielles pour toucher les ministères. Il n'y a pas eu d'assignation, aucun témoignage n'a été recueilli sous serment, et aucune audience en règle n'a été tenue. À de rares exceptions près (nous y reviendrons), les fonctionnaires de l'ensemble de l'administration publique se sont montrés sensibles au fait que le Commissaire souhaite tenir ses enquêtes aussi rapidement que possible, sans que leur exhaustivité en souffre.

Il faut aussi reconnaître le mérite des enquêtes du Commissariat. Même si l'ensemble de l'effectif a été réduit au cours des deux dernières années, le service au public s'est amélioré. Ce service demeure le premier impératif.

Le fait le plus réconfortant peut-être est que, des 400 cas où une institution fédérale était en défaut, 96 p. 100 ont pu être réglés sans que le Commissaire ait à intervenir formellement en émettant une conclusion officielle contre le ministère. En d'autres termes, les enquêteurs ont non seulement examiné les dossiers controversés et déterminé les raisons et les circonstances entourant les refus, mais ils ont également négocié les mesures correctives que les fonctionnaires pouvaient prendre pour faire en sorte que soient respectés les droits d'accès des plaignants. C'est ainsi que doit fonctionner le bureau d'un ombudsman.

Le Commissaire à l'information n'a pas oublié que, dans le rapport publié à la suite de l'examen de la Loi en 1986, le Comité de la Justice de la Chambre des communes avait recommandé que l'on fixe à trois mois le délai cible pour l'exécution des enquêtes sur les plaintes relatives à des exceptions. Au cours de l'année qui vient, tout sera mis en oeuvre pour atteindre cet objectif. Le Commissaire se doit cependant de faire remarquer au Parlement qu'il faudrait peut-être augmenter légèrement l'effectif pour pouvoir progresser encore sensiblement sur le plan de la productivité.

En revanche, nous avons rencontré des difficultés inattendues dans l'instruction de certaines plaintes contre le ministère de la Justice et le Bureau du Conseil privé. En soi, cela ne devrait peut-être pas surprendre. Ces deux institutions, de par leur nature même, sont gardiennes des renseignements les plus sensibles du gouvernement. Peut-être y a-t-il eu, tout simplement, une série de cas exceptionnellement difficiles. Néanmoins, les fonctionnaires de ces ministères semblent parfois croire qu'ils peuvent et doivent décider de la nature et du temps d'exécution des enquêtes du Commissaire et déterminer unilatéralement quels renseignements ont un rapport avec telle enquête et quand ils seront communiqués. Cette attitude a fait que certaines enquêtes ont traîné interminablement. Le Commissaire souhaite toujours passer par les voies officieuses. Aussi, serait-il regrettable qu'il soit forcé d'adopter une position légaliste et antagoniste.

Le simple fait d'avoir à évoquer cette question est décourageant. Le ministère du Premier ministre et celui du Ministre de la Justice occupent une situation très influente et pourraient donner le bon exemple en favorisant les droits d'accès et en respectant la lettre et l'esprit des obligations qui découlent de la Loi. Malheureusement, en se réfugiant dans un enchevêtrement de chicaneries et d'excuses, ils ont créé des précédents regrettables. Ces affaires sont peut-être difficiles. Mais c'est précisément dans les cas ardues que la volonté de transparence doit prévaloir. Les cas faciles ne constituent jamais une épreuve.

### **Les institutions fédérales**

Le cynisme dont fait l'objet la Loi est alimenté par une idée fort répandue voulant que les longs retards qu'il faut subir pour obtenir la communication de documents constituent un problème chronique. En 1990-1991, dans 44,5 p. 100 des cas, le délai de 30 jours prescrit par la Loi n'a pas été respecté; 18,1 p. 100 des demandes ont demandé entre 30 et 60 jours et 26,4 p. 100, plus de 60 jours.

Les chiffres les plus récents du Conseil du Trésor pour 1991-1992 traduisent une amélioration - qui, bien entendu, était et demeure nécessaire. Pendant cette année, une réponse a été apportée dans le délai de 30 jours à 60,6 p. 100 des demandes, et le délai a été dépassé dans 39,4 p. 100 des cas. Parmi ces dernières réponses, 20,9 p. 100 ont demandé entre 30 et 60 jours, alors que 18,5 p. 100, plus de 60 jours. L'amélioration de la tendance ne peut pas être qualifiée de dramatique, mais elle se poursuit. Le cynisme est moins justifié.

Au cours de l'année visée par ce rapport, le Commissaire a créé un groupe chargé d'enquêter sur le délai de réponse (on ne saurait trouver désignation plus bureaucratique!) chargé de maintenir la pression pour que l'amélioration continue. Ce service a reçu un mandat en trois points :

- . examiner tous les avis envoyés par les ministères en application du paragraphe 9(2) de la Loi. Ce travail a pour but d'informer le Commissaire chaque fois qu'une réponse à une demande est retardée de plus de 30 jours au-delà du délai normal de 30 jours;
- . mener toutes les enquêtes relatives aux plaintes alléguant un retard illégal, ainsi qu'aux plaintes pour prorogation de délai, frais et autres motifs;
- . organiser et mener des examens concernant les méthodes et marches à suivre utilisées par les ministères pour traiter les demandes d'accès.

Au cours de 1992-1993, le Commissaire a reçu 372 avis en application de la disposition du paragraphe 9(2). Voici les cinq institutions fédérales qui se classent les premières pour le nombre de prorogations

au-delà de 30 jours au sujet desquelles le Commissariat a reçu des avis :

- . le ministère des Approvisionnements et Services;
- . le ministère de la Défense nationale;
- . le Bureau du Conseil privé;
- . le ministère de l'Agriculture; et
- . le ministère de la Santé et du Bien-être social.

La surveillance exercée à ce jour a permis de constater que, dans la plupart des cas, les ministères avaient des raisons valables de prolonger le délai de réponse. La plupart des prorogations avaient pour motif la nécessité de consulter des entreprises qui risquaient d'être touchées par une divulgation. Ailleurs, les retards provenaient de la grande quantité de documents à consulter ou d'une pénurie temporaire de personnel. Cela dit, les ministères ont tendance à être prudents à l'excès et à demander des prorogations plus longues que nécessaire. Précaution est souvent synonyme de lenteur.

L'examen de ces avis sera intensifié au cours de l'année qui vient. De plus, nous prenons des moyens en vue de déterminer pourquoi le nombre des avis reçus semble beaucoup plus faible que l'on pourrait s'y attendre.

Les chiffres du Conseil du Trésor pour 1991-1992 indiquent que 18,5 p. 100 de toutes les demandes (10,376) n'ont fait l'objet d'une réponse qu'après 60 jours ou plus. Si l'on suppose un pourcentage analogue pour 1992-1993, il semblerait logique que le Commissaire ait reçu quelque 1,920 avis. Il en a reçu moins de 400! Il existe peut-être une explication simple à cet écart : certaines institutions ne demanderaient pas de prorogation et répondraient en retard, tout simplement. Si c'est le cas, nous chercherons les «coupables» et recommanderons des mesures correctives. Ceux qui ne respectent pas leur obligation légale d'aviser le Commissaire en cas de prorogation seront rappelés à l'ordre.

Le nouveau groupe spécial a instruit des plaintes (prorogation de délai, frais et autres motifs) et, en moyenne, a consacré 2,04 mois à chaque enquête. Il y a là progrès par rapport aux 3.24 mois de l'année dernière, même si le groupe n'a été créé qu'à l'automne 1992.

Lorsque le groupe constate un retard injustifié, son travail ne s'arrête pas là. Il ne fait que commencer. Les enquêteurs collaborent avec les fonctionnaires des ministères pour pouvoir donner une réponse au demandeur le plus rapidement possible. Ce n'est que lorsque la réponse a été donnée, qu'un engagement ferme a été pris ou qu'il devient manifeste que seule une poursuite judiciaire produira une réponse, que les enquêteurs ferment leurs dossiers.

Au cours de l'année, le groupe chargé des enquêtes sur le délai de réponse a élaboré une méthode d'évaluation de l'efficacité et de l'efficience des procédés utilisés par les ministères pour traiter les demandes d'accès. Il a mené son premier examen à Transports Canada, avec la coopération de ce ministère. Toutes les marches à suivre et méthodes consignées par écrit, ainsi que les données statistiques sur les délais de traitement ont été examinés. Des entretiens ont été menés avec des fonctionnaires de tous les niveaux. Les résultats de ce travail seront évoqués dans le rapport de l'année prochaine.

Dans l'intervalle, nous pouvons déjà dire que le Commissariat et Transports Canada n'ont pas tardé à remarquer qu'ils partageaient un objectif commun : améliorer le service au public. Au cours de l'année qui vient, d'autres études du même genre seront effectuées sur demande et, nous n'en doutons pas, dans le même esprit de coopération. Nous encourageons les institutions à s'adresser au Commissariat pour en savoir davantage sur la méthode d'examen et sur l'aide qu'elles pourraient en tirer.

## Retards à la Cour fédérale

Dans le rapport annuel de 1991-1992, le Commissaire a présenté les résultats de l'étude menée par son Bureau sur le temps que met la Cour fédérale pour instruire les affaires litigieuses relatives à l'accès à l'information. Cette étude a permis de constater que la Cour devrait se doter de règles spéciales afin d'assurer que tout litige en matière d'accès à l'information soit instruit avec célérité et efficacité. Elle a également montré que le ministère de la Justice, qui a certainement des priorités plus pressantes, ne s'attaquait pas avec une grande vigueur aux litiges relatifs à l'accès.

Enfin, l'étude a confirmé que ce sont les recours en révision entrepris en vertu de l'article 44 de la *Loi sur l'accès à l'information* qui font le plus souvent l'objet de retards à la Cour fédérale. Ces cas sont ceux où le gouvernement est d'avis que le demandeur peut accéder aux documents, mais où un tiers (le plus souvent une entreprise), alléguant qu'il risque un préjudice, demande à la Cour de bloquer la divulgation.

Devant ce vide juridique, le Commissaire a pris deux initiatives. Premièrement, il a soumis un projet de règles spéciales que la Cour fédérale pourrait envisager d'utiliser dans les affaires relatives à l'accès. Deuxièmement, il a décidé d'intervenir directement devant le tribunal dans les recours entrepris en vertu de l'article 44, afin d'en accélérer l'instruction.

## Règles spéciales

La proposition a été présentée au Comité des règles de la Cour fédérale l'année dernière. Il en a été question dans le dernier rapport annuel. À ce sujet, nous avons une mauvaise nouvelle et une bonne nouvelle à rapporter, pour reprendre une dichotomie éculée et, en l'occurrence, un peu trop simpliste. La mauvaise nouvelle, c'est que la Cour fédérale n'est pas, pour l'instant, encline à adopter les règles spéciales proposées pour les cas relatifs à l'accès, préférant plutôt s'engager dans une révision plus générale et à long terme de toutes ses règles de procédure.

Le Commissaire comprend que la Cour a de nombreuses préoccupations autres que les affaires d'accès. Il reconnaît également qu'il est peut-être préférable pour la Cour, à long terme, de rationaliser ses règles générales plutôt que de multiplier les règles spéciales. Il est cependant quelque peu décevant de constater le peu de cas que la Cour fait de la prescription législative de l'article 45 :

«Les recours prévus aux articles 41, 42 et 44 sont entendus et jugés en procédure sommaire, conformément aux règles de pratique spéciales adoptées à leur égard en vertu de l'article 46 de la *Loi sur la Cour fédérale*».

Il semble que la révision des règles de la Cour fédérale se fera rapidement. Pour la stimuler dans la réalisation de cet espoir, la Cour pourrait peut-être prendre note d'un récent rapport de la Section de droit administratif de l'Association du Barreau Canadien concernant les délais judiciaires. Ce document incite la Cour fédérale à adopter des règles dans certains domaines précis comme les affaires intéressant la *Loi sur l'accès à l'information*, la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et la *Loi sur les langues officielles*. Le rapport dit ce qui suit : (traduction) «La Cour fédérale devrait être incitée à agir dès maintenant, sans attendre la mise en marche de l'examen général de ses règlements.» (Rapport de la Section de droit administratif sur le Rapport du Conseil canadien de la magistrature : Report on Delays in the Courts, 29 janvier 1993).

Voici maintenant la bonne nouvelle. Le Juge en chef adjoint de la Cour fédérale a annoncé son intention de formuler, à partir des règles actuelles («les règles 1 600») une procédure accélérée applicable à la plupart des cas d'accès. La Cour reconnaît donc qu'un accès retardé est un accès refusé et elle compte régler le problème des retards aussi bien à court terme qu'à long terme. La Cour est manifestement consciente du problème. C'est là l'indispensable point de départ de la réforme.

#### **Faire avancer les cas relatifs à l'article 44**

Au cours de l'année dernière, le Commissariat a déployé des efforts pour séduire, persuader, piquer et pousser les parties aux recours entrepris en vertu de l'article 44 (à savoir les entreprises qui cherchent à empêcher la divulgation des renseignements) afin d'apporter une solution au problème. (Au début de l'année visée par le rapport, 73 cas de ce genre se trouvaient devant la Cour, et 36 autres ont été déposés en 1992-1993.)

C'est un plaisir d'annoncer que les arriérés ont été réduits surtout - pour ne pas trop manquer à la modestie - grâce aux efforts de notre Commissariat. Actuellement, il ne reste qu'un seul litige entrepris en vertu de l'article 44 datant d'avant 1990. L'action du Commissariat a aidé à résoudre sept de ces affaires d'avant 1990 (les documents ont été communiqués), et le Commissaire est intervenu officiellement dans le dernier dossier, priant la Cour d'imposer un échéancier procédural qui permettrait de résoudre l'affaire sans délai.

Le Commissariat a négocié la fermeture de quatre dossiers relatifs à des rapports d'inspection alimentaire - question réglée par la Cour d'appel fédérale en 1988. Il a également agi comme catalyseur ce qui a mené à la production de désistements dans 22 affaires relatives à des monographies de produits pharmaceutiques, question sur laquelle la Cour d'appel fédérale s'est aussi prononcée, quoique plus récemment (l'année dernière seulement).

La Cour fédérale est en outre saisie de 15 autres affaires touchant la divulgation de rapports sur des réactions défavorables à certains médicaments et de demandes d'autorisation présentées par des sociétés pharmaceutiques à Santé et Bien-être Social Canada. Le Commissariat est intervenu officiellement dans trois de ces cas, afin d'en accélérer la résolution (et la résolution des autres affaires portant sur le même problème).

Tous ces efforts pour résoudre les litiges entrepris en vertu de l'article 44 en souffrance depuis longtemps nous ont ouvert les yeux. Ils ont confirmé que le ministère de la Justice avait, en fait, adopté une attitude passive et laissé les affaires traîner pendant des années, sans que personne ne défende ces dossiers. Le ministère semble croire que son inaction est justifiée tant et aussi longtemps que la personne qui a demandé les documents ne s'intéresse pas activement à son affaire et n'exerce pas de pressions.

En toute déférence, comme disent les avocats, nous ne sommes pas d'accord. Même les tiers demandeurs étaient étonnés de l'inaction du gouvernement. Nous avons par exemple pressenti une avocate de Montréal, à l'emploi d'un cabinet qui avait présenté un recours en vertu de l'article 44, pour qu'elle retire sa requête. Elle fut étonnée d'apprendre qu'il y avait encore quelqu'un pour s'intéresser à son dossier, depuis si longtemps en attente. Elle n'avait pas eu la moindre nouvelle de la Cour ni du défendeur (le gouvernement) au cours des trois années qui avaient suivi l'introduction de son recours. Elle a néanmoins fait preuve d'un grand esprit de coopération et a demandé à son client de reconsidérer la nécessité de poursuivre son action plus avant.

