

**Rapport annuel  
du Commissaire à l'information  
1991-1992**

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 Travaux publics et des services gouvernementaux Canada 1992

N° de cat. IP20-1/1992  
ISBN 0-662-59058-9

« 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 1992

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 1991 au 31 mars 1992.

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 1992

Monsieur :

J'ai l'honneur de soumettre mon rapport annuel au Parlement.  
Ce rapport couvre la période allant du 1<sup>er</sup> avril 1991 au 31 mars 1992.

Veillez agréer l'expression de mes sentiments respectueux.

John W. Grace

---

## Table des matières

---

Mandat.....	1
L'information en des temps difficiles .....	3
Les sondages .....	4
Nous sommes à la mode .....	7
Retards: le problème .....	10
Retards: vouloir c'est pouvoir .....	11
Retards: le Commissariat .....	12
Retards: la Cour fédérale .....	13
Éviter le recours aux tribunaux .....	14
Interventions: au-delà des règles .....	16
Intérêt commercial et intérêt public .....	17
Un mot en faveur des professionnels de l'accès .....	19
Un conseil à l'intention des coordonnateurs .....	20
L'accès et la vie privée-- faut-il les marier? .....	20
Mise en marché des renseignements du gouvernement .....	22
Droit d'auteur de la Couronne: qui est la Couronne? .....	24
Mise à l'épreuve de notre civisme .....	28
Glissements progressifs et insensibles .....	29
Plaintes .....	32
Sommaires des cas .....	38
Dossiers devant la Cour fédérale .....	51
Affaires publiques .....	53
Gestion Intégrée .....	54
Organigramme .....	56

---

## Mandat

---

Le Commissaire à l'information est un ombudsman spécial nommé 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:

- o qu'on leur a refusé les renseignements demandés;
- o qu'on leur a demandé trop d'argent pour copier les renseignements;
- o que la prorogation par le ministère du délai de 30 jours pour fournir les renseignements n'est pas justifiée;
- o 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;
- o que le guide *Info Source* ou les bulletins périodiques qui sont publiés pour aider le public à utiliser la loi leur posent des problèmes;
- o qu'ils ont rencontré un autre problème quelconque en ayant recours à la loi.

Les enquêteurs du Commissaire peuvent examiner n'importe quel document, sauf ceux du Cabinet.

L'indépendance et le 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.

---

## L'information en des temps difficiles

---

Le présent rapport traite de l'accès à l'information au cours de l'année écoulée, une année qui a été marquée par de multiples crises: guerre, récession, malaise entourant l'unité nationale, manque de confiance du public dans le gouvernement et, disons-le, méfiance à l'égard des élus. Une seule de ces crises suffirait à mettre à l'épreuve la fermeté de l'engagement du gouvernement en faveur de la transparence. Or, nous voici en présence de plusieurs crises, dont une qui touche le coeur même de la nation. Époque d'autant plus difficile pour la *Loi sur l'accès à l'information*, que serait marginale pour le gouvernement même en des temps favorables.

Après tout, n'est-il pas habituel pour les gouvernements de se réfugier dans le secret lorsqu'ils se sentent assiégés? Les vieilles attitudes, les vieux prétextes reprennent alors le dessus: crainte de perdre la face, paternalisme intempestif (quoique bien intentionné), astuce, solution de facilité (c'est souvent la plus difficile), attentisme et, dans un très petit nombre de cas, dédain non dissimulé pour les exigences de la loi au nom d'une cause prétendument plus noble.

Tous ces facteurs conjugués forcent la «transparence» à livrer le combat de sa vie. Par contre, peut-on se dire, si elle résiste à l'épreuve, si malmenée qu'elle soit, c'est qu'elle peut survivre à n'importe quoi.

Eh bien, la *Loi sur l'accès à l'information* a tenu le coup -- sans trop de dommages. Peut-être le gouvernement semble-t-il gagner aux points, mais la transparence n'est pas battue. Elle a même eu le dessus dans quelques rounds. Chose certaine, elle n'est pas K.-O.

En cette neuvième année de la *Loi sur l'accès à l'information*, impossible d'en faire une évaluation crédible sans apporter des exemples précis: des cas réel dans des institutions fédérales particulières. Il ne suffit plus désormais d'énumérer une suite de généralisations sur les progrès de l'administration publique. Même si le poète William Blake ne nous avait pas prévenus -- encore que les poètes ne doivent pas être pris à la lettre -- que seuls les idiots se permettent de généraliser, les faits ne justifient tout simplement plus les constatations antérieures à propos d'un effort concerté et systématique pour contourner la loi. Ils ne permettent pas encore, non plus, de saluer l'arrivée d'un nouvel âge d'or de la transparence.

Mais ce rapport ne porte pas uniquement sur ce que le gouvernement a fait, même s'il est inévitable que celui-ci y reçoive la majeure partie de l'attention -- et des critiques. Le rendement du Commissaire et du Commissariat à l'information y est aussi offert à l'examen du parlement et du public. Bien sûr, ce n'est pas l'occasion pour le Commissaire de se dénigrer lui-même, mais au moins les statistiques qu'il fournit sur le travail accompli et les problèmes rencontrés donnent-elles une idée quantitative de son zèle.

Le Commissaire traite-t-il le gouvernement avec sévérité ou avec indulgence? La réponse semble dépendre des points de vue. Certains fonctionnaires soutiennent que le Commissariat est trop strict dans son interprétation du droit d'accès et qu'il n'accorde pas aux exceptions la place qui leur revient. En revanche, quelques utilisateurs de la loi trouvent que ces exceptions sont trop nombreuses et que le Commissaire a une attitude trop laxiste à l'égard de celles-ci avec le gouvernement.

Un jour, cette année, deux journaux ont publié des avis contraires sur le Commissaire. L'un, à Ottawa, lui reprochait de ne pas être assez sévère avec le gouvernement, tandis que l'autre, à Toronto, affirmait

que sa dureté le perdrait. Le Commissaire pourrait répliquer (et ce serait davantage qu'une simple défense) qu'il aurait de vraies raisons de douter de lui-même si toutes les plaintes provenaient du même côté.

C'est là une bien mince consolation pour ceux dont les droits d'accès ont été enfreints au cours de la dernière année. On les comprendra et on leur pardonnera de considérer la *Loi sur l'accès à l'information* d'un oeil cynique.

Prenons le cas de la personne qui a demandé au Conseil du Trésor de lui communiquer des documents concernant l'un des comités d'étude du gouvernement sur l'unité nationale, le Groupe de travail sur le chevauchement et le dédoublement (des programmes fédéraux et provinciaux). Près d'une année s'était écoulée, et pourtant le ministère n'avait pas encore transmis les documents, ni même invoqué des exceptions pour en justifier la nondivulgation -- un minimum qui, d'habitude, doit être respecté dans les 30 jours.

Après une intervention du Commissaire à l'information, et devant l'éventualité d'un recours aux tribunaux pour le forcer à donner une réponse (quelle qu'elle soit), le Conseil du Trésor a enfin réagi. Il a déclaré au demandeur qu'aucun document ne lui serait communiqué, car cela porterait atteinte aux relations fédérales-provinciales -- réponse qui fut l'objet d'une nouvelle plainte au Commissaire à l'information. Or, les documents en question étaient composés presque exclusivement, de l'avis du Commissaire, de renseignements descriptifs et factuels sur les divers programmes administrés par les ministères fédéraux et provinciaux!

Sans la crise de l'unité nationale, nous n'aurions pas assisté à un refus aussi tenace. Plusieurs hauts fonctionnaires croient fermement, en toute bonne foi, que la crise constitutionnelle justifie une restriction des droits d'accès. D'après eux, s'il existe un risque, si minime soit-il, que la communication d'un renseignement compromette les efforts déployés pour maintenir l'unité du Canada, le secret doit prévaloir.

Ce sont là de nobles motifs. Personne ne les met en doute. Mais ce raisonnement, sitôt évoqué, suscite une question difficile: puisque le résultat de tout débat public sérieux sur le renouvellement constitutionnel est incertain, faudrait-il jeter un voile sur le débat lui-même?

Il existe une maxime selon laquelle trop peu d'information nuit. Le Commissaire à l'information se doit de répondre que le meilleur remède réside dans l'augmentation des connaissances, de l'information. Ce qui revient à dire, comme l'a exprimé A.J. Liebling, ce grand chroniqueur du Wayward Press: «Là où l'information fait défaut, les experts ont beau jeu.»

## **Les sondages**

L'année dernière, nous avons relégué la question des sondages d'opinion dans la seconde partie de notre rapport. Nous y traitons de la plainte d'un demandeur à qui le ministère des Finances avait refusé de communiquer dans des délais raisonnables les résultats d'une certaine étude.

Cette année, ce passage mérite d'être répété mot pour mot, et dès le début cette fois, même si se citer soi-même peut friser le mauvais goût et témoigner d'une certaine inefficacité.

«11 n'entre pas dans les attributions du Commissaire à l'information de dire aux ministères fédéraux quand tenir des sondages et sur quels sujets. Il n'a pas à commenter la prolifération

des enquêtes, en tant qu'instrument de conception des politiques. Il a toutefois le droit de souligner à quel point il est bizarre que l'on puisse refuser au public le droit de connaître ce que le public pense, lorsque c'est lui-même qui paye la collecte des renseignements le concernant. Le Commissaire prévient donc ceux qui désirent soustraire les résultats de sondages à la communication qu'ils devront avancer de solides arguments pour justifier les retards en prétendant que les données ne relèvent pas d'eux ou que les intérêts du gouvernement risquent d'en souffrir.»

Cet avertissement a eu des retentissements. Un certain nombre de sondages sont désormais rendus publics et le conflit a déjà perdu beaucoup de son ampleur. Il se réduit principalement aux enquêtes portant sur l'unité nationale. On ne se défend plus sérieusement contre la divulgation des autres résultats de sondages, même si les choses tardent parfois. D'ailleurs, aucun argument sérieux ne peut être invoqué pour défendre cette thèse.

De nombreux journalistes se demandent pourquoi les résultats de sondages sur l'opinion publique ne sont pas à la disposition de tous. Certains se plaignent de devoir sonner à toutes les portes et déployer des efforts inouïs pour en obtenir quelques-uns. Le Commissaire à l'information les comprend bien.

En effet, les médias ne se plaignent pas d'être inondés de données de sondages. La solution se cache peut-être là. Rien ne provoque aussi rapidement le désintérêt des journalistes que la surabondance de renseignements sur un sujet. Cela banalise et démystifie les faits à tel point qu'on en vient à y voir de la propagande. Les journalistes se sentent utilisés. Imaginez la réaction si le gouvernement exigeait des médias qu'ils publient les résultats des sondages dans l'intérêt public. Achetez de l'espace publicitaire, diraient-ils.

Pourtant, le gouvernement soutient que, si les Canadiens apprenaient ce que les sondages révèlent sur ce qu'ils pensent des questions constitutionnelles, sa capacité de mener les relations fédérales-provinciales en souffrirait. C'est avec de tels arguments que le Bureau du Conseil privé (BCP) a retardé ou refusé la communication, à des journalistes et à d'autres personnes, des résultats, voire des questions de certains sondages.

Ce qui est paradoxal ici, sinon contradictoire, c'est que ce refus a pour fond de scène la propre intention maintes fois répétée et les efforts sans précédent du gouvernement de soumettre le processus de renouvellement de la constitution, sans fard, aux regards du public. Bien que cette louable intention n'ait aucune conséquence juridique sur la décision de communiquer certains renseignements aux termes de la *Loi sur l'accès à l'information*, on admettra volontiers qu'il y a là une contradiction inhérente et que le Bureau du Conseil privé devrait appuyer la louable intention que professe le gouvernement lui-même. Comment s'étonner du cynisme de l'opinion publique?

Au moment où paraîtra ce rapport, il est à espérer que la question des sondages d'opinion aura été résolue. Si nous évoquons ce dossier dans les premières pages de notre rapport, c'est que nous voyons dans cette simple affaire une sévère mise à l'épreuve de l'engagement en faveur de la transparence du gouvernement, sur lequel repose la *Loi sur l'accès à l'information*.

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

Les mots magiques que l'on retrouve dans des centaines de reportages, «d'après des renseignements obtenus en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*», témoignent en eux-mêmes pour les fonctionnaires qui, malgré les désagréments que leur ministère peut subir, respectent la loi et font en sorte qu'elle fonctionne.

Voici, pris au hasard, quelques échantillons des révélations attribuables à l'application de la *Loi sur l'accès à l'information*: les consignes données par le Cabinet à la Gendarmerie Royale du Canada en vue de l'obtention de renseignements sur le mouvement séparatiste au Québec; une vérification interne de Revenu Canada où il est question des difficultés des percepteurs d'impôt soumis à un nouveau régime les obligeant à traiter les contribuables avec ménagement; des notes et lettres portant sur l'admission au Canada de l'ancien ambassadeur iraquien Mohammed Al-Mashat; 17 études fondamentales sur les effets du libre échange; les chiffres d'Emploi et Immigration sur les sommes dépensées pour la création d'emplois dans la circonscription du Premier ministre; un rapport des Affaires extérieures sur le pourcentage de vins canadiens servis dans 69 missions diplomatiques (17 p. 100).

Intéressants ou futiles, des faits sont rendus publics couramment, au jour le jour. La plupart du temps, le Commissariat n'est même pas au courant des demandes avant que les articles ne paraissent: si aucune plainte n'est reçue, aucune intervention n'a lieu. Peut-être certains de ces renseignements auraient-ils pu être divulgués sans demande officielle. Mais peut-on douter que, sans la *Loi sur l'accès à l'information*, une bonne partie de ce qui est communiqué aujourd'hui n'aurait jamais été mis au jour? Et, il faut le rappeler, les médias ne représentent que 10 p. 100 des demandeurs officiels d'information. Simplement, ils sont les utilisateurs plus visibles. Les demandeurs du monde des affaires et des entreprises (54 p. 100) ne s'empressent pas de publier les précieuses données qu'il obtiennent. Voilà qui répond à ceux (ils sont de moins en moins nombreux) qui affirment que la loi ne fonctionne pas.

Revenons aux sondages d'opinion. Voici une affaire qui illustre les complications qui peuvent se présenter lorsque les gens cherchent à tromper.