Mais ce n'est pas tout. Lorsque le procureur du Commissaire commença son enquête, il découvrit que le demandeur avait en fait abandonné sa demande environ trois ans auparavant. Le ministère de la Justice en avait été avisé, mais avait négligé d'en informer la Cour et le tiers. Il n'avait non plus rien fait pour interrompre l'affaire judiciaire. Ce dossier sera donc désormais fermé, lui aussi.

Dans une autre affaire, nous nous sommes adressés à l'avocat d'un tiers requérant et avons réussi à obtenir son engagement à se désister de sa requête en moins de quatre semaines. Ce succès a réjoui le demandeur initial des documents qui avait, en tant qu'intervenant, attendu avec impatience pendant quatre ans que la Cour fédérale prenne une décision sur la requête.

Encouragé par les résultats de ses efforts pour accélérer la résolution des requêtes entreprises en vertu de l'article 44, le Commissaire a l'intention de les poursuivre pendant une autre année. Le Commissariat s'est donné trois objectifs :

- . faire en sorte que toutes les requêtes entreprises en vertu de l'article 44 présentées au cours de l'année 1990 soient résolues par décision ou par désistement;
- . exercer des pressions pour hâter la résolution de quelque 25 affaires dont la Cour a été saisie depuis 1990 et qui concernent la divulgation de rapports d'inspection des transporteurs aériens; et
- . accélérer la résolution de sept dossiers relatifs à la divulgation de renseignements sur le lien permanent entre l'Île-du-Prince-Édouard et la terre ferme.

---

## Affaires judiciaires et problèmes juridiques

---

La *Loi sur l'accès à l'information* est maintenant en vigueur depuis près de dix ans. Tous les problèmes juridiques intéressants, pourrait-on croire, doivent être résolus depuis longtemps. Eh bien non! L'année dernière nous a apporté la preuve du contraire.

Voici quelques-unes des questions fondamentales qui ont soulevé des controverses : Les ministères peuvent-ils supprimer, dans les documents communiqués, les renseignements dont ils estiment qu'ils n'ont aucun rapport avec la demande? Les ministères, en tant que clients, peuvent-ils lever le secret professionnel qui les lie à leurs avocats, ou ce privilège revient-il à la Couronne? Peut-on empêcher le Commissaire de voir les documents conservés dans le bureau d'un ministre? Le Bureau du conseil privé (BCP) peut-il refuser de communiquer d'anciens sondages d'opinion, pour motif de préjudice aux relations fédérales-provinciales? Les documents ayant fait l'objet d'une fuite sont-ils accessibles par l'entremise de la loi?

### **Le secret professionnel qui lie l'avocat à son client**

Un jour, le ministère de la Justice reçut une demande d'accès concernant les opinions juridiques qu'il avait fournies à un organisme maintenant disparu, le Bureau canadien de la sécurité aérienne. Il consulta le successeur de cet organisme, le Bureau de la sécurité des transports (BST), lequel décida, au nom de la transparence, de lever le secret.

À l'annonce de cette nouvelle, le ministère de la Justice prit la position opposée : le Bureau ne pouvait pas lever le secret, puisque le véritable client était la Couronne. En vertu de ce raisonnement, qui apparaît tortueux à un non-juriste, le ministère soutient que le secret professionnel liant l'avocat à son client appartient à l'avocat de la Couronne plutôt qu'à l'institution cliente.

Mais l'histoire ne s'arrête pas là. Le ministère de la Justice déploya tous ses efforts pour faire en sorte que le BST retire sa dispense et, à la fin, y réussit. Quel était l'objet de toutes ces manœuvres? Des lettres de l'ancien Sous-ministre de la Justice adressées à l'ancien Président du Bureau canadien de la sécurité aérienne et portant sur un avis relatif aux pouvoirs juridiques respectifs du président et des membres de l'ancien Bureau. En somme, rien qui ressemble à un secret d'État!

Le Commissaire jugea la plainte fondée et recommanda la communication des documents. Le ministère de la Justice rejeta cette recommandation alléguant qu'il ne pouvait aller à l'encontre des souhaits du client! L'impasse parfaite! Toutefois, ayant obtenu des assurances renouvelées que le Bureau, au bout du compte, souhaitait effectivement et de son plein gré maintenir le secret, le Commissaire décida de ne pas porter l'affaire devant les tribunaux.

### **L'insaisissable critère de la pertinence**

Lorsque les renseignements demandés se trouvent dans un dossier ou un document qui contient autre chose, quelle est la règle? Faut-il retirer ce qui n'a pas été demandé, mot par mot, ligne par ligne? Ou faut-il communiquer le tout au demandeur, avec les passages non pertinents en prime?

La *Loi sur l'accès à l'information* ne nous éclaire pas là-dessus. Les tribunaux ne l'avaient pas fait non

plus jusqu'au mois d'août 1991. Dans une affaire qui intéressait le Ministre de la Défense nationale et le Secrétaire d'État aux Affaires extérieures, la Cour fédérale déclara : «Que les renseignements n'aient pas un rapport direct avec la demande, ne constitue pas un motif d'exemption prévu par la Loi». Peu après, un journal porta plainte parce que sa demande visant *tous les documents* relatifs aux dépenses engagées pour un voyage du Premier ministre n'avait pas été honorée d'une réponse adéquate. Des documents sur un voyage à Calgary, effectué en avril 1991, lui furent remis, mais certaines parties relatives à une autre destination de l'itinéraire en avaient été supprimées et remplacées par la mention «non-pertinent».

L'enquête retint l'attention des fonctionnaires du Bureau du Conseil privé (BCP), du ministère de la Justice et du Secrétariat du Conseil du Trésor, lequel est chargé d'appliquer la Loi. Le BCP accepta de reconsidérer le dossier. À la fin, il communiqua divers renseignements qu'il avait d'abord supprimés parce que n'ayant aucun rapport avec la demande.

Le Commissaire à l'information conclut que la pertinence est un critère qui doit uniquement servir à déterminer quels documents entrent dans le champ visé par la demande. Par la suite, il faut divulguer tous les renseignements contenus dans les documents, sauf si des exceptions prévues par la loi s'appliquent.

En décembre, le Conseil du Trésor publia, à l'intention des ministères et organismes, une directive qui devait faire la lumière sur cette question. Le document laisse entendre que les suppressions doivent se faire de façon raisonnable puisque la communication d'un volume important de renseignements non pertinents entraîne généralement des pertes de temps et d'argent pour le ministère et pour le demandeur. Il y a les frais de photocopie. Il y a aussi le prix du papier. La directive suggère, avec beaucoup de bon sens, que le ministère concerné discute de la question avec l'auteur de la demande, afin d'éviter les dépenses inutiles. Dans tous les cas, recommande la directive, les demandeurs devraient être prévenus qu'ils ne reçoivent qu'une partie d'un document plus important et on devrait leur offrir la possibilité d'en demander une communication intégrale.

Ce sont là des règles raisonnables. Si on les suit, il y aura probablement moins de conflits sur la pertinence des renseignements et sur le coût de traitement des demandes. Le Commissaire continuera de s'intéresser de près à cette question, qui garde toute sa pertinence.

### **L'inviolabilité du cabinet du ministre**

À trois reprises au cours de l'année visée par le rapport, le ministère de la Justice a refusé de laisser le Commissaire consulter des documents qu'il jugeait utiles à ses enquêtes. Le motif invoqué : ces documents se trouvaient dans les locaux du cabinet du Ministre, qui ne relèvent pas du ministère et sont donc interdits d'accès. Le ministère soutient que le Ministre ne fait pas partie du ministère, que celui-ci se compose du Sous-ministre et de ceux qui sont au-dessous de lui dans l'organigramme. Ce raisonnement l'amène à conclure que les documents qui relèvent du cabinet du Ministre sont hors de portée du ministère. Comme seul le ministère est visé par la Loi sur l'accès, poursuit-il, ni les demandeurs ni le Commissaire n'ont le droit de voir les documents conservés au cabinet du Ministre de la Justice.

Aux yeux du Commissaire, comme le Parlement a confié aux ministres, en tant que responsables des ministères, la tâche d'appliquer la Loi, le Ministre chargé du ministère de la Justice ne peut pas être considéré comme se trouvant, de quelque façon, immunisé contre les enquêtes du Commissaire.

Le Commissaire reconnaît que certains des documents qui sont conservés dans les bureaux des

ministres ne sont pas communicables en vertu de la Loi. Cependant, il est tout à fait contraire à l'esprit de la Loi que les ministres décident de ce qui est communicable ou non, sans laisser le Commissaire examiner les documents en toute indépendance.

Au moment d'écrire ces lignes, le Ministre dont dépend la politique relative à la Loi sur l'accès pourrait bien devenir le premier membre du Cabinet à être forcé par la justice de coopérer aux enquêtes du Commissaire.

## Les sondages

Peu de temps après l'échec de l'accord du Lac Meech, le gouvernement du Canada, poursuivant son effort de résolution des problèmes constitutionnels, fit mener de vastes sondages d'opinion. Les résultats, jugea-t-on, étaient d'une si grande importance stratégique qu'il fallait refuser de les communiquer en invoquant le motif que leur divulgation pourrait vraisemblablement nuire à la capacité du gouvernement de conduire les relations fédérales-provinciales. Cette exception se trouve dans l'article 14 de la Loi.

Après avoir essayé par tous les moyens de faire changer d'avis au gouvernement, le Commissaire - pour la première fois en neuf ans d'exercice comme ombudsman - demanda à la Cour fédérale de l'aider à faire respecter la Loi. Le tribunal fut prié d'ordonner la communication de l'ensemble des 700 pages (sauf certaines parties de 74 pages). Le Commissaire avait conclu que le critère de l'article 14 n'était pas rempli, exception faite de certains éléments de ces 74 pages. Deux des demandeurs intéressés se joignirent à lui pour prier la Cour d'ordonner la divulgation de tous les documents.

Monsieur le Juge Marshall Rothstein ordonna que tous les documents - y compris les 74 pages - soient communiqués. Il arrêta que les craintes du gouvernement quant à un éventuel préjudice aux relations fédérales-provinciales étaient entièrement hypothétiques. Il déclara qu'«une approche excessivement prudente, fondée sur quelque chose qui n'atteint pas un niveau de risque vraisemblable de préjudice probable, n'est pas compatible avec le critère prévu à l'article 14 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*».

Ce qui est particulièrement instructif pour tous les ministères, c'est la directive de la Cour à propos de la charge qui doit être assumée pour pouvoir invoquer à bon droit une exception pour motif de préjudice, comme celle de l'article 14. La Cour a arrêté que, pour chaque document soustrait à la communication, le gouvernement était tenu d'établir la nature et l'ampleur du préjudice. Il doit aussi démontrer que, si le document était divulgué, les préjudices auraient vraisemblablement plus de chances de se produire que de ne pas se produire et qu'il existe un lien causal direct entre la divulgation et les éventuels préjudices.

Reste à déterminer, du moins pour le Commissaire, une question à plus vaste portée : valait-il la peine de s'adresser au tribunal? Sur le plan pratique, le processus judiciaire est apparu comme un piètre instrument pour obliger le gouvernement à rendre des comptes sur le non-respect des droits d'accès. L'audience a été tenue dans un délai assez court, mais la Cour a mis tellement de temps à rendre sa décision (14 semaines) que, lorsque l'ordonnance fut délivrée, le référendum était passé et le gouvernement avait, en fait, déjà divulgué tous les documents.

Aucun membre du gouvernement ni haut fonctionnaire n'a été appelé à rendre compte de la décision erronée qui avait soustrait les documents à l'accès. Au moment de l'audience, les seuls témoins pour le gouvernement furent un haut responsable d'une grande brasserie (il avait antérieurement été directeur des communications au Bureau du Conseil privé) et un professeur d'université retenu à titre d'expert en

traitement médiatique des questions politiques. Ces personnes n'étaient pas celles qui avaient décidé de bloquer la communication des sondages jusqu'à ce que le référendum soit passé.

Enfin, les inconvénients du recours judiciaire sont apparus de façon évidente depuis que la décision a été prise. Les sondages expressément visés par le tribunal ont effectivement été communiqués, mais d'autres - représentant entre 4 000 et 5 000 pages - sont demeurés secrets pendant plusieurs mois. Le gouvernement a simplement décidé d'agir comme si la Cour n'avait jamais parlé, ce qui équivalait, en fait, à dire aux demandeurs et au Commissaire de recommencer toute la procédure judiciaire pour obtenir des résultats! Comme cela a déjà été souligné, bien qu'un tel recours ne soit pas nécessaire, il renforce la résolution de l'actuel Commissaire de travailler encore plus pour faire en sorte que sa fonction d'ombudsman soit efficace, convaincu qu'il est que le recours aux tribunaux pour résoudre les problèmes peut aboutir à un échec coûteux.

### **Peut-on ignorer les fuites?**

De temps à autre, un document que le gouvernement a le droit de garder secret arrive dans le domaine public par des voies illicites. Lorsqu'une fuite a eu lieu, le gouvernement perd-il le droit de tenir secrets les renseignements ainsi rendus publics?

Voici un exemple. Un journaliste mit un jour la main sur un document qui semblait être une analyse du renseignement émanant du Comité consultatif du renseignement (CCR). Ce comité interministériel présidé par le Bureau du Conseil privé (BCP) a pour tâche de coordonner les éléments de renseignements qui sont fournis au gouvernement, et son travail est tenu très secret.

Le journaliste présenta une demande officielle aux termes de la Loi sur l'accès afin d'obtenir, par les voies légales, une copie du document qui lui était parvenu par des canaux officieux. Sa demande fut rejetée, le gouvernement invoquant plusieurs dispositions d'exception de la Loi sur l'accès pour justifier la non-divulgateion du document.

Le raisonnement du Bureau du Conseil privé était essentiellement le suivant : une fuite ne doit en aucun cas être légitimée. Il faut même éviter de simplement reconnaître que le document en question est authentique. En tout cas, selon le BCP, la communication officielle d'un document qui a fait l'objet d'une fuite ou de tout autre renseignement connexe ne ferait qu'encourager les divulgations illicites. Le BCP pria instamment le Commissaire de considérer uniquement si la Loi sur l'accès contenait une exception qui autorisait le secret, et de ne pas tenir compte du fait qu'il y avait eu fuite.

L'argument contraire s'apparente peut-être au gros bon sens : à quoi sert-il de conclure qu'un renseignement, déjà accessible dans les faits, doit être tenu secret en vertu de la loi? Cette opinion a été exprimée de façon éloquente par M. le Juge Muldoon dans sa décision concernant l'affaire Ken Rubin c. Le Greffier du Conseil privé. La décision a été publiée le 25 mars 1993 (Cour fédérale n<sup>os</sup> T-2651-90, T-1587-91 et T-1391-92).

«Si par exemple l'information est déjà à la disposition du public au sens de l'alinéa 19(2)(b) de la *Loi sur l'accès à l'information*, elle est alors un secret de polichinelle, et le responsable de l'institution fédérale peut et doit la divulguer de bonne grâce. Il peut, et doit, dans ce cas divulguer même le chiffre exact de la rémunération en espèces, parce que celui-ci est déjà du domaine public et il serait ridicule de refuser de le divulger.»

Le Commissaire à l'information conclut que le document qui avait fait l'objet d'une fuite n'était pas à la

disposition du public de façon autorisée et que le BCP, en refusant de le communiquer, n'avait pas agi stupidement. Il déclara :

(traduction)

«Je ne puis souscrire à l'idée qu'une divulgation par inadvertance puisse détruire le droit qu'a une institution d'invoquer des exceptions, surtout lorsque ce faisant elle confirmerait l'authenticité du document ayant fait l'objet de la fuite».