À un journaliste qui avait demandé la communication des résultats d'une certaine enquête sur l'unité nationale, le BCP avait déclaré ne les avoir pas encore reçus de la maison de sondages. Incrédule, le journaliste porta plainte auprès du Commissaire. L'enquête confirma l'existence d'un système conçu pour éviter de satisfaire à la loi sur l'accès, en retardant artificiellement la transmission des documents relatifs aux sondages. Les fonctionnaires se faisaient communiquer oralement les résultats, tandis que les documents à l'appui restaient en possession de la maison de sondages, pour livraison ultérieure.

Le Commissaire conclut que les documents ayant servi à informer les fonctionnaires relevaient effectivement du BCP, même s'ils se trouvaient matériellement entre les mains de la maison de sondages. Ajoutons, au crédit du BCP, qu'il reprit les documents et les traita pour appliquer la loi. Mieux, il s'engagea à cesser cette pratique.

Quoi qu'il en soit, il est décevant de voir ceux que l'on appelle les ministères «phares», si soumis qu'ils soient à toutes sortes de pressions, ne pas donner l'exemple aux autres institutions du gouvernement en ne respectant ni l'esprit ni la lettre de la loi concernant l'accès à l'information. Le Bureau du Conseil privé, qui est le ministère du Premier ministre, et le Conseil du Trésor, qui est légalement investi de la mission de veiller à la bonne application de la loi dans l'ensemble de l'administration publique, ont tout simplement le devoir moral de montrer la voie.

Mais la patience a sa récompense. À la fin de l'année visée par le rapport, le Commissaire a appris de source officielle que le gouvernement envisageait sérieusement la mise en place d'un mécanisme qui

rendrait les sondages d'opinion plus faciles d'accès. Cette décision signifierait que les résultats de ces études seraient rendus publics d'office (aucune demande nécessaire!). Cela constituerait, bien entendu, un important pas dans la bonne direction. Rien n'a encore été arrêté définitivement. Toutefois le Commissaire, convaincu qu'il s'agit là d'un projet sérieux, applaudit à l'initiative et en souhaite la réalisation. Un round de gagné pour l'accès à l'information .

Même les optimistes parmi nous ne doivent pas s'attendre à des miracles. Le gouvernement reste convaincu que les résultats des sondages concernant l'unité nationale ne doivent pas être communiqués au public: la publication automatique envisagée ne les touchera pas, semble-t-il. De même, le gouvernement pourrait se réserver le droit de soustraire à la communication certaines portions d'autres sondages, en des circonstances exceptionnelles. À tout prendre, cependant, si le gouvernement s'engageait à pratiquer une plus grande transparence dans le domaine des sondages, ce serait déjà un progrès important et substantiel.

### **Nous sommes à la mode**

La *Loi sur l'accès à l'information* est assez puissante pour que ceux qui cherchent à entretenir le secret (injustifié) rencontrent de multiples ennuis. Il est de plus en plus manifeste que, si l'accès peut être retardé, il peut rarement être entièrement refusé. Bien sûr, le retard équivaut souvent à un refus. Mais il est possible de contrer les retards, et nous comptons bien le faire --notre plan d'attaque est exposé plus loin dans ce rapport.

Au cours de la dernière année, on ne compte qu'un seul cas (sur 877 plaintes) où une institution fédérale a refusé d'appliquer une recommandation du Commissaire et de communiquer des renseignements supplémentaires (pour ceux que cela intéresse, il s'agissait de la Banque fédérale de développement). Au chapitre des exceptions, l'expérience nous apprend que les ministères finissent par communiquer ce que la loi exige (du moins, dans les cas dont le Commissaire a connaissance, soit lorsqu'il y a plainte). Encore un round de gagné.

Voici un autre témoignage réconfortant, d'une provenance inattendue: le commentaire indépendant et non sollicité contenu dans le *Stylebook* (guide du rédacteur) de l'agence Canadian Press (CP). Cette bible de la correction journalistique («évités de reproduire le jargon qui, souvent, coule d'abondance dans les communiqués du gouvernement et les déclarations des fonctionnaires», y lit-on) consacre trois pages (303-305) à l'accès à l'information. L'ouvrage est réaliste, soulignant que (traduction) «les lois fédérale et provinciales concernant l'accès sont plus utiles à l'historien qu'au journaliste » et en citant les exceptions en vertu desquelles les renseignements peuvent être retenus. Puis, il émet l'opinion la plus positive (pour ne pas dire enthousiaste) que l'on puisse attendre de la part de journalistes. Voici ce qu'on y trouve sous la rubrique «Ce que vous pouvez obtenir»:

(traduction)

«Certains renseignements sont faciles à obtenir.

1. Ce qui se passe: les faits entourant presque tout ce que l'administration publique fait.
2. Qui dit quoi aux gouvernements: recherches sur l'opinion publique, y compris les sondages menés auprès de la population, de groupes choisis et de divers experts.
3. La façon dont les fonds et l'énergie sont dépensés: études de vérification, détails sur les

modalités des dépenses et évaluations concernant l'efficacité des ministères et des programmes.

4. Qui est allé où et quand: les dépenses administratives engagées pour divers postes comme les honoraires et les clauses des contrats des experts-conseils, les frais de représentation ou de déplacement, le coût des conférences.
5. Qui a écrit quoi et quand: notes et rapports, dont certains sont amputés de renseignements très importants. Ces documents doivent relever d'un ministère ou d'un organisme visé par la loi. Il ne peuvent appartenir à quelqu'un d'autre.»

Tout cela n'est peut-être pas toujours si «facile» à obtenir -- en ce qui concerne notamment les recherches sur l'opinion publique. En tout cas, il faut reconnaître que nous avons progressé, puisque certains documents, très jalousement gardés avant la *Loi sur l'accès à l'information*, sont maintenant considérés comme «faciles à obtenir». La CP ajoute toutefois une sage exhortation à la patience:

«Rappelez-vous que ces lois existent depuis moins de dix ans. Dans les autres pays où des lois analogues sont en vigueur, il a fallu une génération pour qu'elles soient appliquées effectivement...»

Que les journalistes et tous ceux qui ont déjà été frustrés dans leur recherche d'information se consolent donc. Qu'ils se rappellent aussi que seulement une douzaine de pays ont eu assez de courage pour adopter une telle loi. Qu'ils sachent qu'au Canada, autrefois, il n'y avait pas de droit à l'information du gouvernement. L'accès aux renseignements des pouvoirs fédéraux pouvait être accordé ou refusé arbitrairement. Cela dépendait du bon vouloir du fonctionnaire responsable: si le demandeur lui était sympathique ou antipathique; s'il jugeait l'information suffisamment anodine pour la laisser sortir au grand jour; s'il était bien luné ce jour-là. C'était tout à fait aléatoire.

La Terre promise d'un monde où l'accès serait parfaitement respecté n'est pas pour demain. D'ici là, nous pouvons toutefois nous féliciter que le droit d'accès soit inscrit dans la loi. Il n'est plus fonction des relations que l'on a en haut lieu ni des raisons pour lesquelles on souhaite consulter un document. Les règles du jeu sont, sinon toujours observées, du moins bien établies.

Il subsiste une certaine mauvaise volonté, c'est vrai. Mais la loi canadienne est une concrétisation extraordinairement généreuse du droit de savoir des gens. Elle est aussi un acte de foi dans les avantages qu'il y a à informer les citoyens.

Les gouvernements autoritaires, les rois ou les despotes ne se soumettraient pas à des lois sur la liberté d'accès à l'information. Seuls une poignée de gouvernements démocratiquement élus acceptent les rigueurs de la transparence. Ils ont donné force de loi au conseil d'un des Pères de la confédération américaine, James Madison, qui disait (traduction) «les peuples qui entendent se gouverner eux-mêmes doivent s'armer du pouvoir que donne la connaissance.»

Plus près de nous, l'historien américain Henry Steele Commager a fait remarquer que la génération de Madison (traduction) «considérait le fait de gouverner dans le secret comme l'un des instruments de la tyrannie dans l'ancien monde et qu'elle avait adopté pour principe qu'une démocratie ne peut fonctionner à moins que le peuple soit autorisé à savoir ce que son gouvernement se propose de faire.» Pourtant, il a fallu attendre 1966 pour que même les Américains, avec leur grande tradition de transparence gouvernementale, se rendent compte que la noblesse des sentiments et des aspirations, et peut-être surtout cette noblesse des sentiments et des aspirations, a besoin de la loi pour la soutenir.

Le Canada n'est pas un pays qui embrasse les causes, même bonnes, sans un temps de réflexion. Ce n'est que le 1er juillet 1983, après l'héroïque croisade personnelle de Gerald («Ged») Baldwin que la *Loi sur l'accès à l'information* est entrée en vigueur. Le nom de Ged Baldwin nous revient en mémoire aujourd'hui non seulement pour rappeler ce fait historique, mais pour souligner, avec regret, qu'il nous a quittés en décembre dernier. Dans sa grande modestie, il n'y aurait jamais prétendu, mais à lui seul il a été l'irrésistible force qui devait inspirer le droit canadien en matière d'accès à l'information. Il a montré ce qu'un simple député, isolé et, de surcroît, membre de l'opposition, pouvait accomplir pour une bonne cause, avec beaucoup de volonté. Si les médias sont les plus passionnés et les plus visibles défenseurs des droits d'accès aujourd'hui, l'initiative n'est pas venue d'eux, mais de Ged Baldwin. Cette loi restera un monument à sa mémoire.

### **Retards: le problème**

Dans le mécanisme de l'accès, les retards peuvent survenir en trois endroits: dans les ministères, lorsque les délais légaux de réponse ne sont pas respectés; au Commissariat, lorsque les plaignants sont forcés d'attendre trop longtemps le résultat des enquêtes; enfin, à la Cour fédérale, lorsque les différends sur l'accessibilité de certains documents traînent pendant des années avant d'être enfin instruits et réglés. La réduction de ces retards est maintenant la priorité absolue du Commissaire à l'information. Aussi, un plan d'action a-t-il été élaboré et sera-t-il vigoureusement mis en oeuvre pour régler ce problème.

L'une des principales raisons pour lesquelles le public a une opinion défavorable de la loi sur l'accès, c'est le temps que mettent les institutions fédérales pour répondre aux demandes de communication. En 1990-1991 (l'année la plus récente pour laquelle nous disposons de statistiques du Conseil du Trésor), 44,5 p. 100 de toutes les demandes présentées en vertu de la loi n'ont pas fait l'objet d'une réponse dans le délai légal de 30 jours; dans 18,1 p. 100 des cas, il a fallu entre 30 et 60 jours et dans 26,4 p. 100, plus de 60 jours. Lorsque les chiffres concernant l'année («de crise») visée par ce rapport sortiront, on constatera sûrement un recours encore plus grand aux prolongations de délais.

En données absolues, le problème s'aggrave, puisque chaque année le nombre de demandes d'accès déposées augmente de près de 10 p. 100. Davantage de demandes sont retardées et les retards sont de plus en plus longs. Un double recul!

Neuf ans après l'entrée en vigueur de la loi, certaines institutions gouvernementales ne possèdent apparemment pas encore l'infrastructure (gestion des documents formation et ressources humaines) pour fournir au public canadien le service «d'information» que la loi les oblige à fournir. Ainsi donc, alors que des millions de Canadiens obtiennent passeports, dégrèvements fiscaux, prestations, permis et numéros d'assurance sociale plutôt facilement et rapidement, le nombre relativement petit (11 903 en 1990-1991) de personnes qui exercent leur droit de demander à consulter les documents du gouvernement n'obtiennent, au mieux, qu'un service inégal. Piètre bilan, qui traduit un refus de respecter de bonne grâce le «droit de savoir» que le Parlement a conféré aux Canadiens.

Certains fonctionnaires font ouvertement fi du droit légal d'accès des demandeurs parce que cela convient à leur ministère. Par exemple, le ministère des Finances a informé le Commissaire qu'il ne pourrait pas satisfaire à la demande d'un certain requérant parce que le ministre était trop occupé pour autoriser la communication du dossier en question.

Un autre demandeur s'est fait répondre que son droit légal de consulter les documents serait «retardé» pour permettre au ministre -- dans ce cas le ministre des Transports -- de faire publiquement une

annonce concernant ces mêmes documents.

Pendant combien de temps continuera-t-on d'enfreindre le droit légal d'accéder à l'information pour «ne pas déranger» les ministres ou les hauts fonctionnaires? Le respect d'une obligation légale devrait pourtant constituer une justification tout à fait suffisante pour établir des délégations de pouvoir efficaces.

Mais le tableau n'est pas entièrement négatif. De nombreux demandeurs reçoivent une réponse dans les délais prescrits. Et il existe un désir de faire encore mieux. La sous-ministre de l'Emploi et de l'immigration par intérim a fait parvenir à ses gestionnaires une note de service exemplaire:

«Au cours des quelques dernières années, le pourcentage des demandes que nous avons traitées dans le délai prévu de 30 jours est demeuré à 50 p. 100 environ, alors que dans l'ensemble du gouvernement, ce pourcentage s'est élevé à 85 p. 100 pour la même période. Cette statistique donne malheureusement l'impression qu'EIC est négligent dans ses efforts pour donner accès à ses dossiers, ce qui nous rend vulnérables aux critiques du public.

J'espère donc que vous allez nous aider à améliorer notre rendement dans ce domaine en encourageant vos employés à collaborer avec l'Application des droits du public. Il ne faut pas oublier que nous sommes légalement tenus de nous conformer à la *Loi sur l'accès à l'information* et que le défaut de produire les documents pertinents dans les délais fixés par la loi va à l'encontre de celle-ci.»

### **Retards: vouloir c'est pouvoir**

Il est possible de supprimer les retards. Ce qu'il faut avant tout, c'est la volonté d'y arriver.

Le mécanisme normal de traitement des plaintes ne permet pas vraiment au Commissaire à l'information de s'attaquer aux causes profondes des retards. Les plaignants sont relativement peu nombreux, même parmi les demandeurs mal servis. Et à supposer qu'on puisse leur donner une certaine satisfaction, le problème global n'en demeure pas moins. C'est pourquoi, au cours des années à venir, le Commissariat à l'information entend prendre deux initiatives.

### ***Vérifications du processus***

Ayant étudié les statistiques des ministères et du Conseil du Trésor et d'après l'expérience qu'il aura lui-même acquise en instruisant les plaintes, le Commissariat choisira un certain nombre de ministères et y fera en sur les méthodes et mécanismes en place pour répondre aux demandes d'accès. Il mesurera l'efficacité des méthodes suivies et, s'il y a lieu, suggérera des améliorations en s'inspirant de ce que font les institutions qui réussissent à traiter les demandes rapidement.