Toutefois, la conclusion de cette affaire relative au compte rendu du CCR ne met un terme qu'à un seul aspect du débat. Si le fait qu'un document a été l'objet d'une fuite n'annule pas automatiquement la protection du secret auquel il a droit, il peut devenir difficile pour une institution de se prévaloir avec succès d'une exception pour préjudice. Une autre affaire, encore non résolue au moment d'écrire ces lignes illustrera ce dilemme.

Un journaliste demanda au BCP, par les voies officielles, s'il pouvait consulter le compte rendu d'une réunion du Cabinet qui avait eu lieu au début des années 70. Un fonctionnaire du BCP examina les documents et en prépara une version censurée, en prévision d'une éventuelle diffusion dans le public. Un autre fonctionnaire du BCP remit au demandeur, par erreur, la version non censurée au lieu du texte lourdement amputé. Peu après, un article concernant la discussion du Cabinet (qui portait sur les moyens de faire échec à la menace séparatiste au Québec) fut publié dans le *Globe and Mail*.

Quelque temps plus tard, le journaliste présenta une demande officielle pour obtenir le document de travail dont les membres du Cabinet avaient discuté ce jour-là. Il présenta également une demande officielle pour obtenir le compte rendu qu'il avait reçu par les voies officielles. À sa surprise, il reçut une version très censurée des deux documents. Il porta plainte.

Au cours de l'enquête, le BCP consentit à remettre officiellement au journaliste la version du compte rendu qu'il avait déjà reçue. S'appuyant sur l'article 14 (préjudice aux affaires fédéro-provinciales), toutefois, il persista à tenir secret le document de travail.

Ici, le problème diffère quelque peu de celui qui se posait dans l'affaire du compte rendu du CCR.

Ayant mis le compte rendu de la réunion du Cabinet à la disposition du public, même par inadvertance, sans que cela ne cause de préjudice aux affaires fédéro-provinciales, comment le gouvernement peut-il raisonnablement soutenir que la divulgation du document de travail sur lequel portait cette discussion pourrait, elle, produire ce préjudice?

Même si la divulgation d'un renseignement n'est pas autorisée, il ne peut pas en être fait abstraction lorsque le gouvernement invoque une exception pour préjudice pour justifier le maintien au secret du renseignement. Nous ferons état de l'issue de cette affaire dans le prochain rapport annuel.

## **Le Commissaire devant les tribunaux**

Six autres dossiers ont amené le Commissaire devant la Cour fédérale au cours de l'année passée. Comme nous l'avons dit dans le chapitre sur les retards, le Commissariat est intervenu dans trois affaires relatives à l'article 44, afin de presser la Cour et les parties de respecter un calendrier raisonnable.

Dans l'affaire Wells c. Le Ministre des Transports et le Commissaire à l'information (Cour fédérale n<sup>os</sup> T-1729-92 et T-2160-92), le demandeur, à qui l'accès avait été refusé et dont la plainte n'avait pas

reçu l'appui du Commissaire, a exercé son droit de recours en révision judiciaire. Plutôt que de contester uniquement la décision du ministre de rejeter la demande, comme cela se fait habituellement, le demandeur a également prié la Cour d'examiner la conclusion du Commissaire.

Comme le Commissaire ne fait que des recommandations - il ne peut ordonner la divulgation de documents pour aucune considération - il a été demandé à la Cour de ne pas considérer la portion de la poursuite où il est question du Commissaire.

Deux audiences ont été tenues : le 13 octobre 1992 et le 8 janvier 1993, et l'affaire a été mise en délibéré.

Par ailleurs, le Commissariat a fait des représentations devant la Cour d'appel fédérale au sujet du dossier Bland c. La Commission de la Capitale nationale et al. Au niveau de la première instance (1988), 20 F.T.R. 236 (T.D.), la Cour avait ordonné à la Commission de la Capitale nationale et au Commissaire à la protection de la vie privée d'assumer les frais de la demandeuse (Mary Bland) et du Commissaire à l'information (qui avait contesté la décision de la CCN de soustraire à la divulgation les documents relatifs à ses propriétés résidentielles). En fait, le tribunal de première instance avait fixé les dépens à un niveau punitif.

Le Commissaire à l'information plaida devant la Cour d'appel qu'une telle sanction n'était pas justifiée en l'occurrence, toutes les parties ayant agi de bonne foi, en dépit de leurs opinions divergentes. La Cour d'appel souscrivit à cet avis (Cour fédérale n° A-568-91) et arrêta également que, en principe, aucune ordonnance de dépens ne devrait être faite à l'encontre d'un Commissaire (à l'accès ou à la protection de la vie privée) qui intervient dans l'intérêt public.

***Autre litige concernant la Loi sur l'accès à l'information et dans lequel le Commissaire n'était ni partie ni intervenant.***

Cyanamid Canada c. Le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social (Cour d'appel fédérale n° A-294-92).

Une compagnie pharmaceutique, Cyanamid Canada, invoqua l'article 44 de la Loi pour solliciter une ordonnance visant à interdire au Ministre de la Santé nationale et du Bien-être social de divulguer des monographies accompagnant certains médicaments fabriqués par elle.

En première instance, l'appelante soutint sans succès que les renseignements demandés constituaient des secrets commerciaux; que ces informations étaient confidentielles, soumises au gouvernement sous le sceau de la confiance et toujours traitées comme telles par Cyanamid; enfin que la divulgation de ces renseignements risquait vraisemblablement de porter préjudice à la position concurrentielle de l'entreprise.

La Cour fédérale, Section de première instance, jugea que, comme les renseignements contenus dans les monographies des produits étaient à la disposition du public, ils ne pouvaient être considérés comme confidentiels. De même, déclara la Cour, il est loin d'être certain que la divulgation de renseignements qui sont déjà à la disposition du public risque de porter préjudice à la position concurrentielle de Cyanamid. La Cour d'appel fédérale confirma la décision de la division de première instance en ces termes :

«Les droits au secret et à la confidentialité se sont éteints lorsque la monographie du produit a été communiquée; de toute évidence, tout préjudice ou avantage découle nécessairement de

cette communication même. Je ne crois pas que l'appelante ait établi un fondement, en vertu des alinéas 20)1)a), b) et c), permettant d'intervenir dans l'ordonnance rendue par la Section de première instance.»

La décision dans l'affaire Cyanamid confirme que l'objectif de la Loi est de donner un accès très large aux documents du gouvernement et de faire en sorte que les exceptions nécessaires soient précises et limitées.

X c. Le Ministre de la Défense nationale (Cour fédérale n° T-2648-90).

Monsieur X (son nom et prénom) avait demandé au ministère de la Défense nationale (MDN) (traduction) «la clé et les documents concernant les clés utilisées par les Allemands dans leurs communications entre l'Allemagne et l'Amérique latine en 1941 et 1942». Cette demande fut rejetée pour le motif qu'une divulgation porterait préjudice à la conduite des relations internationales du Canada.

M. X demanda à la Cour fédérale de réviser le refus du MDN de lui communiquer les renseignements demandés. M. le Juge Barry Strayer, dans les motifs de sa décision, affirma qu'il serait tout à fait déraisonnable de conclure que les renseignements contenus dans ces documents, qui datent de la guerre, risquent de contenir quoi que ce soit ayant un rapport avec la conduite des relations internationales du Canada ou de sa défense nationale en temps de paix, au-delà de 50 ans plus tard.

L'évolution des circonstances et le passage du temps sont des facteurs qui doivent être pris en compte lorsqu'il s'agit de déterminer si des exceptions s'appliquent. Cette décision confirme également deux autres principes importants de la Loi : l'accès du public aux renseignements du gouvernement ne devrait pas être entravé par les tribunaux, sauf en cas de raison très nette, tout doute devant être résolu en faveur de la divulgation; et la charge de la persuasion incombe à la partie qui résiste à la divulgation, que cette partie soit une société privée, un citoyen ou le gouvernement.

Ken Rubin c. le Greffier du Conseil privé (Cour fédérale n° T-2922-91). (Actuellement en appel A-245-93 (30 mars 1993)).

Il s'agissait ici de savoir si les communications qu'avaient échangées une certaine institution fédérale et le Commissaire à l'information pendant le cours d'une enquête pouvaient être communiquées en vertu de la Loi, après la fin de cette enquête. L'institution fédérale, invoquant l'article 35, refusa de transmettre les documents, alléguant que les enquêtes du Commissaire à l'information sont secrètes. L'institution s'appuya également sur l'article 16, affirmant que la divulgation des renseignements demandés risquait vraisemblablement de causer un préjudice aux enquêtes à venir du Commissaire.

Dans sa décision, M. le Juge Rothstein reconnut que, puisque le Commissaire à l'information n'était pas habilité à ordonner une divulgation, il lui fallait assez de pouvoir de persuasion pour encourager le règlement à l'amiable des différends. Il reconnut également que les parties doivent pouvoir escompter que le Commissaire à l'information ne divulguera pas les renseignements qu'on lui donne. En dépit de ces arguments, M. le Juge Rothstein arrêta que, si l'article 35 protège les démarches faites auprès du Commissaire à l'information pendant le cours d'une enquête, le libellé de l'article 35 n'est pas suffisamment large pour exiger la confidentialité après la conclusion de l'enquête.

Le juge Rothstein indiqua également que l'alinéa 16(1)c) ne s'appliquait pas en l'occurrence, puisqu'il ne visait que les enquêtes déterminées et non pas le mécanisme d'instruction du Commissaire à l'information.

Ken Rubin c. Le Greffier du Conseil privé, (Cour fédérale n<sup>os</sup> T-2651-90, T-1587-91, T-1391-92).

Cette décision porte sur la question de savoir si les échelles des allocations journalières versées aux personnes nommées par le gouverneur en conseil, et plus précisément à M. Alan Godlieb lorsqu'il était Président du Conseil des Arts du Canada, étaient communicables. En arrêtant qu'il était possible de divulguer la nature des rémunérations non financières ou ne constituant pas un salaire, la Cour affirmait que le salaire exact ou l'échelle exacte de l'allocation journalière ne pouvait pas l'être. Le Parlement a autorisé la divulgation des fourchettes de salaires uniquement, étant entendu que les montants payés sont en partie discrétionnaires. La Cour arrêta par ailleurs que la divulgation du montant exact d'un traitement, se situant à l'intérieur de la fourchette, ne revêtait aucun intérêt essentiel pour le public.

---

## Plaintes

---

Les tableaux qui suivent présentent quelques données statistiques sur : les ministères et organismes fédéraux contre lesquels des plaintes ont été déposées (tableau 4); les catégories de ces plaintes et leurs conclusions (tableau 2); la charge de travail des enquêteurs (tableau 1); retournement de temps (tableau 3); et la répartition géographique des plaintes (tableau 5).

Les institutions fédérales ayant fait l'objet du plus grand nombre de plaintes sont :

Institution	Nombre de plaintes
Transports Canada	135
Commission de l'immigration et du statut de réfugié	74
Bureau du Conseil privé	49
Gendarmerie royale du Canada	30
Service canadien du renseignement de sécurité	28

En ce qui concerne la conclusion des plaintes, le classement reste sensiblement le même. Toutefois, le nombre de plaintes non-justifiées au regard des plaintes déposés est beaucoup plus élevé (66) pour Transports Canada que pour la Commission de l'immigration et du statut de réfugié (12).

Voici une brève explication des catégories de conclusions sur les plaintes.

- résolue : la plainte a été résolue à la satisfaction du Commissaire, par suite des mesures correctives prises par l'institution.
- non résolue : il y a eu contravention à la Loi, mais aucun correctif ne pouvait être apporté ou l'institution a décidé de ne pas appliquer la recommandation du Commissaire.
- non justifiée : il n'y a pas eu contravention à la Loi.
- interrompue pour désistement : le plaignant a retiré ou abandonné sa plainte.
- justifiée : le Commissaire ou bien a fait une recommandation au responsable d'une institution aux termes de l'article 37 de la Loi ou bien a envisagé une action judiciaire.

À la fin de l'année, le nombre de dossiers en suspens n'avait augmenté que légèrement (de 232 à 239). En revanche, le nombre de plaintes dont le Commissariat s'est occupé a augmenté de 82 par rapport au nombre de celles qui avaient été déposées l'année dernière. Les nouvelles plaintes sont passées de 645 à 727. Au cours des 12 mois visés ici, davantage d'enquêtes ont été menées à terme (une hausse de 7,6 p. 100), plus de plaintes ont été confiées aux enquêteurs (une hausse de 12,7 p. 100), alors que la taille de l'effectif enquêteur a diminué. Pourtant le nombre de plaintes encore en suspens n'a accusé une augmentation que de sept. C'est donc dire que la productivité s'est accrue.

## Code de conduite professionnelle

Cette année, le Commissariat à l'information a mis sur pied un code de conduite professionnelle pour ses enquêteurs. Ce qui suit pourra s'avérer d'intérêt pour les plaignants ainsi qu'au personnel et aux responsables d'accès à l'information des institutions fédérales.

L'enquêteur doit se montrer juste et exact dans la rédaction de ses rapports, objectif et impartial dans l'exercice de ses fonctions. C'est dire qu'il doit:

- o mener les entrevues nécessaires à son enquête dans un contexte et d'une manière qui ne soient pas intimidants pour son ou ses interlocuteurs, en donnant à ceux-ci toutes les chances de bien répondre à ses questions;
- o consigner et rapporter, sans insistance indue sur un point ou l'autre, tous les événements et toutes les circonstances, aussi bien favorables que défavorables, ayant trait à la plainte sur laquelle il fait enquête;
- o lorsqu'il rapporte une enquête, s'efforcer de ne pas se laisser influencer, positivement ou négativement, par le comportement ou l'attitude d'un intervenant;
- o ne pas discuter des renseignements liés à l'enquête avec les personnes non autorisées à les connaître; ne rien révéler à ces personnes; ne rien laisser à leur disposition et prendre les mesures raisonnables qui s'imposent pour protéger le caractère confidentiel de ces renseignements;
- o être disposé à discuter à fond tout dossier et toute exception à son propre niveau, sans pour cela compromettre notre mandat de faire enquête;
- o promouvoir la collaboration, la discussion et la négociation. Ne jamais laisser une institution dans le doute quant à la solution envisagée;
- o éviter toute surprise; à cette fin aucune décision défavorable ou avis de recours à la Court ne sera communiqué sans que les gestionnaires supérieurs aient été consultés au préalable, et que tous les efforts aient été faits pour résoudre le différend; et
- o faire tous les efforts pour demeurer logique dans notre approche.

<b>Tableau 1</b> <b>ÉTAT DES PLAINTES</b> <i>(comparaison selon l'année fiscale précédente et courante)</i>		
	<b>1<sup>er</sup> avril 1991</b> <b>au 31 mars 1992</b>	<b>1<sup>er</sup> avril 1992</b> <b>au 31 mars 1993</b>
Non achevées de l'année précédente	* 256	232
Ouvertes durant l'année	645	727
Achevées durant l'année	* 669	720
Sous enquête	232	239

\* Les statistiques présentées pour cette période l'année dernière comprenaient 208 plaintes portées par un plaignant à l'encontre d'un seul ministère. Ces plaintes ayant été abandonnées, nous les avons exclues aux fins de comparaison pour ne pas fausser les données.