Nous souhaitons que ces vérifications soient constructives et menées dans un esprit de coopération avec les fonctionnaires responsables. Notre méthode consistera à obtenir d'abord l'assentiment et l'appui des sous ministres et à les aider à s'acquitter plus efficacement de leur devoir en vertu de la loi. Nous n'anticipons aucune opposition. D'ailleurs, le Commissaire pourrait, si besoin était, effectuer ces vérifications en vertu de son pouvoir d'initier des plaintes.

Nous encouragerons aussi les ministères à intégrer le traitement des demandes d'accès dans leurs

propres vérifications internes. Il n'est bien entendu pas nécessaire aux ministères d'attendre la vérification du Commissaire pour procéder eux-mêmes à un examen. Industrie, Sciences et Technologie Canada a déjà effectué des enquêtes internes de conformité avec les lois sur l'accès et la protection des renseignements personnels. C'est là une initiative louable (qui portait aussi bien sur la théorie que sur la pratique). Une bonne vérification interne rendra inutile le recours à un long examen par un intervenant de l'extérieur.

### ***Surveillance des avis de prolongation***

D'après la *Loi sur l'accès à l'information*, les institutions fédérales doivent aviser le Commissaire chaque fois qu'elles entendent reporter de plus de 30 jours le délai de réponse de base, qui est lui-même de 30 jours. Dans le passé, ces avis ne déclenchaient aucune mesure de la part du Commissaire. Ils auraient dû le faire. Seulement en de rares cas a-t-on donné suite. Cette époque est révolue.

Dans la mesure où nos ressources limitées nous le permettront, nous serons plus attentifs aux avis de prolongation. Un suivi sera exercé afin de vérifier si les prolongations demandées sont légitimes et raisonnables, et nous nous assurerons que les nouveaux délais soient respectés. De plus, les résultats de ces contrôles pèseront lourd dans l'établissement des priorités pour les vérifications et dans l'amélioration systémique du temps de réaction des ministères.

### **Retards: le Commissariat**

Au cours de l'année visée par le rapport, nous avons beaucoup progressé en ce qui concerne le temps consacré à l'instruction des plaintes. En moyenne, il a fallu 4,9 mois pour mener une enquête, contre 7,4 mois l'année dernière. Les plaintes portant sur des exceptions contestées ont demandé 7,2 mois en moyenne, celles sur les retards, 2,6 mois et celles sur les frais, 2,4 mois.

Ces délais seront améliorés. Pour la fin de 1992-1993, nous visons un maximum de 4,5 mois pour la conduite des enquêtes, période dans laquelle nous incluons un objectif d'un mois pour les retards.

Pour y arriver, il nous faudra adopter un rythme qui ne sera peut-être pas toujours fonction des préférences et des convenances des ministères visés par les plaintes. Nous espérons que les fonctionnaires comprendront les raisons de l'accélération du processus d'enquête et qu'ils seront coopératifs.

De part et d'autre, des ajustements seront nécessaires. Néanmoins, il est fini le temps où l'enquêteur mettait son dossier de côté jusqu'à ce que le fonctionnaire juge bon de revenir vers lui avec les documents ou les renseignements demandés. Nous continuerons de privilégier l'absence de formalités à une stricte conformité à la lettre de la loi. Mais nous n'hésiterons pas à invoquer nos pouvoirs officiels pour faire avancer une enquête, si cela apparaît nécessaire, afin que les clients soient servis dans des délais raisonnables.

Il convient toutefois de souligner que le temps consacré aux enquêtes n'est qu'un critère parmi d'autres de la qualité du service. Le désir de procéder rapidement ne nuira pas à l'exhaustivité à l'équité et à la productivité de nos enquêtes.

Un dernier mot sur le «style» des enquêtes. La préférence du Commissaire pour l'absence de formalités (les fouilles à l'improviste, les assignations, l'assermentation de témoins et la tenue d'audiences

étant réservées aux cas désespérés) n'est rien d'autre qu'une préférence pour l'efficacité.

L'expérience a prouvé l'efficacité de l'absence de formalités. Elle permet de s'attaquer aux problèmes au niveau où ils se produisent et, dans l'idéal, de les résoudre sans délai, au cours de l'enquête. On a constaté que les chances de résoudre les problèmes et de redresser les erreurs étaient meilleures lorsque les fonctionnaires responsables avaient la possibilité d'apporter eux-mêmes les correctifs. La procédure, en revanche, provoque la prise de positions fermes (et indéfectibles) dès le départ.

L'absence de formalités sert aussi à créer un climat de confiance entre la fonction publique et le Commissariat. Mais ce climat est facile à détruire s'il existe des empêchements à une communication honnête; si les enquêteurs ont l'impression qu'on les gêne dans leur travail ou qu'on les induit en erreur. L'absence de formalités porte ses fruits, et il faut en accorder une bonne part du crédit aux nombreux fonctionnaires qui, en vrais professionnels, ont si bien collaboré avec le Commissariat.

### **Retards: la Cour fédérale**

Le Commissaire et les demandeurs d'accès lésés ont le droit de recourir à la Cour fédérale du Canada, lorsqu'une institution refuse la communication de certains documents. De même, les entreprises et les particuliers qui ont fourni des renseignements au gouvernement peuvent demander à ce tribunal d'en empêcher la divulgation lorsqu'une institution s'apprête à le faire. Ainsi donc, la célérité de cette procédure judiciaire fait partie intégrante de l'efficacité de la *Loi sur l'accès à l'information*.

On n'a pourtant jamais étudié la façon dont ces dossiers se règlent. C'est pourquoi le Commissariat a entrepris et mené à terme, au cours de l'année visée par ce rapport, une recherche détaillée sur le traitement des affaires relatives à l'accès (et, par la même occasion, aux renseignements personnels) par la Cour fédérale.

Les résultats en sont inquiétants, sinon très étonnants.

Entre 1983 (entrée en vigueur de la loi) et le 26 août 1991, la Cour fédérale a été saisie de quelque 309 affaires en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*: 58 ont fait l'objet d'une décision et 156, d'un retrait ou d'un abandon, tandis que 95 sont encore en instance.

En moyenne, il a fallu 28 mois pour régler les affaires portées devant le tribunal par le Commissaire, 14 mois pour les recours exercés par des particuliers, et 22 mois lorsqu'il s'agissait de tiers qui voulaient empêcher une communication. À propos des 95 affaires encore en suspens, on remarque un fait étonnant: dans 79 de ces cas, le gouvernement (qui est toujours l'intimé) n'a même pas déposé de réponse au premier avis de motion (recours), en dépit du fait que plus de 13 mois se sont écoulés en moyenne depuis que le recours a été intenté.

La conclusion s'impose: il faudra améliorer la façon dont le tribunal instruit les dossiers portant sur l'accès, et le ministère de la Justice (ayant droit du gouvernement dans presque toutes ces affaires) devra les défendre plus efficacement.

Cette apparente apathie du ministère de la Justice est particulièrement troublante dans les dossiers où est invoqué l'article 44 de la *Loi sur l'accès à l'information*. Ces cas se produisent seulement quand le gouvernement juge que le demandeur est en droit de consulter les documents d'un tiers et que ce tiers demande au tribunal d'en bloquer la divulgation. Sur 206 cas de ce genre, 69 restent en suspens. Ces derniers sont devant le tribunal depuis 16 mois en moyenne. Et, pour 63 d'entre eux, le ministère de la

Justice n'a même pas déposé de réponse au recours.