<b>Tableau 2</b>						
<b>CONCLUSIONS DES PLAINTES</b>						
<b>du 1<sup>er</sup> avril 1992 au 31 mars 1993</b>						
<b>Conclusions</b>						
<b>Catégorie</b>	<b>Réglée</b>	<b>Non-Réglée</b>	<b>Bien-fondé non établi</b>	<b>Abandonnée</b>	<b>TOTAL</b>	<b>%</b>
Refus de divulguer	200	*11	157	8	376	52,2
Retard (présomption de refus)	116	-	12	7	135	18,8
Prorogation de délai	31	-	40	2	73	10,1
Frais	9	-	23	3	35	4,9
Langue	-	-	-	-	-	-
Publications	-	-	1	-	1	0,1
Divers	32	-	64	4	100	13,9
<b>TOTAL</b>	<b>388</b>	<b>11</b>	<b>297</b>	<b>24</b>	<b>720</b>	<b>100%</b>
<b>100%</b>	<b>53,9</b>	<b>1,5</b>	<b>41,3</b>	<b>3,3</b>		

\* Les 11 dossiers non-réglés devront être référés à la cour.

<b>Tableau 3</b> <b>(RETOURNEMENT DE TEMPS (MENSUEL))</b> <i>(comparaison selon l'année fiscale précédente et courante)</i>		
<b>Catégorie</b>	* 1 <sup>er</sup> avril 1991 au 31 mars 1992	1 <sup>er</sup> avril 1992 au 31 mars 1993
Refus de divulguer	8.95	5.58
Retard (présomption de refus)	2.12	1.86
Prorogation de délai	3.11	1.64
Frais	2.45	1.79
Langue	-	-
Publications	-	1.81
Divers	6.83	3.00
	6.89	3.89

\* 208 plaintes portées par un plaignant à l'encontre d'un seul ministère sont exclues. Ces plaintes ayant été abandonnées, nous les avons exclues pour fins de comparaison et ne pas fausser les données.

**Tableau 4**

**RÉPARTITION DES PLAINTES PAR CONCLUSION  
(selon les institutions fédérales)**

*du 1<sup>er</sup> avril 1992 au 31 mars 1993*

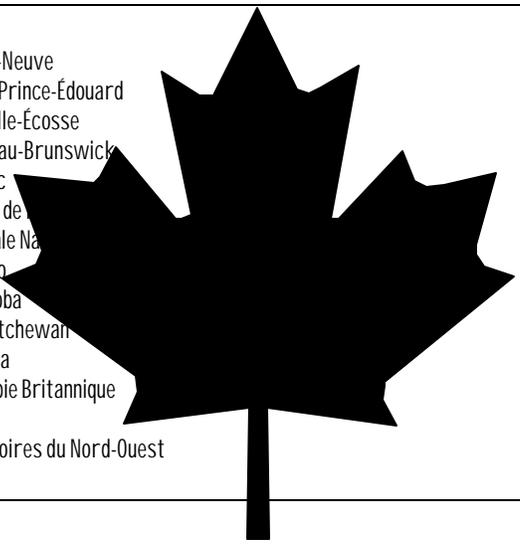
<b>INSTITUTION FÉDÉRALE</b>	<b>Réglée</b>	<b>Non Réglée</b>	<b>Bien-fondé non établi</b>	<b>Abandonnée</b>	<b>TOTAL</b>
Administration de pilotage de l'atlantique	1	0	0	0	1
Affaires extérieures et Commerce extérieur	13	0	7	0	20
Affaires indiennes et du Nord	9	0	11	1	21
Agence canadienne de développement international	5	0	2	0	7
Agence de promotion économique du Canada atlantique	2	0	0	1	3
Agriculture Canada	4	0	13	2	19
Anciens combattants	2	0	0	0	2
Approvisionnement et Services	11	0	12	1	24
Archives nationales du Canada	9	0	4	0	13
Banque du Canada	0	0	2	0	2
Bureau du Conseil privé	27	10	10	2	49
Bureau du Surintendant des institutions financières	0	0	1	0	1
Comité de surveillance des activités de renseignements de sécurité	2	0	4	0	6
Commission d'appel des pensions	0	0	1	0	1
Commission de l'immigration et du statut de réfugié	62	0	10	2	74
Commission de la Capitale nationale	5	0	0	0	5
Commission de la Fonction publique	2	0	0	0	2
Commission des relations de travail dans Fonction publique	0	0	1	0	1
Communications	8	0	2	2	12
Conseil consultatif canadien sur la situation de la femme	0	0	1	0	1
Conseil du Trésor du Canada - Secrétariat	2	0	4	1	7
Conseil de recherches en sciences humaine	1	0	0	0	1
Conseil des Arts du Canada	0	0	1	0	1
Conseil national de recherches du Canada	1	0	0	0	1
Consommation et Corporations	2	0	6	0	8
Défense nationale	20	0	10	1	31
Diversification de l'économie de l'Ouest	0	0	1	0	1

<b>Tableau 4</b>					
<b>INSTITUTION FÉDÉRALE</b>	<b>Réglée</b>	<b>Non Réglée</b>	<b>Bien-fondé non établi</b>	<b>Abandonnée</b>	<b>TOTAL</b>
Emploi et Immigration	11	0	11	0	22
Énergie, Mines et Ressources	1	0	2	0	3
Environnement	9	0	7	1	17
Finances	16	0	3	0	19
Gendarmerie royale du Canada	10	0	20	0	30
Gendarmerie royale du Canada, Commission des plaintes du publi contre la	1	0	1	0	2
Industrie, Sciences et Technologie	0	0	4	1	5
Investissement	0	0	1	0	1
Justice	8	1	13	2	24
Monnaie royale canadienne	0	0	2	0	2
Musée des beaux-arts du Canada	1	0	0	0	1
Office canadien du poisson salé	1	0	0	0	1
Pêches et Océans	6	0	8	0	14
Revenu Canada, Douanes et Accise	8	0	10	1	19
Revenu Canada, Impôt	10	0	8	2	20
Santé et Bien-être social	14	0	7	0	21
Secrétariat des relations fédérales-prov.	1	0	0	0	1
Secrétariat d'État du Canada	0	0	7	0	7
Service canadien du renseignement de sécurité, Bureau de l'Inspecteur général du	7	0	1	0	8
Service Canadien du sens. de sécurité	14	0	13	0	27
Service correctionnel	1	0	1	0	2
Société canadienne d'hypothèques et de logement	0	0	1	0	1
Société canadienne des ports	1	0	1	0	2
Société d'assurance-dépôts du Canada	1	0	0	0	1
Société de dév. de l'industrie cinématographique canadienne	2	0	0	0	2
Solliciteur général	3	0	4	0	7
Transports, Bureau de la sécurité des	1	0	2	0	3
Transports	69	0	63	3	135
Travail	0	0	2	0	2
Travaux publics	4	0	2	0	6
Hors Mandat	0	0	0	1	1
<b>TOTAL</b>	<b>388</b>	<b>11</b>	<b>297</b>	<b>24</b>	<b>720</b>

**Tableau 5**  
**RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE DES PLAINTES**  
**(selon le lieu de résidence des plaignants)**

**Fermée: du 1<sup>er</sup> avril 1992 au 31 mars 1993**

Hors Canada	1
Terre-Neuve	31
Île-du-Prince-Édouard	11
Nouvelle-Écosse	8
Nouveau-Brunswick	3
Québec	121
Région de Capitale Na	199
Ontario	95
Manitoba	13
Saskatchewan	13
Alberta	147
Colombie Britannique	72
Yukon	1
Territoires du Nord-Ouest	5
<b>TOTAL</b>	<b>720</b>



---

## Sommaires des cas

---

### Retard indu

La lenteur des ministères à répondre aux demandes de communication est très généralisée, mais elle atteint parfois des niveaux déraisonnables. Les ministères du Solliciteur général, des Finances et de l'Environnement ont, cette fois-ci, fait si peu de cas du délai de 30 jours prescrit par la Loi (avec possibilité de prorogation raisonnable) qu'ils méritent une mention spéciale.

Huit demandes de communication soumises par la même personne à deux organismes relevant du Solliciteur général - le SCRS et le Bureau de l'Inspecteur général du SCRS - ont été traitées, il faut le dire, d'une façon inacceptable. Deux de ces demandes dataient de plus d'un an, et les six autres languissaient depuis presque aussi longtemps, lorsque le demandeur se plaignit au Commissaire à l'information en août.

L'enquête permit de constater que les responsables ne se trouvaient pas au bureau de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels, mais aux échelons supérieurs du cabinet du Solliciteur général. À la fin de l'été, nous avons constaté que les dossiers étaient bloqués depuis le printemps, dans l'attente d'une autorisation, au cabinet du sous-ministre. Trois autres mois passèrent avant qu'ils ne soient remis au demandeur, après intervention du Directeur des enquêtes sur les plaintes de notre Commissariat.

Dans sa lettre au demandeur, en novembre, le Commissaire déclarait : (traduction) «Certains hauts fonctionnaires du ministère du Solliciteur général étaient, semble-t-il, paralysés par l'indécision. (...) Qu'un ministère mette plus d'un an à donner une réponse quelconque à une demande de communication est absolument intolérable. Le Parlement a voulu que soit explicite dans la loi le principe selon lequel un retard équivaut à un refus».

Au ministère des Finances, ce n'étaient pas des fonctionnaires, mais les collaborateurs du Ministre, qui avaient empêché une communication dans les délais. Ici encore, un même demandeur, auteur de quatre demandes - dont une remontait au mois de décembre précédent - perdit patience et se plaignit au Commissaire en mai. Et, encore une fois, le bureau du coordonnateur de l'AIP du Ministère se sentait impuissant. Les collaborateurs du Ministre avaient gardé les dossiers sous le coude du 9 mars au 29 avril.

Le Directeur des enquêtes sur les plaintes du Commissariat organisa une rencontre avec les hauts fonctionnaires du Ministère et les collaborateurs du Ministre. Les documents correspondant à l'une des demandes furent transmis au demandeur avant la tenue de cette rencontre. Quelques jours après celle-ci, des réponses furent expédiées concernant les autres.

Déjà l'année dernière notre rapport faisait état des nombreux retards attribuables au cabinet du Ministre et au ministère des Finances. Nous sommes contents de pouvoir rapporter que le nombre de plaintes contre ce ministère a baissé cette année. Mais il y a manifestement un blocage quelque part.

Enfin, passons au cas d'Environnement Canada - dont la réponse tardive - quelque 197 jours après la réception de la demande - montre qu'il importe d'avoir des coordonnateurs de l'accès et de la vie privée qui soient bien formés. Dans ce cas, le Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales

(BFEEE), l'organisme qui détenait les documents, décida arbitrairement de traiter lui-même la demande. Les cadres disaient souhaiter que leur personnel apprenne les marches à suivre.

C'est le pauvre demandeur qui allait en subir le contrecoup. Une prorogation jusqu'à la mi-septembre fut d'abord accordée relativement à la demande de communication reçue au début de juillet. À la mi-octobre, lorsque le demandeur se plaignit au Commissaire à l'information, aucune réponse n'avait été envoyée. À la fin de novembre, toujours rien. Le Commissariat convoqua alors - mesure exceptionnelle - une réunion des fonctionnaires du Ministère. Un lot de documents fut communiqué au début de décembre, accompagné d'une note disant que d'autres venaient d'être trouvés. Ces derniers ne furent transmis au demandeur qu'à la fin du mois suivant.

Il est bien sûr louable de vouloir instruire les fonctionnaires sur la manière de traiter une demande de communication, mais cet apprentissage ne doit pas se faire aux dépens des droits d'un demandeur. Il faudrait recourir aux services de coordonnateurs formés jusqu'à ce que les leçons soient apprises.

### **Le côté humain de la tâche**

Il arrive de temps en temps que les limites juridiques nous paraissent inhumaines, tellement certains cas sont poignants. La justice est peut-être aveugle, mais nous ne pouvions rester indifférents à la plainte d'une dame de Vancouver dont la fille avait été assassinée.

Cette personne voulait que la GRC lui remette les photos de sa fille, prises au cours de l'enquête concernant ce crime resté sans réponse. Elle souhaitait les conserver et les montrer à des membres de sa famille encore trop jeunes au moment de la tragédie pour qu'on puisse les leur faire voir. Il y avait notamment une photo du visage de sa fille, un visage paisible.

La GRC répondit que la *Loi sur l'accès à l'information* ne lui permettait pas de communiquer, par les voies officielles, les renseignements recueillis aux fins des services assurés aux provinces ou aux municipalités. La force policière ne pouvait interpréter la loi autrement.

Notre Commissariat non plus. Si tragique que soit l'affaire et si convaincants que soient les arguments, le Commissariat doit appliquer la loi adoptée par le Parlement. Le législateur n'a pas prévu les prières d'une mère dont la fille a été assassinée.

Nous offrîmes à cette dame nos plus sincères condoléances - et un peu plus. Après des entretiens avec la GRC, on put lui donner l'assurance que les photos seraient conservées pendant au moins 20 ans. Si jamais un suspect est arrêté et jugé, elles seront là. Si une enquête sur un autre crime ou une confession inattendue débouche sur de nouvelles accusations, les preuves relatives à ce meurtre, commis des années auparavant, seront toujours dans les archives.

Aucune action humaine ne peut jamais compenser la perte d'un enfant. Mais les gestes de compassion peuvent apporter un certain réconfort. Il est possible de respecter les limites de la loi sans restreindre entièrement les élans du cœur.

### **Dans l'intérêt public**

D'après l'un des principes que consacre la Loi, aucun document ne doit être divulgué si cela risque de nuire à une entreprise privée. Cette règle comporte toutefois une exception : l'intérêt public peut

prévaloir sur tout préjudice éventuel à une entreprise. C'est là une des assises de la *Loi sur l'accès à l'information*. Lorsque la santé publique, la sécurité publique ou la protection de l'environnement sont en jeu, la Loi prescrit que les intérêts commerciaux peuvent passer en second. Les institutions fédérales peuvent décider de transmettre à des demandeurs les renseignements qui leur ont été fournis par des entreprises. (Pour leur part, les entreprises peuvent recourir à la Cour fédérale, pour faire interdire la divulgation.)

Il est rarement facile de soupeser les intérêts. Il faut chercher à faire le moins de tort possible. Dans le rapport de l'année dernière, nous avons évoqué un cas qui soulevait des doutes quant à la force avec laquelle doit prévaloir l'intérêt public. Heureusement, en l'occurrence, les fonctionnaires avaient choisi la santé publique plutôt que le bien-être d'une entreprise.

Dans cette affaire, les documents demandés, qui avaient été soumis à Santé et Bien-être social Canada, devaient démontrer l'efficacité d'une pommade pour les lèvres, vendue pour soigner les boutons de fièvre. Les documents avaient été remis par le manufacturier en vue d'obtenir une autorisation aux termes de la *Loi sur les aliments et drogues*. Rien ne laissait supposer une menace contre la santé, mais certaines autorités médicales doutaient que le produit puisse guérir les boutons de fièvre. Le Commissaire était d'avis qu'il est de l'intérêt public que l'on puisse déterminer si un produit constitue ou non «un remède de charlatan».

Le ministère de la Santé s'est toutefois montré réticent, soutenant que les documents n'avaient pas à être communiqués parce que les opinions médicales défavorables sur l'ingrédient principal du produit se fondaient sur des produits analogues, lesquels n'étaient plus en vente. Cet argument parut déroutant, et même inquiétant, au Commissaire. Si des renseignements défavorables étaient soustraits à la communication, cela ne nuirait-il pas à la capacité des consommateurs de choisir en connaissance de cause?

Au bout du compte, le Ministère réexamina sa position et accepta de transmettre au demandeur tous les documents que le Commissaire jugeait possible de communiquer en vertu de la Loi.