C'est une remarque de M. le Juge Décary, citée ici l'année dernière, qui nous a poussés à cette recherche. «La tâche des responsables aurait été plus facile si la cour avait adopté des "règles de pratique spéciales", comme l'article 45 de la loi lui demande de le faire» avait-il affirmé. Jouissant d'un rôle unique à l'égard de la loi, le Commissariat à l'information a pris la liberté de rédiger un ensemble de règles à l'intention de la Cour. L'objectif fondamental de ce projet était de ramener à six mois le délai maximum entre le dépôt et l'étude des recours en révision.

Avant que les règles ne soient soumises au Comité des règlements de la Cour fédérale, elles ont fait l'objet de vastes consultations avec des membres de la communauté juridique de tout le pays, un certain nombre de juristes travaillant dans l'administration publique et plusieurs particuliers qui connaissent les lois sur l'accès et la protection des renseignements personnels. Il appartient bien entendu à la Cour fédérale de décider si ces règles seront adoptées. Cette démarche a été faite dans l'espoir d'aider ce tribunal et toutes les parties intéressées à faire en sorte que, dans ce volet du système, la justice ne soit pas bafouée pour cause de retard. On peut obtenir de plus amples renseignements sur les règles proposées en s'adressant au Commissariat.

### **Éviter le recours aux tribunaux**

L'éventualité de subir des retards inopportuns a été l'une des raisons majeures, quoique non la principale, qui ont poussé le Commissariat à ne s'adresser au tribunal que rarement et en dernier ressort. La raison principale est une question de principes.

En décidant de confier le règlement des différends en matière d'accès à un ombudsman indépendant, le Parlement a indiqué qu'il privilégiait une administration non judiciaire du régime de l'accès à l'information. Même si la conception de la loi canadienne a été influencée par la *Freedom of Information Act* des États-Unis, le Parlement a expressément exclu l'idée d'obliger les demandeurs insatisfaits à chercher réparation auprès des tribunaux du réseau fédéral, comme le fait la loi américaine.

D'après la loi canadienne, les utilisateurs mécontents ont le droit de s'adresser au tribunal, mais seulement après que l'ombudsman à l'information ait eu la possibilité de se pencher sur l'affaire et, si certains droits ont été enfreints, de faire prendre des mesures correctives (par persuasion).

Pour l'ombudsman, l'idéal serait que toutes ses recommandations soient appliquées et que les recours judiciaires soient entièrement évités. Le nombre de cas qu'un commissaire à l'information porte devant les tribunaux peut être considéré comme un indicateur de son succès. Aussi, le système contient-il son propre dispositif de protection contre un éventuel «relâchement» de l'ombudsman à l'égard du gouvernement. Les plaignants qui n'obtiennent pas satisfaction auprès du commissaire le droit d'aller devant les tribunaux.

L'ingrédient principal de l'efficacité pour un ombudsman, ce sont des communications aisées qui vont dans les deux sens. Mais les institutions fédérales seront peu portées à communiquer sérieusement en cas de différend, si de nombreux litiges antérieurs leur donnent à penser toute négociation n'est qu'une formalité vide de sens qui les mènera inévitablement au palais de justice.

Lorsque l'administration publique refuse de communiquer, il faut reconnaître que l'ombudsman devient inutile, si compétent, si convaincu et si juste soit-il. Mais le gouvernement n'oppose pas un tel refus et, tant que ce sera le cas, l'actuel Commissaire continuera de considérer chaque recours judiciaire comme

un échec. Et il s'attend à ce que le gouvernement adopte la même attitude, afin de permettre au processus de médiation de continuer à fonctionner. Que personne ne s'illusionne: il n'est pas question que le Commissaire tolère des infractions pour éviter de demander l'aide des tribunaux!

Au cours de l'année visée par le rapport, aucune action judiciaire n'a été entamée par le Commissaire. En supposant que ce soit là un critère, la méthode porterait donc ses fruits. De fait, à l'examen des décisions de la Cour fédérale, on constate que celle-ci est généralement du même avis que le Commissaire quant à la communicabilité des documents demandés. En effet:

- quand le gouvernement s'oppose à la divulgation, il a généralement raison;
- quand le Commissaire réclame la divulgation, il a généralement raison;
- quand le tiers s'oppose à la divulgation, il a généralement tort;
- quand un demandeur réclame la divulgation, il a généralement tort.

Les quatre affaires, portées devant la Cour fédérale par l'ancienne Commissaire et qui y étaient encore, ont été retirées. En deux des cas, le gouvernement a consenti à appliquer les mesures correctives initialement recommandées par la Commissaire. Dans les deux autres cas, les décisions s'étaient opposées à ses recommandations au niveau de la première instance. En l'espèce, l'actuel Commissaire a jugé qu'il n'était ni justifié juridiquement ni utile pour l'application future de la loi sur l'accès de continuer à dépenser les deniers publics sur cette question. Les plaignants ont consenti au retrait.

Pour ceux que les questions d'argent intéressent, disons que la nécessité décroissante de s'adresser aux tribunaux a des répercussions directes sur l'état des finances. Entre 1985 (date à laquelle des dépenses juridiques ont été engagées pour la première fois à l'extérieur) et 1991, les honoraires versés annuellement par le Commissariat s'élèvent en moyenne à 200 000 \$. Le sommet se situe en 1989-1990 avec 367 000 \$. Entre ces niveaux et les 33 200 \$ dépensés pendant l'année visée ici, la différence est dramatique et les économies considérables pour le seul Commissariat. Si l'on voulait calculer le total des dépenses juridiques évitées, grâce à une approche moins litigieuse, dans l'ensemble du système, les résultats se situeraient dans les millions de dollars.

### **Interventions: au-delà des règles**

L'effort visant à accélérer le règlement des recours en révision devant la Cour fédérale ne se limite pas à la proposition de nouvelles règles. Ainsi, le Commissaire demandera à la cour l'autorisation d'intervenir dans certaines affaires qui ont été intentées (aux termes de l'article 44 de la loi) par des entreprises tierces pour empêcher la divulgation de renseignements aux demandeurs.

On enregistre de plus en plus d'affaires (206 en août 1991) dans lesquelles des entreprises qui ont fourni des renseignements au gouvernement demandent au tribunal de bloquer la communication à laquelle le gouvernement s'apprête à procéder en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*. Certes, de tels cas ne se présentent que lorsque le gouvernement «souhaite» divulguer des renseignements (étant arrivé à la conclusion que la loi ne lui permet pas de les retenir), mais celui-ci fait rarement preuve d'une grande conviction, du moins si l'on en juge par l'ardeur que met le ministère de la Justice à défendre sa position.

Pour sa part, bien entendu, le tiers n'a pas intérêt à ce que la révision par la cour se fasse rapidement.

Les retards jouent en sa faveur, puisqu'il ne souhaite pas la divulgation. Les demandeurs ont le droit de devenir parties dans les affaires relevant de l'article 44, mais ils ont rarement les moyens de le faire. D'ailleurs ne supposent-ils pas que le gouvernement est là pour défendre le droit d'accès? Par conséquent, dans les affaires concernant l'article 44, l'habituelle tension entre parties opposées, qui sert à hâter le processus d'instruction et de décision, est absente. Quoique non surprenant, il n'en est pas moins préoccupant que, même si seulement cinq pour cent des recours exercés en vertu de l'article 44 aboutissent à une ordonnance empêchant la communication des documents, ces recours retardent la divulgation pendant des années.

Le Commissaire à l'information n'a joué qu'un rôle limité dans ce genre d'affaires par le passé. En fait, il est intervenu deux fois, l'une au cours de l'instruction d'une plainte et l'autre après. Habituellement, les affaires relevant de l'article 44 se situent entièrement en marge du processus relatif aux plaintes. Dans la majorité de ces dossiers, le demandeur n'a aucune plainte à formuler au Commissaire, puisque le gouvernement a décidé qu'il fallait communiquer les documents demandés. Qui plus est, le tiers qui récuse la décision a le droit d'aller devant la cour sans que jamais le cas ne soit examiné par le Commissaire.

Ces regrettables retards indiquent peut-être qu'il y a un rôle pour le Commissaire dans les dossiers concernant l'article 44, même s'ils ne font pas l'objet d'une plainte. En intervenant dans de tels dossiers, le Commissaire pourrait rétablir la «tension» nécessaire pour accélérer le processus.

Bien entendu, il ne conviendrait pas que le Commissaire prenne alors parti pour un côté ou l'autre. N'ayant pas fait enquête ni examiné les documents en question, il pourrait difficilement plaider la divulgation ou la non-divulgation.

Sa présence, toutefois, rappellerait aux parties et à la cour la directive du Parlement voulant que ces recours soient «entendus et jugés en procédure sommaire,» (article 45). Les moyens d'enquête et les compétences du Commissariat seraient aussi à la disposition de la cour pour l'aider de la façon que celle-ci jugerait appropriée.

Étant donné que la loi autorise expressément le Commissaire à comparaître, moyennant autorisation, dans toute affaire concernant l'article 44, il semble que le Parlement ait prévu le déroulement envisagé ici. Il faudrait néanmoins préférer les solutions systémiques au problème des retards.

Le Commissaire espère qu'à plus long terme ses interventions deviendront inutiles, la Cour fédérale ayant adopté des règles spéciales et le ministère de la Justice ayant renouvelé sa volonté de traiter en priorité les dossiers concernant l'article 44.

### **Intérêt commercial et intérêt public**

L'accroissement du nombre d'entreprises qui veulent empêcher des divulgations s'accompagne (et résulte peut-être) d'une augmentation des demandes présentées par des entreprises qui veulent des renseignements sur d'autres entreprises. Comme nous le soulignons déjà en 1990-1991, 54 p. 100 de toutes les demandes en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* émanent d'entreprises. Certains y voient la preuve que la loi ne sert plus l'objectif pour lequel elle a été conçue: comme si les entreprises ne faisaient pas partie du public et ne payaient pas de taxes. Plutôt que d'ouvrir au public une fenêtre sur les agissements du gouvernement, disent les tenants de cette position, la loi est en train de devenir un instrument pour les entreprises qui espionnent leurs concurrents.

La part de vérité que contient cette affirmation est beaucoup moins importante qu'on pourrait le croire à prime abord. Certes, les gens d'affaires s'intéressent de plus en plus aux renseignements fournis au gouvernement par les sociétés privées -- sur des sujets fort divers: médicaments, lignes aériennes, pesticides, armes, prothèses, produits alimentaires, contrats de services, contrats d'informatique, modalités des appels d'offres; la liste est longue.

Le demandeur du monde des affaires, comme tout autre, a le droit de recevoir et d'utiliser de tels renseignements pour quelque motif que ce soit, y compris son propre intérêt. Ce que ne reconnaissent pas les opposants à cette pratique, c'est qu'il peut aussi être dans l'intérêt public que des utilisateurs commerciaux acquièrent ces renseignements. L'établissement des prix dans les contrats du gouvernement pourrait en devenir plus compétitif; que les entreprises se surveillent les unes les autres, cela peut aussi profiter aux consommateurs.

Mais il y a plus. Quiconque a suivi la controverse sur les implants mammaires en gel de silicone comprend que, lorsqu'il s'agit de transparence, «l'intérêt public» ne se limite pas à l'information concernant le gouvernement. Le public a intérêt à savoir ce que le gouvernement sait sur les entreprises, et cela dépasse de beaucoup «l'espionnage», entre concurrents.

Le paragraphe 20(6) dispose que les institutions fédérales peuvent divulguer des renseignements qui risquent de nuire à une entreprise privée «pour des raisons d'intérêt public concernant la santé et la sécurité publiques ainsi que la protection de l'environnement; les raisons d'intérêt public doivent de plus justifier nettement les conséquences éventuelles de la communication pour un tiers: pertes ou profits financiers, atteintes à sa compétitivité ou entraves aux négociations qu'il mène en vue de contrats ou à d'autres fins.»

Les limites de cette dérogation à «l'intérêt public» se font sentir de plus en plus. On conçoit mal pourquoi la loi ne permettrait pas la divulgation de renseignements fournis par des tiers chaque fois que l'intérêt public à les communiquer l'emporte sur le préjudice qui puisse vraisemblablement en résulter. Pour l'instant, cet intérêt public doit concerner «la santé et la sécurité publiques ainsi que la protection de l'environnement». Un exemple illustrera les limites de ce critère.

Un demandeur -- pharmacien -- peu convaincu de la valeur d'une certaine pommade vendue comme médicament contre le «bouton de fièvre» (nom commun de l'herpès labial), demanda à Santé et Bien-être social Canada de lui communiquer les documents prouvant l'efficacité du produit, que le fabricant avait dû déposer pour obtenir l'autorisation gouvernementale en vertu de la *Loi sur les aliments et drogues*. Rien n'indique que le produit puisse constituer une menace pour la santé publique, mais certaines autorités médicales sont d'avis qu'il ne possède aucune vertu curative. D'après un article récent du *Globe and Mail* intitulé (traduction) «Contracté pour la vie et scellé par un baiser», l'un des grands experts canadiens dans le domaine du virus de l'herpès qui est à l'origine du bouton de fièvre, aurait déclaré: «Aucun de ces produits n'a sur le bouton de fièvre actif le moindre effet qui puisse être démontré par des essais cliniques et qui ait fait l'objet d'un examen critique par des scientifiques.»

À cause de l'étroitesse de la dérogation à l'intérêt public prévue dans la loi, les renseignements que Santé et Bien-être social a en sa possession (et sur lesquels ce ministère s'est fondé pour approuver le produit) demeurent secrets. Pourtant le public n'a-t-il pas intérêt à savoir si ce produit est ou non un remède de charlatan? Faut-il toujours que ce soit à l'acheteur de faire attention? Ce cas met en lumière une lacune de la loi, et le Parlement devrait s'y intéresser.

## **Un mot en faveur des professionnels de l'accès**

Un sondage mené par le Conseil du Trésor auprès de 34 coordonnateurs de l'accès il y a quelques années a révélé que bon nombre d'entre eux avaient de la difficulté à trouver le point d'équilibre entre leur loyauté envers le gouvernement et le droit de savoir, du public. Certains craignaient même, en tant qu'intermédiaires, de devenir les boucs émissaires d'une clientèle insatisfaite .