En revanche, dans une autre affaire concernant le ministère de la Santé, l'intérêt public ne prévalut pas et certains renseignements confidentiels ne furent pas communiqués. Pourtant, la ressortissante australienne qui avait présenté la demande put obtenir quelques renseignements contenus dans le dossier.

Dans ce cas, aucun élément de preuve n'indiquait qu'il était de l'intérêt public que soient divulgués les résultats des tests qui accompagnaient la demande d'autorisation d'exploiter un nouveau médicament. La société pharmaceutique, toutefois, soutenait fermement que la communication de quelque aspect que ce soit de sa demande d'autorisation pourrait nuire à sa compétitivité au Canada et ailleurs. Le Commissaire eut du mal à avaler cet argument, car une partie des résultats avaient déjà été publiés antérieurement.

Grâce à une médiation du Commissariat, la demanderesse reçut une référence bibliographique renvoyant à la monographie concernant le produit, laquelle citait les études publiées. La décision respectait l'important principe selon lequel les renseignements qui sont manifestement du domaine public peuvent être distingués des données confidentielles, lorsque rien ne prouve qu'il y a risque pour le public.

Au Canada comme ailleurs, 1992 n'a pas été une bonne année pour la vie privée des représentants de l'État. Non, les curieux n'ont pas pu rassasier leur soif de quelque dialogue piquant capté sur les téléphones cellulaires de deux fonctionnaires fédéraux, d'un échange entre deux amants au ban de la société ou de quelque squelette sorti de son placard pour se promener. Toutefois, la détermination à fouiller et à exposer au grand jour, si ce n'est à nuire, était manifeste dans plusieurs plaintes portées contre l'administration fédérale pour refus d'accès.

Les plaignants - la plupart du temps des journalistes - voulaient savoir qui sont ceux dont les enfants et les conjoints disposent d'un passeport diplomatique. Ils voulaient savoir combien les contribuables paient pour permettre à un haut fonctionnaire de déménager d'une ville à l'autre. Ils voulaient savoir quels sous-ministres et quels hauts responsables avaient choisi une Buick Regal ou une Chevrolet Caprice comme voiture de fonction, payée partiellement avec les deniers publics (une automobile est un avantage imposable).

Cette dernière question, diront certains, n'outrepassait pas les limites du bon sens et du bon goût. Lorsqu'une automobile accompagne ordinairement un poste et un titre, ceux qui paient la facture (le public) ont le droit d'être renseignés. D'ailleurs, le Commissariat à l'information a contesté avec succès une tentative visant à retenir des renseignements de ce genre.

Dans une autre affaire, toutefois, le droit de savoir du demandeur ressemblait sérieusement à un désir de savoir. Cette personne voulait la liste complète des membres des familles de fonctionnaires, de citoyens ordinaires et de hauts représentants de l'État à qui des passeports spéciaux avaient été accordés pour leur permettre de traiter des affaires au nom du gouvernement ou d'appuyer ceux qui le font. Un jour, quelqu'un avait aperçu un conjoint qui, en rentrant de vacances, avait utilisé son passeport pour éviter la longue file d'attente à la douane.

L'intrusion dans la vie privée - sans parler des éventuels abus auxquels la liste pouvait donner lieu - n'était nullement justifiée par quelque intérêt prépondérant du public en matière de passeports. Bien utilisés, les passeports ne coûtent rien aux contribuables. Ils accélèrent les formalités frontalières pour les représentants officiels et leur facilitent l'accès à leurs homologues, aux immeubles gouvernementaux et aux salles de conférence dans les pays étrangers.

Impossible de reléguer le droit à la vie privée au second plan sous prétexte que le passeport bordeaux pouvait être classé parmi les «avantages financiers facultatifs» - selon la judicieuse clause de sauvegarde prévue par le Parlement. Le passeport épargne du temps certes, mais il n'apporte pas d'argent. Qui plus est, en 36 ans, le ministère des Affaires extérieures n'a jamais refusé de délivrer un tel passeport à une personne qui y avait droit. Voilà pour le pouvoir discrétionnaire!

Dans les lois concernant l'accès à l'information et la vie privée, le Parlement a fait en sorte que le droit à la vie privée des personnes qui travaillent pour l'État, qu'elles soient élues ou nommées, soit moindre que le droit à la vie privée des autres citoyens. Rien n'indique toutefois que le législateur ait eu l'intention de verser dans le domaine public tous les aspects de la vie professionnelle des fonctionnaires.

Les fureteurs malavisés qui font fi des droits raisonnables et légaux des fonctionnaires ont peu de chances d'être entendus avec sympathie par le Commissaire à l'information. Il est légitime que la vie privée des employés de l'État soit protégée. N'y va-t-il pas de l'intérêt du public, après tout, que l'on puisse retenir dans la fonction publique des gens honorables et intègres?

## Questions d'argent

Comme la politique et la religion, l'argent peut cimenter les rapports entre les personnes ou devenir une grave cause de conflit. Bien entendu, le Commissariat entend surtout parler des mécontents, de ceux qui n'acceptent pas les frais qu'on leur réclame en échange de renseignements gouvernementaux ou de ceux qui estiment ne rien avoir à payer et avoir droit, raisonnablement et légalement, à une dispense.

Les règlements qui découlent de la *Loi sur l'accès à l'information* sont généreux pour les demandeurs. Les cinq dollars qui accompagnent chaque demande donnent droit à cinq heures de service de recherche et de préparation à la communication par des fonctionnaires. Si la demande exige davantage de temps, les heures de travail, même si ce sont celles du premier fonctionnaire d'un organisme, ne peuvent être facturées à un tarif supérieur à dix dollars (soit 19 500 \$ pour la valeur d'un an de travail!).

Les défenseurs de la liberté d'accès à l'information soutiennent que c'est très bien ainsi. Les contribuables paient pour que l'information soit recueillie. Ils ne devraient pas avoir à verser de grosses sommes pour se les faire communiquer. Cas par cas, document par document, il est pratiquement impossible de réfuter cet argument.

La conviction des ministères chancelle toutefois lorsqu'ils voient des millions de dollars de renseignements sortir, à pleines portes, au profit d'un seul demandeur. Revenu Canada est de ce nombre. Ce ministère estime que les plus de 400 000 pages de documents qu'il a transmises à un avocat fiscaliste de Montréal aux termes de la loi sur l'accès ont coûté aux contribuables 1,1 million de dollars de plus que ce que l'avocat a versé pour les avoir.

Cet avocat, qui publie un bulletin mensuel, n'est pas la seule personne à faire son beurre avec les dossiers du gouvernement en l'état actuel du droit. Lorsque quelques-uns bénéficient, aux dépens du contribuable, du faible barème des frais imposés, est-ce dans le barème qu'il faut chercher l'erreur? Le problème est complexe. Le rapport de l'année dernière contenait une proposition de solution : on pourrait vendre sur le marché les renseignements spécialisés qui ont une valeur ajoutée. L'idée fait son chemin, mais aucune solution n'a été apportée.

Dans l'intervalle, le Commissariat, les ministères et les utilisateurs de la loi continuent de lutter. Il est encourageant de constater que certaines institutions, comme les Archives nationales du Canada, se sont donné des politiques fermes et raisonnables (voir p. xx). En revanche, il est décourageant que d'autres continuent à présenter des devis extravagants. Ceux-ci deviennent un motif de polarisation et de conflit.

Le ministère de la Défense nationale (MDN) s'est mérité la douteuse réputation du plus gourmand évaluateur de frais; il a déjà facturé 15 000 \$ à un demandeur et présenté un devis de 440 000 \$ à un autre. Sa plus grosse facture anticipée s'adressait à un journaliste d'Ottawa : elle dépassait le million de dollars. Ce journaliste avait demandé qu'on lui communique les renseignements qui avaient servi à la prise des décisions visant la réduction des Forces armées du Canada, l'augmentation du nombre de réservistes, la réduction draconienne du nombre de soldats stationnés en Europe et le redéploiement d'une bonne part de la marine sur les côtes est et ouest du pays. En outre, le Ministère demandait une prorogation de délai de 330 jours pour répondre à ces demandes.

L'enquêteur du Commissariat, à force de persuasion, put exercer une médiation. Le Ministère accepta d'aider le journaliste à préciser sa demande et à en réduire le coût. Le journaliste affirma qu'il avait demandé qu'on l'aide à le faire dès le départ, mais que le Ministère avait refusé. Cet incident malheureux, où le sens commun et l'esprit de coopération ont été abondamment bafoués, sera, nous l'espérons, le dernier d'une série d'erreurs tactiques dans l'utilisation de la Loi.

À l'opposé, le ministère de l'Agriculture, ayant jugé avec raison qu'une demande de dispense ne répondait pas aux critères du Ministère, consentit néanmoins à réduire les frais de près de la moitié. Le demandeur souhaitait une dispense de 700 \$ pour le motif qu'il prévoyait rendre publics les renseignements qu'il voulait obtenir sur un virus qui affecte les pommes de terre. À Île-du-Prince-Édouard, où vit et travaille ce demandeur, la santé des pommes de terre revêt effectivement un grand intérêt économique. Le Ministère avait toutefois conclu que le virus ne constituait nullement une menace à la santé humaine, à la sécurité publique ou à l'environnement.

Une plainte et une enquête s'ensuivirent. Conclusion : la position du Ministère était raisonnable, mais sa politique légèrement étroite. En réduisant les frais de moitié, il avait fait montre de bonne volonté.

Enfin, voici l'exemple d'un organisme qui, désireux de faire épargner une petite somme à un demandeur, força la GRC et le Commissariat à déployer des efforts extraordinaires, à grands frais pour les contribuables.

La Gendarmerie royale avait reçu deux demandes de communication identiques - une aux termes de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et l'autre, de la *Loi sur l'accès à l'information*. Les renseignements personnels sollicités en vertu de la première de ces lois ne coûtent rien. Les fonctionnaires de la GRC ont donc remis au demandeur les cinq dollars qui accompagnaient sa demande en vertu de la seconde et procéda au traitement en appliquant la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

Le demandeur était d'accord. Il économisait également les frais de copie, payables en vertu de la loi sur l'accès, mais non pas de la loi jumelle relative aux renseignements personnels. Il était d'accord jusqu'à ce qu'il reçoive ses documents, car certaines parties en avaient été supprimées. Il se plaignit au Commissaire à la protection de la vie privée. Avant que cette plainte ne soit réglée, il en déposa une autre auprès du Commissaire à l'information, affirmant que ses droits d'accès avaient été violés. Il voulait en appeler à la Cour fédérale, mais ce recours lui était interdit tant que le Commissaire à la protection de la vie privée n'avait pas pris de décision sur sa plainte.

Pour cinq dollars et quelques frais de photocopie, onze mois avaient été perdus, sans compter le temps des fonctionnaires de la GRC et des enquêteurs des deux commissariats.

Il s'agit là d'un cas fort singulier n'ayant guère de chances de se répéter. Il illustre toutefois combien il est nécessaire d'expliquer les règles qui régissent l'imposition de frais et leurs conséquences aux demandeurs. Quand il est question d'argent, les conflits et les confrontations sont toujours possibles. La meilleure des politiques, si elle est mal communiquée, ne vaut alors pas plus cher qu'une absence de politique.

Il est extrêmement difficile de calculer ce qu'il en coûte véritablement pour examiner le régime d'accès à l'information. Les chiffres sont très peu sûrs. Le scepticisme est donc de rigueur. Les gouvernements qui s'opposent aux lois sur l'accès ou qui les voient comme un joug sont naturellement portés à gonfler les coûts. Les tenants des droits d'accès, y compris les commissaires à l'information - si estimables et incorruptibles qu'ils soient - ont toutes les chances de sous-estimer les coûts réels.

Il y a tant d'impondérables que l'on peut défendre aussi bien une position que l'autre. Il est virtuellement impossible, par exemple, de calculer avec la moindre précision les coûts salariaux de la Loi. Le domaine de l'accès à l'information n'occupe à plein temps que relativement peu de fonctionnaires, mais ils sont nombreux, à tous les niveaux, ceux qui, tout en assumant beaucoup d'autres responsabilités,

s'occupent d'accès de temps à autre.

Pour la plupart des ministères, l'accès à l'information est un poste budgétaire insignifiant, car ils reçoivent très peu de demandes. Des 157 institutions fédérales visées par la *Loi sur l'accès à l'information*, cinq (Approvisionnement et Services Canada, Archives nationales du Canada, Revenu Canada, Impôt, Santé et Bien-être social Canada et Affaires extérieures et commerce extérieur) ont reçu la moitié de toutes les demandes officielles en 1991-92.

Dix ministères regroupent 73 p. 100 de l'ensemble des demandes (actuellement, leur nombre est d'environ 10 000 par an). Ces institutions très sollicitées considèrent sans doute l'application de la Loi comme un poids, surtout en cette époque de restrictions. En pourcentage, toutefois, au regard des budgets importants, l'accès ne pèse pas lourd.

Le calcul des coûts devrait aussi tenir compte des avantages que la Loi apporte au Trésor en rendant l'information publique. De par sa simple existence, en rendant possible le dévoilement de réalités gênantes, elle incite à la sobriété financière, et pas seulement dans les notes de frais.

Le revers de la médaille, ce sont les revenus provenant des demandeurs : les cinq dollars accompagnant les demandes et les frais imposés pour la recherche, au-delà des cinq premières heures gratuites. La *Loi sur l'accès à l'information* n'est pas et ne risque pas de devenir une source de profit pour le gouvernement. À une notoire exception près - la perception des taxes et des impôts - les gouvernements sont remarquablement inhabiles à se faire payer les services qu'ils rendent. Au gouvernement fédéral et ailleurs, les choses se passent de la même façon : les sommes obtenues au titre de l'accès à l'information équivalent à moins d'un pour cent des sommes totales engagées pour traiter les demandes.

On en arrive à se demander s'il vaut la peine d'imposer des frais. Après tout, on ne demande rien aux personnes qui se plaignent au Commissariat lorsque leurs demandes de communication sont rejetées ou que les réponses se font attendre. Ces enquêtes gratuites constituent peut-être la meilleure aubaine de l'administration publique, surtout pour les habitués.

Il ne s'agit pas de faire en sorte que les plaignants assument le coût des enquêtes même lorsque les plaintes ne sont pas fondées. La perspective d'avoir à payer serait un dissuasif. Les personnes qui ont des raisons légitimes de se battre contre les retards et les rejets injustifiés hésiteraient à se plaindre, de crainte de perdre leur cause. L'anomalie vaut tout de même la peine d'être soulignée : les recherches prolongées commandent des frais, alors que c'est peut-être une mauvaise gestion des documents qui en est la cause; et les instructions de plainte, longues et coûteuses, sont gratuites pour le plaignant.

En théorie, le contribuable qui n'a pas recours à la Loi ne devrait pas subventionner ceux qui s'en servent. Pourquoi les utilisateurs qui sont en affaires, lesquels constituent de loin la catégorie la plus importante (41 p. 100), ne paieraient-ils pas un prix avoisinant ce qu'il en coûte réellement pour traiter leurs demandes? La plupart d'entre eux pourraient, en toute légalité, réclamer une déduction fiscale. Faire payer les usagers est une politique honorable et de plus en plus tentante pour les gouvernements qui manquent de liquidités.

Mais le fait de rendre le gouvernement accessible et d'éclairer certaines zones restées jusque-là dans l'ombre comporte des avantages importants (bien qu'impossibles à mesurer) pour tous les contribuables. Les médias soutiennent, avec une certaine raison, qu'ils servent l'intérêt public en faisant la lumière. Pourtant, les médias sont des entreprises, souvent de grosses entreprises. Faut-il faire payer General Motors et pas Southam News?

Toute cette question des coûts ne mène qu'à l'incertitude et à la contradiction. Il existe toutefois un principe qui mérite d'être affirmé et fermement défendu : les frais ne doivent jamais constituer un moyen de dissuader les demandeurs d'accès.

### **Avec de la volonté. . .**

Un journaliste demanda au ministère de la Défense nationale de lui remettre les rapports d'enquête sur la mort par noyade, survenue en février 1991, de deux marins des Forces canadiennes. Un problème inhabituel se posa alors, auquel on allait trouver une solution originale.

La tragédie se produisit au moment où le Matelot-chef Sean William Hynes et le Sous-lieutenant Corey Wells étaient en train de vérifier la coque d'un navire américain amarré dans les îles portugaises de Madère, situées au large de la côte africaine. Le navire américain, le USS Pharris, ainsi qu'un navire canadien, participaient à un exercice de groupe de l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN).

Le règlement de l'OTAN interdit aux pays membres de divulguer des documents sans obtention préalable de la permission de tous les pays en cause. Le ministère de la Défense répondit promptement à la demande du journaliste, lui disant que tous les renseignements étaient visés par une exception obligatoire de la *Loi sur l'accès à l'information*. Celle-ci oblige les fonctionnaires à refuser de communiquer tous les renseignements d'un État étranger ou d'un organisme international qu'ils détiennent, sous le sceau de la confidentialité.

Le journaliste se plaignit au Commissaire à l'information et, au bout du compte, il s'avéra qu'il existait un moyen de lui remettre l'information tout en respectant le règlement de l'OTAN et le droit canadien.

L'enquête ne tarda pas à déterminer que trois, et non pas deux enquêtes avaient été menées sur l'accident. L'une d'entre elles avait été ordonnée par le commandant du HMCS Margaree, sur lequel servaient les Canadiens. Une autre fut menée par une commission d'enquête conjointe de l'OTAN, créée par le Commandant en chef des forces alliées dans l'Atlantique. Le groupe comprenait des officiers canadiens, américains et portugais. Quant à la troisième enquête, sommaire, elle avait été ordonnée par le Commandant du cinquième escadron de destroyers du Canada et réalisée en même temps que l'enquête de l'OTAN. Cette procédure a permis aux enquêteurs canadiens d'accéder aux déclarations écrites et aux témoignages verbaux du personnel de l'USS Pharris.

Devant l'absence de consentement à la publication des documents de l'OTAN, les enquêteurs se tournèrent du côté de l'enquête canadienne ordonnée par le commandant du HMCS Margaree. Il s'agissait d'une enquête entièrement canadienne. Aucune déclaration ni discussion mettant en cause des membres non canadiens de la Force navale de l'OTAN n'avait été relevée.

Le ministère accepta de communiquer la majeure partie du rapport canadien, après en avoir retranché les renseignements personnels. Le Commissariat apprit par la même occasion que le ministère avait donné aux parents des plongeurs des lettres résumant les constatations des trois enquêtes ainsi qu'une chronologie des événements. Ces mêmes renseignements furent remis au journaliste. Il en fut reconnaissant.

Quelque temps plus tard, une note de félicitations arriva au Commissariat (traduction) «N'eût été du Commissaire à l'information, certains faits entourant les regrettables décès seraient demeurés cachés pour toujours».

## **Lent et étroit**

Quelqu'un demanda à Environnement Canada des renseignements sur le fait que le Canada n'avait pas ratifié la Convention de Bâle concernant le mouvement des déchets toxiques. Au départ, il sembla que la réponse allait être gigantesque. La documentation s'étalait sur trois ans. Dans un souci d'économie, la demande fut réduite de manière à ne viser que les correspondances reçues et expédiées par le sous-ministre. Réponse : néant.

Une telle réponse aurait troublé la plupart des demandeurs. Dans ce cas-ci, elle eût l'effet d'un éperon, car la dame qui avait déposé la demande savait que les lettres existaient. Elle avança quelques dates auxquelles certaines avaient pu être envoyées. Un autre ministère confirma ses dires, en repérant certaines correspondances échangées avec son propre ministre.

Rejetant la possibilité d'une défaillance de la mémoire collective pour expliquer cette réponse du ministère, la dame déposa une plainte auprès du Commissaire à l'information, car, disait-elle, elle soupçonnait quelque chose de bien pire.

L'enquête confirma que les correspondances pouvaient être trouvées. Cela se fit sans délai, mais le long processus de communication dut être repris au début avant que la demanderesse puisse recevoir ses documents. Pourquoi le ministère n'avait-il pas trouvé les documents la première fois? Les six lettres avaient été classées dans des chemises marquées «élimination des déchets», sans aucune mention de la «Convention de Bâle». Telle fut son explication.

Lorsqu'une demande est réduite, dans l'intérêt des deux parties, il ne faudrait pas que la recherche soit tellement limitée qu'elle passe à côté de renseignements utiles. Les problèmes qui risquent de surgir lorsque l'on réduit une recherche à un très petit nombre de mots clés ne feront qu'empirer lorsque les renseignements seront stockés et consultés électroniquement. Il faut prendre l'habitude de mener des recherches à large portée.

## **Parfois, malheur est bon. . .**

De temps en temps, le peu de cas qui est fait de la loi relative à l'accès est tellement flagrant que, même dans l'institution fédérale où cela se produit, les gens n'en reviennent pas. Un malheureux incident de ce genre se révéla un jour lorsque quelqu'un s'adressa au Commissariat à propos du refus que lui avait opposé la Commission de l'immigration et du statut de réfugié (CISR).

À quelque chose malheur est bon, car cette affaire a permis d'attirer l'attention du nouveau Président de la CISR. Ainsi décida-t-il de revoir les méthodes que son organisme appliquait en matière d'accès à l'information. Cela produisit d'excellents résultats.

L'affaire en question concerne l'enregistrement sonore d'un stage que la CISR avait organisé pour ses membres, à Toronto, et qui avait pour sujet la prise de décisions. Un professeur de droit, un des membres de la Commission de réforme du droit et un juge de la Cour fédérale avaient parlé devant le groupe. La demande de communication concernant ces bandes fut rejetée.

Les commentaires émanant d'un juriste et d'un membre de la Commission de réforme du droit étaient protégés par le secret professionnel des avocats, affirmait la Commission. À l'examen, on estima que les paroles du juge contenaient des conseils, et cette partie fut, par conséquent, entièrement exceptée.

Mais le plus étonnant en ce qui concerne le traitement de la demande s'est révélé pendant l'enquête du Commissariat. La décision de refuser toute communication avait été prise «dans l'abstrait». Personne ne s'était donné la peine d'écouter l'une ou l'autre des bandes.

L'enquête conclut qu'aucun secret professionnel ne liait le professeur de droit ni le membre de la Commission de réforme du droit à l'auditoire. Et même si un tel rapport avait existé, la seule présence d'un troisième orateur et d'un modérateur (un juge de la Cour d'appel fédérale) en aurait perturbé le caractère privilégié.

Les commentaires du juge contenaient effectivement des conseils à l'intention des membres. En vertu de la Loi, toutefois, la CISR aurait dû prélever ces conseils et communiquer le reste.

Le nouveau Président de l'organisme déclara regretter la façon dont la demande avait été traitée et ordonna la remise immédiate des bandes et d'une transcription au demandeur. Abandonnant son attitude d'apparente indifférence, sous son nouveau Président, la Commission montra qu'elle tiendrait désormais compte des exigences et de l'esprit de la loi.

## **Le passé est un prologue**

Comme d'habitude, cette année, plusieurs journalistes ont eu recours à la Loi pour obtenir des renseignements sur le parc de voitures que le gouvernement met à la disposition des membres du Cabinet, des sous-ministres et de certains dignitaires nommés par le gouverneur en conseil.

Ayant d'abord laissé traîner les choses (environ 39 jours s'étaient écoulés après le délai de réponse de 30 jours), le ministère des Approvisionnements et Services communiqua certains détails sur les modèles des voitures, leurs prix et les dates d'achat, sans toutefois donner les noms des hommes et des femmes qui avaient l'usage de ces véhicules. Il s'appuya sur un article de la Loi qui autorise les fonctionnaires à refuser de divulguer des renseignements, si la sécurité de certaines personnes peut vraisemblablement s'en trouver menacée.

Des représentants du ministère avaient discuté de la question avec des membres du Secrétariat du Conseil du Trésor, qui leur avaient fait part des inquiétudes de la Gendarmerie royale quant à la sécurité de quelques ministres et sous-ministres.

Un journaliste se plaignit au Commissaire à l'information de ce que sa demande avait été rejetée, ce qui déclencha une enquête. Le journaliste se serait contenté de connaître le modèle de la voiture attribuée à chaque dignitaire, sans plus de précisions sur chaque voiture. Le ministère fit alors savoir que des renseignements de ce genre avaient été publiés au cours des années précédentes. En fait, ils avaient paru dans le *Hansard*, en juin 1991.

Le coordonnateur de l'information du ministère reconnut qu'il n'existait aucun motif valable pour retenir les noms et promit de les communiquer sans délai. De fait, plusieurs ministres et sous-ministres utilisaient des places de parking réservées, parfaitement visibles par le public - sans craindre, semble-t-il, pour leur sécurité, au cas où leur voiture pourrait être identifiée.

En fait, la communication ne se fit pas rapidement. Après quelques jours, le ministère demanda un délai pour corriger et vérifier des inexactitudes qui venaient d'être découvertes dans les documents. Puis, il demanda du temps pour créer un nouveau document. Les échéances se succédèrent. Après s'être beaucoup fait prier, il finit par communiquer les renseignements. Malheureusement trop tard, d'après le

Commissaire. Le coordonnateur du ministère et son personnel avaient été très serviables, mais des décisions prises ailleurs avaient entravé le mécanisme.

L'affaire a eu au moins un effet heureux, celui de créer un précédent, si modeste soit-il. Peut-être le passé sera-t-il le prologue d'un nouveau chapitre dans le traitement des demandes.

### **Le mauvais message**

Un écrivain, qui souhaitait obtenir copie d'un accord de principe entre le gouvernement fédéral et la bande crie «Woodland», établie dans le nord de l'Alberta, dut subir un retard inutilement long. Plus d'une année passa entre le jour où le ministère des Affaires indiennes et du Nord reçut sa demande et celui où le document lui fut communiqué.

Le demandeur se plaignit dans les médias de ce que ses tentatives officieuses pour obtenir des renseignements de la part du ministère avaient complètement échoué. Il parla aussi de son recours auprès du Commissariat. Le message qu'il reçut, du début à la fin, n'était jamais le bon : rejet, retard, retard. Moins de temps aurait pu s'écouler. Si le ministère avait présenté une demande complète et exacte au service juridique du Bureau du Conseil privé (BCP), les choses seraient peut-être allées plus rondement.

Les fonctionnaires du BCP furent consultés parce que le ministère avait adopté la position que l'accord de principe, en tant que renseignement confidentiel du Cabinet, était automatiquement exclu du champ d'application de la Loi. D'entrée de jeu, cette affirmation semblait aller à l'encontre du bon sens. Le gouvernement fédéral n'était pas la seule partie à cette entente, le Cabinet n'était pas le seul propriétaire des renseignements.

Néanmoins, le service juridique du BCP maintint par la suite que les renseignements reçus par lui de la part du ministère l'avait amené à reconnaître l'exclusion des renseignements.

Le Commissariat fit valoir que l'entente avait été rédigée par plusieurs parties : représentants d'une bande indienne, fonctionnaires du gouvernement de l'Alberta et autorités fédérales. Plusieurs organismes n'appartenant pas au gouvernement fédéral possédaient le document. Qui plus est, le ministère avait rendu publique - très publique, puisqu'il s'agissait d'un communiqué - une partie de son contenu, plusieurs mois avant que l'auteur ne fasse sa demande.

On persuada le ministère de faire connaître ce nouveau renseignement au service juridique du BCP. Celui-ci changea alors d'avis à propos de la non-communication de l'entente. Le dernier retard ne pouvait pas être évité : le ministère était tenu de prévenir les autres parties à l'entente qu'une communication avait été demandée et de prendre connaissance de leurs objections.

À la fin, l'auteur reçut les renseignements amputés de quelques mots, qui avaient été exceptés à bon droit. Malheureusement, il dut également conclure que les recherches en vue de satisfaire à la Loi se font à pas de tortue.

### **Plus de «tout ou rien»**

Le ministère de la Défense nationale (MDN) adopta la position du «tout ou rien» devant la demande d'un journaliste qui voulait le rapport d'une commission d'enquête sur l'écrasement d'un avion Hercules

130, cause du décès de cinq personnes près d'Alert.

L'existence du rapport d'enquête était connue - le commandant de la base des Forces canadiennes d'Edmonton avait déclaré l'avoir reçu. Le ministère rejeta néanmoins la demande, invoquant le fait que l'enquête n'était pas terminée.

Pis encore, trois mois après que le journaliste d'Ottawa eut fait sa demande, le ministère donna une conférence de presse à Winnipeg et y révéla d'importantes parties du rapport. Mais il persistait à refuser de le communiquer.

L'enquête révéla qu'une version fort substantielle des constatations issues de l'enquête avait été donnée aux cadres supérieurs du ministère, un mois après l'accident fatal survenu près de la station radar. Les fonctionnaires responsables de l'accès au ministère (les coordonnateurs de l'accès sont parfois les derniers à être informés!) n'avaient pas de renseignements exacts sur l'état d'avancement du rapport. Un enquêteur contesta la position du ministère, et celui-ci transmit le document sans délai.

Un examen nous permit de constater qu'une bonne partie du rapport pouvait être communiquée sans préjudice à la vie privée des individus. Il était également possible de prélever certains renseignements, que l'on pouvait raisonnablement considérer comme des avis ou des recommandations, et de les retenir en vertu d'une exception prévue à la Loi.

D'après la conclusion du Commissaire, qui fut acceptée par le ministère, il importe peu qu'un rapport contienne ou non le point final sur une question. Tout ministère est tenu de respecter la loi à l'égard de n'importe quel document dont on demande la communication et qui peut être repéré. Si tous les renseignements ne peuvent pas être divulgués, il est alors de son devoir de faire le tri entre les parties communicables et les autres.

L'affaire a eu au moins une conséquence heureuse : le ministère a abandonné sa position traditionnelle et ne refusera désormais plus d'effectuer des prélèvements et de divulguer les éléments d'information des commissions d'enquête qui peuvent être communiqués.

## **Public et privé à la fois**

Il arrive souvent que des documents contiennent à la fois des renseignements personnels et des informations de nature publique. Il s'agit alors de supprimer ce qui ne doit pas être divulgué, sous peine d'atteinte à la vie privée des individus, avant de communiquer l'ensemble du document - qui présente un intérêt.

C'est ce qu'il fallait faire lorsqu'un journaliste demanda les comptes rendus de tous les accidents survenus dans les eaux de Terre-Neuve en 1989 et 1990. L'Administration de pilotage de l'Atlantique, qui reçoit ces comptes rendus, rejeta la demande. Elle invoqua la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et la nécessité d'obtenir le consentement de tous les pilotes qui avaient déposé des rapports.

L'enquête révéla que, même si les comptes rendus contenaient quelques renseignements personnels - noms des membres d'équipage, des officiers de bord et d'autres personnes qui peuvent avoir été témoins d'un accident - une bonne partie des documents n'étaient pas de nature privée. En revanche, de nombreux détails pouvaient s'avérer forts intéressants : les conditions du temps et de la mer, le comportement du navire, les circonstances de l'accident, etc.

Le Commissaire à l'information rappela à l'Administration de pilotage que la *Loi sur l'accès à l'information* non seulement permet, mais exige, que les renseignements qui ne peuvent être communiqués soient prélevés et séparés de ceux qui peuvent l'être. Dans ce cas précis, les noms des pilotes et leurs opinions en tant qu'employés de l'Administration ne pouvaient pas être protégés en vertu de la Loi relative à la vie privée. Toutefois, les noms des autres personnes se trouvant à bord n'avaient pas à être divulgués.

Fort de sa connaissance actualisée et approfondie de la portée et des limites de la loi, l'Administration de pilotage communiqua au journaliste suffisamment de renseignements pour le satisfaire, tout en retenant d'autres éléments d'information, pour protéger la vie privée des gens.

### **C'est nous qui nous sommes trompés**

Dans le rapport annuel de l'année dernière, la Banque du Canada fut accusée à tort d'avoir négligé de renseigner les Canadiens (par le truchement du répertoire des renseignements du gouvernement, *Infosource*) de la variante applicable aux demandes de communication adressées à la Banque, soit que le chèque de 5 \$, destiné à couvrir les droits afférents à une demande, doit être libellé à la Banque du Canada, et non pas au Receveur général du Canada.

La plupart des ministères et organismes font acheminer les sommes qui leur sont destinées chez le Receveur général. La banque fait exception, car elle possède son propre compte.

Or, ce n'était pas la banque qui avait commis une erreur, mais bien le Commissariat. La banque avait effectivement pris, à point nommé, les mesures nécessaires pour faire préciser dans le répertoire qu'elle recevait ses propres paiements. Toutes nos excuses.

La plainte qui avait attiré l'intérêt du Commissaire sur cette affaire suscita rapidement des mesures correctives. En effet, le formulaire de demande de communication où il était indiqué de verser toutes les sommes au Receveur général fut révisé, et la nouvelle brochure du Commissariat est exacte. Nous finirons par y arriver!

### **Qui est propriétaire de quoi?**

L'Agence canadienne de développement international (ACDI) avait embauché un consultant pour mener une étude sur sa gestion stratégique. L'expert livra quatre rapports provisoires. Lorsqu'il apprit de l'ACDI que demande en avait été faite en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*, il s'opposa fermement à ce que ses travaux soient divulgués. D'après la loi en matière d'accès, les ministères ou organismes du gouvernement ne peuvent pas tenir secret le rapport d'un consultant comme ils peuvent le faire pour les avis donnés par des fonctionnaires.

L'enquête souleva plusieurs controverses. Par exemple, qu'est-ce qui constitue un rapport? La loi s'applique-t-elle seulement lorsque le travail du consultant est terminé et qu'il a écrit son dernier mot dans un rapport final? Ou veut-elle que les éléments livrés en cours de route soient également communiqués?

Si l'on s'entend pour dire que les rapports provisoires sont visés, une autre question se pose. À qui appartiennent-ils? La propriété intellectuelle en revient-elle à l'auteur? Ou bien, lorsque celui-ci donne

des opinions à un organisme gouvernemental dans un rapport provisoire, est-ce la Couronne qui en devient la seule titulaire? Le problème n'est pas simplement théorique, car la loi protège également les tiers contre la divulgation de renseignements qui risquent de leur porter préjudice. Un consultant peut-il être considéré comme un tiers? Le fait de révéler la façon dont une étude a été effectuée peut-il compromettre ses contrats à venir? Ou les consultants en demandent-ils trop, lorsqu'ils veulent être payés pour fournir des renseignements tout en continuant d'en être les propriétaires?

En l'occurrence, l'ACDI décida que les quatre rapports provisoires seraient tenus secrets. Le Commissariat à l'information adopta la position contraire. D'après lui, l'exception qui protège les tiers n'était nullement valide. Il ne souscrivit pas à l'idée que les rapports provisoires devaient être traités différemment des rapports finals des consultants. Le Commissaire reçut les représentations des uns et des autres et recommanda la communication des quatre rapports.

Pendant la durée de l'enquête, le rapport final fut publié. À la fin, l'ACDI accepta également la recommandation du Commissaire et communiqua les quatre documents antérieurs. L'Agence ne se rangea toutefois pas entièrement à l'opinion qui sous-tendait la recommandation. Il est probable que des problèmes du même genre feront de nouveau surface.

### **Un sondage reste un sondage**

Un journaliste déposa une demande pour obtenir les résultats d'un sondage (encore un!) sur une question délicate : l'attitude des militaires à l'égard de l'homosexualité et de l'emploi d'hommes et de femmes homosexuels par le ministère de la Défense nationale. Le ministère refusa. Motif invoqué : le sondage avait été mené non pas pour établir une nouvelle politique, mais pour défendre une position devant la Cour fédérale.

En effet, la politique qui interdisait l'embauchage ou la promotion des homosexuels était contestée par d'anciens soldats, dans cinq poursuites en vertu de la Charte des droits et libertés. C'est pour réagir à cette contestation, disait le ministère, qu'il avait eu besoin du sondage et qu'il se l'était procuré. L'étude était donc protégée par le secret liant l'avocat à son client.

Pas du tout, rétorquait le journaliste, qui avait trouvé des allusions à ce sondage dans un article de journal. Un député fédéral, Svend Robinson, affirma que le refus du ministère constituait une entorse à la loi relative à l'information. Lorsque, dans une relation entre un avocat et son client, c'est le gouvernement qui est le client, (traduction) «bien entendu, il lui est possible de dire : Oui, le public a le droit d'accéder à ces renseignements», fit-il observer.

Par ailleurs, comme les renseignements se trouvaient dans deux divisions différentes du ministère de la Défense, l'enquête s'en trouva compliquée. La division de l'accès du ministère n'exerçait aucune coordination. Dès le départ, le ministère affirma que seulement 40 pages appartenant à cinq documents étaient visées. À la fin, c'est sur 800 pages que l'examen a porté.

Après quelque temps, l'argument relatif au secret professionnel des avocats devint largement inutile, car une bonne partie des documents furent remis aux avocats qui représentaient les soldats. Par la suite, le journaliste reçut tout ce qui était du domaine public.

### **Une politique raisonnable**

Les Archives nationales reçurent une demande d'accès aux documents concernant les états de service d'un soldat mort au combat en 1945. La demande provenait d'un neveu qui voulait en savoir davantage sur les fonctions occupées par son oncle dans les Forces armées canadiennes et sur les circonstances de son décès.

On trouva les documents. On informa le neveu qu'il devrait verser 39 \$ pour compenser les frais de reproduction du dossier militaire complet, qui contenait 195 pages.

Le neveu se plaignit au Commissaire à l'information, arguant que l'on devrait dispenser de tous frais de ce genre les membres des familles de ceux qui ont donné leur vie pour le pays. De fait, les Archives nationales n'imposent aucuns frais lorsque la demande émane d'un membre de la famille immédiate des militaires décédés. Les tantes, les oncles, les nièces et les neveux n'en font pas partie.

Le Commissaire à l'information jugea cette politique raisonnable. Les dispenses de frais sont assumées par l'ensemble des contribuables. Par ailleurs, le Parlement a donné instruction aux ministères et organismes fédéraux de chercher à recouvrer une partie des coûts par l'imposition de frais modérés.

### **Un procédé dilatoire qui échoue**

La loi canadienne sur l'accès permet aux institutions du gouvernement de prendre le temps qu'il faut pour faire leurs recherches dans de grandes quantités d'archives ou pour consulter les ministères ou autres groupes extérieurs à l'administration publique qui risquent d'être touchés par la divulgation de certains renseignements. Dans ces cas, une prorogation du délai de réponse de trente jours est non seulement légitime, mais juste et raisonnable.

Il ne faut toutefois pas transformer cet assouplissement en échappatoire et chercher à différer indéfiniment la communication. C'est pourtant ce que semble avoir fait la Commission de l'immigration et du statut de réfugié (CISR) lorsqu'elle reçut une demande visant la transcription des bandes enregistrées lors d'un stage tenu en février 1990, ainsi que les noms des personnes qui y avaient assisté.

La Commission ne tarda pas à demander que soit prolongé de soixante jours le délai légal de trente jours. Mais elle ne respecta pas cette nouvelle date limite. Environ 112 jours après la réception de la demande, la Commission annonça au demandeur que les renseignements n'existaient pas, du moins qu'elle n'avait rien trouvé après s'être renseignée auprès de ses bureaux régionaux de Toronto et de Montréal, où travaillent les membres de son comité de formation.

Le demandeur riposta par une lettre où il demandait confirmation du fait que le stage avait ou n'avait pas eu lieu et le nom de la personne qui affirmait qu'aucun document n'existait. Les fonctionnaires de la CIRB, à Ottawa, firent une seconde tentative pour obtenir les renseignements auprès de leurs collègues de Toronto. Quelques jours plus tard, les bandes originales, ainsi qu'une liste des participants au stage firent surface.

Toutefois, les bandes qui avaient été envoyées ne pouvaient pas être déchiffrées et furent retournées à Toronto pour être réenregistrées. Dans l'intervalle, la Commission prit unilatéralement la décision de ne divulguer qu'une transcription et invita le demandeur à verser 600 \$ en garantie pour couvrir les frais. Et les retards s'ajoutaient aux retards.

Le Commissariat contesta immédiatement la décision d'exiger la transcription. Au bout du compte, les bandes furent remises gratuitement au demandeur. Mais beaucoup trop de temps s'était écoulé - de la

fin d'octobre 1991 à la fin du mois de septembre suivant - pour une demande correctement rédigée et bien présentée. Le procédé dilatoire avait échoué.

### **À la pêche aux pêcheurs**

Lorsqu'un représentant d'une association de pêcheurs voulut aller à la pêche dans les dossiers du ministère des Pêches et Océans, certains problèmes de vie privée et d'intérêt public surgirent. Cette association voulait les noms des pêcheurs d'une région donnée dont les bateaux étaient assurés par le ministère.

Elle affirmait que le déclin des réserves de morue avait forcé les pêcheurs à s'éloigner des côtes et à s'exposer davantage aux dangers de la haute mer et du mauvais temps. Elle évaluait aux deux tiers la proportion de pêcheurs qui travaillaient sans assurance, ni du ministère ni d'un assureur privé. Cette association cherchait à créer un filet de sécurité pour ses membres, mais elle voulait d'abord savoir qui était assuré. Il s'agissait d'un objectif louable et d'intérêt public. Lorsqu'un désastre maritime cause un naufrage ou des pertes de vie, à long terme, la douleur des familles s'en trouve réduite, lorsque les pêcheurs sont assurés.

Le ministère approuvait cet objectif, mais il estimait que de nommer les pêcheurs qui détenaient des assurances constituerait une révélation de renseignements personnels et une atteinte à leur vie privée. Il offrit plutôt de faire parvenir aux pêcheurs des renseignements émanant de l'association sur la nécessité de prendre des assurances.

L'enquête révéla qu'il existait plusieurs façons de toucher les pêcheurs - les médias, le courrier et cette offre du ministère des Pêches. Par ailleurs, aucune assurance ne peut empêcher un désastre. Or c'est là que réside vraiment l'intérêt public. L'assurance ne peut qu'atténuer les conséquences d'une catastrophe maritime. Ici, l'intérêt public ne pouvait faire contrepoids au caractère inviolable de la vie privée.

### **Pour l'amour de l'art**

Différents intérêts légitimes du public se sont entrechoqués le jour où le Musée des Beaux-arts du Canada accepta un don de 84 oeuvres d'art. La presse financière émit des réserves quant à leur valeur, et quelqu'un demanda accès aux deux expertises. Il était de l'intérêt du musée - et de tous les Canadiens - d'enrichir au moindre coût les collections de l'État grâce aux largesses des collectionneurs privés. Il était de l'intérêt du Trésor fédéral - et de tous les contribuables - de faire en sorte qu'aucun donateur ne bénéficie d'un reçu fiscal, et d'un dégrèvement consécutif, qui soit trop généreux. À la fin, c'est la liberté d'accès à l'information qui gagna.

Le musée venait d'accueillir (avec gratitude) une collection privée d'oeuvres du peintre canadien James W. Morrice. Il annonça ce don en décembre 1989, évaluant publiquement la valeur de l'acquisition à 15 millions de dollars. La presse financière jugea ce chiffre élevé et affirma que la valeur au marché des tableaux ne s'établissait probablement qu'à huit millions de dollars, seulement. Ces articles amenèrent une demande visant les expertises sous-jacentes.

Le musée refusa de communiquer les documents. Au départ, il affirma que des renseignements sur la situation fiscale du donateur s'en trouveraient révélés, ce qui contreviendrait à la disposition de la *Loi sur l'accès à l'information* concernant les renseignements personnels. La plaignante n'avait toutefois demandé aucun renseignement sur les finances personnelles ou le statut fiscal du donateur. Elle voulait

seulement connaître en détail le contenu des deux expertises sur chacune des peintures.

Au cours de l'enquête, le musée invoqua d'autres motifs pour s'opposer à la divulgation. Il suggéra que les documents en question contenaient des renseignements de tiers. Il allait toutefois reconnaître plus tard que ces documents ne provenaient pas du tiers en question. Quant à la communication de renseignements personnels sur le donateur ou sur les experts, il s'avéra, d'après l'enquête, que la publication des documents n'aurait aucun effet de ce genre. Les deux auteurs avaient été rémunérés par le musée. Ils n'étaient donc pas visés par la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

Qui plus est, comme c'était le musée qui avait rendu public, dans un communiqué, le montant de l'évaluation, soit 15 millions de dollars, il ne pouvait nier que le donateur avait consenti implicitement à ce que ce chiffre soit annoncé publiquement. À la fin, le musée accepta les recommandations du Commissaire et remit les expertises au demandeur, en citant la disposition de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* concernant l'intérêt public.

En épilogue à cette affaire, un autre article parut dans la presse financière. Dans les expertises, le journaliste avait relevé entre autres bizarreries, que :

- . Les valeurs attribuées par les experts à la plupart des tableaux étaient supérieures au prix le plus élevé jamais atteint aux enchères par les oeuvres de cet artiste.
- . Un tableau dont l'authenticité était douteuse avait été évalué entre 450 000 \$ et 525 000 \$. Le musée l'avait retiré de sa collection exposée.
- . Les experts étaient des amis de longue date du donateur, ce qui est contraire aux règles de la Commission des biens culturels.
- . Les deux expertises contenaient les mêmes erreurs, mais elles portaient des dates différentes.

Ce premier épilogue connut une suite à Londres, où le Commissaire expliqua à un auditoire que l'on s'attachait à protéger le Trésor fédéral contre les possibilités inhérentes d'abus qui accompagnent les dons déductibles. «Il est réconfortant de penser que non seulement notre Loi n'impose qu'un léger fardeau au budget fédéral, mais que, de temps à autre, elle peut servir à le soulager quelque peu.»

## **De sa propre main**

Le Commissariat veille toujours à ce que les renseignements personnels soient protégés. La loi ne donne pas au droit de savoir la préséance sur la vie privée. Au contraire, elle oblige les organismes et ministères fédéraux à soustraire les renseignements personnels à la divulgation, et elle donne des indications sur ce en quoi ils peuvent consister : antécédents médicaux, états de service, adresse du domicile, empreintes digitales, groupe sanguin, etc. Dans bien des cas, il est facile de déterminer ce qui est «personnel».

L'écriture entre-t-elle dans cette catégorie? Si un certain nombre de lettres étaient tirées d'un tambour, que tous les détails personnels en étaient supprimés et qu'elles étaient ensuite expédiées en Australie et jamais comparées à aucun document manuscrit connu, la calligraphie en soi pourrait-elle être considérée comme un moyen d'identification? Par ailleurs, si une note manuscrite anonyme circule dans un petit bureau, l'écriture seule, abstraction faite des mots, peut-elle être révélatrice?

Ce dilemme s'est posé dans le cas d'une demande de communication visant tous les documents relatifs à un concours de dotation tenu au ministère des Pêches et Océans. Les candidats avaient subi des épreuves écrites et orales. Le ministère refusa de divulguer les deux catégories de renseignements.

Pour le Commissariat, les épreuves orales posaient moins de problèmes. On commença par passer en revue les notes prises par les membres du jury, afin d'en supprimer les renseignements personnels susceptibles de permettre l'identification du candidat. Le reste des notes fut jugé communicable. Pour commencer, le ministère s'opposa à la divulgation. Il finit par accepter de communiquer quelques éléments, tout en restant convaincu que les épreuves écrites permettraient de reconnaître facilement les intéressés. Le Commissariat souscrit à cet avis.

Souvent, l'écriture peut constituer une caractéristique encore plus personnelle et plus reconnaissable que le numéro d'assurance sociale ou le numéro d'identification personnel. Le ministère sollicité doit-il alors accepter de faire dactylographier les textes écrits à la main? Les correspondances manuscrites ne peuvent-elles jamais être communiquées? À ces questions, il n'y a pas de réponse toute faite. Il est impossible de généraliser. Ironiquement, cette controverse au sujet des documents manuscrits paraît bien surannée à l'époque où les machines de traitement de textes pullulent.

## **L'intérieur et l'extérieur**

Parfois, les problèmes d'application de la loi dans le domaine de l'accès procèdent d'une méprise au point de départ. Il arrive qu'un ministère ait instinctivement la bonne réaction, mais qu'il n'invoque pas le bon article de loi. C'est ce qui est arrivé lorsque Santé et Bien-être social Canada (SBSC) fit valoir une exception pour retenir des documents qui portaient sur un antidote contre les agents neurotoxiques (HI-6).

Le ministère expliqua que les documents ne pouvaient être communiqués parce que les renseignements avaient été fournis par un tiers, qui pourrait subir une perte financière s'ils étaient connus. L'erreur avait été de croire que l'exception visant les tiers de l'extérieur de l'administration publique s'appliquait ici. Or, ces renseignements provenaient incontestablement de l'intérieur. En effet, comme l'enquête l'a révélé, le tiers n'était autre que le ministère de la Défense nationale.

En revanche, la législation concernant l'accès assure aussi une protection aux secrets commerciaux, aux données scientifiques et à divers renseignements de valeur qui appartiennent au gouvernement. Les fonctionnaires de SBSC réexaminèrent les documents au regard de l'article qui s'appliquait. Certains renseignements purent alors être transmis au demandeur. Le reste fut retenu pour protéger les intérêts économiques ou les opinions du gouvernement.

## **Décision sur pièces**

Quelqu'un demanda à la Monnaie royale canadienne des renseignements sur le coût de production du dollar métallique et des pièces commémoratives de 25 cents. L'organisme répondit que les documents ne pouvaient être communiqués parce que les intérêts économiques du pays pourraient en souffrir.

Il existe dans la Loi un article qui protège ces intérêts. Il ne suffit toutefois pas que les ministères ou organismes jugent que la communication des renseignements *peut risquer de leur faire tort*. Ils doivent prouver qu'il existe une probabilité raisonnable de préjudice.

Mais ce n'est pas tout. L'enquête révéla que la Monnaie royale ne possédait pas les renseignements demandés, même si ceux-ci pouvaient être extraits des archives, au prix d'un certain effort. L'organisme avait laissé croire que les documents existaient, mais qu'ils étaient visés par une exception.

L'enquête porta ses fruits. La Monnaie royale en fit même plus que nécessaire. Après examen de sa comptabilité mensuelle, elle établit une moyenne des frais engagés et fit parvenir sa réponse par lettre.

### **Personnel ou pas?**

Dans le domaine de l'accès, il arrive que les demandeurs se recherchent les uns les autres. Les entreprises déposent plus de 6 000 demandes par année. Comment alors s'étonner que certaines d'entre elles souhaitent savoir qui sont ces gens qui s'intéressent tant à leurs affaires?

Quelqu'un demanda à Santé et Bien-être social Canada le nom de la société qui avait sollicité et reçu des renseignements sur un médicament. Le ministère, affirmant que des renseignements personnels risquaient d'être révélés, refusa la communication. Il estimait que le nom d'une société, ou le titre d'un cadre qui présente une demande au nom de celle-ci, constituent des renseignements personnels.

Le Commissariat à l'information (conformément à la *Loi sur la protection des renseignements personnels*) n'était pas du même avis. Le ministère accepta de reconsidérer sa décision et révéla le nom du cadre qui avait déposé la demande et de la société qu'il représentait.

### **De tous bords tous côtés**

Un ancien employé de Revenu Canada qui s'était installé à son compte voulait consulter tous les renseignements que les services de douanes et d'accise possédaient sur sa société. Il n'en n'était pas à sa première demande. Quelque 4 400 pages lui avaient été remises en réponse à trois demandes antérieures en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*. Cependant, divers documents manquaient toujours, croyait-il. L'enquête démontra qu'il avait raison.

Le ministère lui fournit vingt et une nouvelles pages, ajoutant qu'aucun dossier au nom de sa société n'avait été identifié, dans les services de douanes et d'accise. Les renseignements communiqués auparavant provenaient des dossiers des clients de la société.

Après vérification, on constata que quelques dossiers oubliés (d'une épaisseur de quinze centimètres environ) se trouvaient chez un cadre supérieur d'un bureau régional. Ils furent expédiés aux employés de l'administration centrale, qui durent ensuite procéder à une comparaison, pour éviter le double emploi avec les 4 400 pages déjà communiquées.

Au bout du compte, de nouveaux renseignements furent remis au demandeur. Il s'agissait en bonne partie de correspondance entre l'ancien employé et le ministère. Le personnel du bureau régional avait pensé que personne ne souhaiterait recevoir ses propres lettres - hypothèse qu'il ne faut jamais faire au nom de celui qui dépose une demande de communication en vertu de la Loi.

On a pu ainsi se rendre compte (fait plus troublant) que les fonctionnaires du ministère peuvent ne pas connaître l'existence de certaines quantités imposantes d'archives qui sont conservées dans un bureau régional, à moins de recevoir des indications précises qui les amèneront à élargir leurs recherches. Cette difficulté n'existerait pas si tous les documents étaient enregistrés dans un système central de

référence.

La loi ne tient nullement compte de la géographie. Elle exige que les recherches se fassent, si besoin est, «de tous bords tous côtés».

### **Secret de Polichinelle**

À un demandeur qui souhaitait obtenir tous les documents contenus dans un certain dossier relatif à une ligne aérienne, Transports Canada répondit en refusant de lui communiquer, d'une part, une quantité importante de renseignements et, d'autre part, un article tellement visible publiquement que le refus parut ridicule. Lorsque l'homme qui avait déposé sa demande apprit de quoi il s'agissait - une carte portant les consignes de sécurité, comme celle qu'on trouve dans toutes les pochettes des sièges d'avion - il laissa tomber. Le Commissariat était entièrement d'accord : la *Loi sur l'accès à l'information* ne peut servir à obtenir des renseignements déjà à la disposition du public.

Quant au bloc de renseignements exceptés, il s'agissait des noms des pilotes inspecteurs de la ligne aérienne - ces pilotes qui prennent des notes sur la compétence des équipages des cabines de pilotage, pour informer la ligne aérienne et le ministère des Transports. Le ministère plaida le caractère personnel des renseignements. Dans sa plainte déposée auprès du Commissariat, le demandeur rétorqua que la protection de la vie privée ne s'appliquait pas en l'occurrence, parce que le statut de pilote inspecteur constituait un avantage discrétionnaire de nature financière. D'après la Loi, les renseignements personnels qui entrent nettement dans cette catégorie doivent être communiqués. L'enquête confirma la position de Transports Canada. En effet, les noms des pilotes inspecteurs constituent des renseignements personnels, car le ministère donne à ces personnes la responsabilité de surveiller la compétence des équipages en vol, mais il ne leur accorde aucune rémunération pour le faire.

---

## Affaires publiques

---

### En personne, au téléphone et par télécopieur

Quel plaisir se serait de rapporter que la plupart des Canadiens comprennent la législation en matière d'accès à l'information et le rôle d'ombudsman que joue le Commissaire. Malheureusement, pour les milliers de personnes qui s'adressent au Commissariat, ce n'est pas le cas tant qu'ils n'ont pas reçu des renseignements utiles et clairs.

Rares sont ceux qui savent à quels renseignements ils ont le droit - ou pas - d'accéder en vertu de la Loi. Beaucoup estiment, à tort, que la présentation d'une demande d'accès à l'information est une tâche ardue. Une interlocutrice a même été jusqu'à vérifier le conseil erroné qu'elle avait reçu d'un fonctionnaire. Celui-ci lui avait dit que, pour présenter une demande, il fallait passer par un avocat! Si tel était le cas, le principe de la transparence gouvernementale serait gravement compromis. Par ailleurs, le fait que des cabinets d'avocats demandent des conseils, des renseignements et des copies de la loi est, en soi, le signe inquiétant que beaucoup de Canadiens doivent penser, à tort, qu'ils ont besoin de l'aide d'un avocat.

De même, il est préoccupant de constater que, près de dix ans après l'entrée en vigueur de la Loi, une grande confusion règne toujours au sujet du Commissariat. Chaque année, des milliers de gens s'y adressent, croyant qu'il s'agit d'un service de renseignements à l'échelle de l'administration publique. Cette année, 7 926 demandes de ce genre ont été reçues, de partout au pays. Ces gens ont été adressés à Référence Canada.

Rien ne permet de croire que le mandat du Commissariat en matière de sensibilisation du public soit devenu moins nécessaire qu'il y a cinq ans. À cette époque, le gouvernement avait promis de modifier la *Loi sur l'accès à l'information* de façon à prévoir la création d'un tel service. Mais le Commissariat ne s'est pas contenté d'attendre.

Parmi les publications disponibles, la version consolidée du texte de loi a continué d'être très demandée par les avocats, les journalistes et d'autres personnes, dont des dizaines de fonctionnaires qui souhaitent informer leurs collègues. Une bonne sensibilisation, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de la fonction publique, ne pourra que réduire le nombre de malentendus et de recours inutiles. Les affaires publiques, si elles sont bien menées, s'apparentent à la médecine préventive.

Pour ceux qui souhaiteraient un guide simplifié sur la façon d'utiliser la loi - de la première demande au dernier recours - le Commissariat offre une petite brochure. De plus, un guide sur les droits et obligations des tiers concernés par des demandes d'accès à des renseignements du gouvernement est en cours d'élaboration. Le Commissariat estime en effet qu'il consacre beaucoup de temps à répéter les mêmes éléments d'information, par lettre ou au téléphone. Les affaires publiques, si elles sont bien menées, épargnent du temps.

Le Commissaire à l'information, premier ambassadeur de l'organisme, a été invité à parler devant les assemblées officielles d'ombudsmen canadiens, de juristes, de banquiers, de professeurs d'université, de coordonnateurs à l'information de l'administration publique et d'étudiants. De plus, il a comparu devant le Comité permanent de la Justice et du Solliciteur général et il a accepté de donner des interviews à des

journalistes.

À l'étranger, la grande valeur de l'expérience du Commissaire comme arbitre, aussi bien en matière de vie privée que de liberté d'accès à l'information, est également reconnue. Les organisateurs du colloque international sur la confidentialité des statistiques l'ont persuadé de se rendre à Dublin pour prononcer une allocution. Et, lorsque vint le moment, pour les défenseurs britanniques de l'accès à l'information, de se réunir avant la seconde lecture d'un projet de loi déposé devant le Parlement de Grande-Bretagne, ils invitèrent deux orateurs étrangers, dont l'un était le Commissaire canadien à l'information. Son discours fut cité abondamment dans les débats de la Chambre des communes britannique et dans la presse canadienne.

Afin de toucher directement un plus grand nombre de Canadiens, en cette dixième année d'application de la loi fédérale d'accès à l'information, le Commissaire entend se rendre dans toutes les régions du pays - dans des grandes villes et dans des petites localités - au moins une fois pendant les douze mois qui viennent.

---

## Gestion Intégrée

---

La gestion intégrée assure à la fois au Commissariat à l'information et au Commissariat à la protection de la vie privée des services en matière de finances, de gestion du personnel, d'administration, d'informatique et de bibliothèque .

### Finances

Pour l'exercice financier 1992-1993, les ressources des commissariats ont totalisé 6 761 000\$ et 82 années-personnes, soit une augmentation de 70 000 \$ par rapport à 1991-1992. Les dépenses au titre du personnel 5 351 077 \$ ainsi que des services professionnels et spéciaux 642 835 \$ représentent plus de 88 p. 100 des sommes globales. Les 765 086 \$ qui restent ont servi à couvrir les autres frais.

<b>Ci-dessous les dépenses des commissariats pour la période allant du 1er avril 1992 au 31 mars 1993:</b>				
	<b>Information</b>	<b>Vie privée</b>	<b>Gestion intégrée Management</b>	<b>Total</b>
Salaires	1 923 405	2 066 562	609 110	4 599 077
Contributions aux régimes d'avantages sociaux des employés	306 000	342 000	104 000	752 000
Transports et communications	36 468	96 722	134 107	267 297
Information	26 954	69 435	2 242	98 631
Services professionnels et spéciaux	402 524	107 240	133 071	642 835
Locations	9 275	66	12 107	21 488
Achats de services de réparation et d'entretien	14 758	790	25 511	41 059
Services publics fournitures et approvisionnement	18 887	11 762	36 841	67 490
Acquisition de machines et d'équipement	86 709	47 680	130 192	264 581
Autres dépenses	2 434	1 475	671	4 580
<b>Total</b>	<b>2 827 414</b>	<b>2 743 732</b>	<b>1 187 852</b>	<b>6 758 998</b>

Note : Les dépenses n'incluent pas les ajustements de fin d'année reflétés dans la section des comptes publics 1992-1993 traitant des commissariats.

## **Personnel**

Les services du personnel ont apporté leur appui à la restructuration des deux commissariats et ont commencé la réalisation du projet de simplification de la classification, que touch l'ensemble de la fonction publique. Les commissariats ont approuvé une nouvelle politique en matière de congés et instauré un programme d'aide aux employés.

## **Administration**

De nouveaux locaux ont fait l'objet d'une étude, et des améliorations y ont été apportées. De plus, les nouvelles initiatives du gouvernement visant à accélérer les achats de biens et services ont été mises en place.

## **Informatique**

Les commissariats ont reçu des fonds pour actualiser leur système de gestion des cas. Un réseau local a été créé et de nouveaux outils informatiques ont été installés.

## **Bibliothèque**

Les services de la bibliothèque sont : les prêts entre bibliothèques, la documentation et les recherches manuelles et automatisées et la tenue de dossiers thématiques de coupures de presse. Outre les documents sur l'accès à l'information, la protection des renseignements personnels et la fonction d'ombudsman, la bibliothèque contient une collection spéciale de rapports d'ombudsmans canadiens et étrangers et de rapports annuels sur l'application des deux lois. Elle est ouvert au public.

Aur cours de l'année, la bibliothèque a fait l'acquisition de quelque 560 nouvelles publications et son personnel a répondu à 1 006 questions caractère documentaire.

---

## Organigramme

---