Ils devraient pourtant savoir -- et leurs supérieurs aussi -- que le Commissaire à l'information est pour eux un allié indéfectible qui estime être à leur service tout autant qu'à celui des plaignants. Les coordonnateurs sont déchirés car ils doivent servir deux causes parfois opposées: les positions de leur institution et les droits d'accès du public. Peu de postes dans la fonction publique sont aussi exigeants, peu demandent que le titulaire ait une connaissance plus approfondie de son ministère et une confiance plus absolue de ses supérieurs.

Toutes des raisons pour lesquelles les coordonnateurs doivent avoir un accès direct aux échelons les plus élevés de leur institution. Nous nous réjouissons que beaucoup profitent maintenant d'un tel accès et occupent une position plus haute dans la structure administrative. Un grand nombre, toutefois, demeurent à des niveaux ou dans des situations hiérarchiques qui leur assurent peu d'influence et d'occasions d'être la conscience de leur ministère en matière de transparence.

Il ne s'agit pas là des paroles diplomatiques d'un Commissaire qui chercherait ici les bonnes grâces des coordonnateurs. Le Commissaire a fait parvenir le même message par lettre à un membre du Cabinet:

(traduction)

«Les coordonnateurs de l'accès sont bien mal placés, dans le meilleur des cas. Ce sont eux qui subissent au premier chef les pressions (des demandeurs et des enquêteurs) en faveur de la divulgation des documents et celles (des gestionnaires et de l'état-major politique) en faveur de leur rétention. Les meilleurs coordonnateurs s'attachent à faire en sorte que soit remplie l'obligation qu'a leur ministre de respecter la loi sur l'accès.

Faute de coordonnateurs qui ont ce courage et cette volonté, les ministres risquent bien plus que les ennuis temporaires que pourrait leur causer la communication d'un document embarrassant. Et pourtant, les ministres ne pourront compter sur le dévouement et la conviction de leurs coordonnateurs que si ceux ci sont soigneusement entourés, soutenus et protégés par les plus hauts responsables des ministères.»

On peut dire ceci: sans la conscience professionnelle des coordonnateurs, aucun commissaire à l'information n'a la moindre chance de faire avancer les objectifs de la *Loi sur l'accès à l'information*; aucune institution ne pourra prétendre la respecter.

### **Un conseil à l'intention des coordonnateurs**

Pour éviter le recours aux tribunaux, le Commissariat devra convaincre du bien-fondé de ses opinions les institutions et les coordonnateurs d'abord, et les plaignants ensuite. Il faudra peut-être plaider auprès des institutions pour leur faire divulguer des renseignements qu'elles protègent. De même, les plaignants ne seront pas nécessairement convaincus qu'on leur a accordé tout ce à quoi ils ont droit en vertu de la loi et qu'en portant leur cause devant la Cour fédérale (ce qui est leur droit, et ils en sont toujours informés), ils n'ont guère de chances d'obtenir quoi que ce soit si ce n'est un litige stérile et des frais.

Dans les lettres par lesquelles il fait part de ses conclusions aux plaignants, cela même s'il ne peut pas

donner suite aux plaintes, le Commissaire critique parfois les ministères, au risque de se mettre ceux-ci à dos. C'est un peu comme un policier qui fait une remontrance au lieu d'imposer une amende. Les ministères ne doivent pas adopter une attitude trop défensive, ni se montrer réticents à situer dans un contexte significatif les documents qu'ils communiquent.

Le fait pour une institution de fournir des explications ne signifie pas qu'elle fait des excuses au demandeur ou qu'elle en dit trop. Explications et contexte rendent les documents plus compréhensibles -- ce qui profite à tout le monde. Un conseil aux coordonnateurs: ne soyez pas des intermédiaires muets.

### **L'accès et la vie privée-- faut-il les marier?**

Dans son budget de février, le gouvernement a rendu publique son intention de fusionner les commissariats à l'information et à la protection de la vie privée. Depuis leur création en 1983, les deux bureaux ont toujours été rattachés dans une certaine mesure. Par exemple, ils partagent la même direction de la gestion intégrée, qui assure les services financiers, de gestion du personnel, de bibliothèque, de gestion des documents, de livraison du courrier et de réception, de même que les services administratifs (locaux ameublement, véhicules) et de soutien en matière de télécommunications et d'informatique.

Lorsqu'il a adopté la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, le Parlement a fait preuve d'une prescience remarquable. Il a en effet prévu la possibilité qu'un seul commissaire puisse cumuler la protection de la vie privée et l'accès à l'information. L'article 55 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* dispose ce qui suit:

«La personne nommée au poste de Commissaire à l'information aux termes de la *Loi sur l'accès à l'information* peut aussi être nommée par le gouverneur en conseil au poste de Commissaire à la protection de la vie privée en vertu de l'article 53 [lequel exige l'approbation préalable de la nomination par une résolution du Sénat et de la Chambre des communes].»

Cette possibilité qu'offre l'article 55 n'a encore pas été utilisée. On a suivi la théorie voulant que la vie privée et la transparence sont deux valeurs distinctes qui méritent chacune leur défenseur. En 1987, le Comité permanent de la Justice et du Solliciteur général s'est penché sur ce problème (*Une question à deux volets: comment améliorer le droit d'accès à l'information tout en renforçant les mesures de protection des renseignements personnels*) et a conclu, même à cette époque, que l'intégration était déjà trop poussée. Un cloisonnement total, voilà ce qu'il a recommandé.

Lorsqu'il a annoncé son budget, le gouvernement a indiqué que son projet n'était pas destiné d'abord à rehausser l'efficacité administrative. «Chose plus importante encore, affirmait-t-il, du point de vue de la politique publique, cette mesure favorisera l'équilibre des deux objectifs constitués par la protection de la vie privée, d'une part, et l'accès à l'information, d'autre part. Cet équilibre devient de plus en plus nécessaire à mesure que le Canada prend ses distances à l'égard d'une conception étroite des intérêts dans un large éventail de domaines.»

Ces mots quelque peu sibyllins veulent apparemment dire qu'il vaut mieux placer sur les épaules d'un même commissaire le fardeau de la conciliation entre les valeurs, parfois opposées, de la transparence et de la vie privée. Les ministres et leurs lieutenants se sont parfois plaints de recevoir des recommandations opposées de la part des deux commissaires et d'être ainsi placés dans une situation ingrate d'où ils ne pouvaient sortir gagnants et où ils étaient sujets aux critiques du commissaire

«perdant» .

Ce qui importe davantage pour le public, c'est ceci: que la demande porte sur des renseignements concernant le demandeur ou sur d'autres documents du gouvernement, la réparation des torts passera par un seul et même chemin. Cela devrait éliminer certaines confusions.

Lorsqu'il était Commissaire à la protection de la vie privée, l'actuel Commissaire à l'information, défendant son territoire et la loi, se demandait, en plaisantant un peu, si le fait d'attribuer la double responsabilité à une même personne ne risquait pas de causer chez elle une schizophrénie du travail. Vaut-il mieux faire souffrir le commissaire ou les fonctionnaires?

Bien entendu, le vieux système a du bon. Il a bien servi le Canada pendant neuf ans. Il a permis à la cause de la vie privée et à celle de la transparence d'être soutenues sans ambiguïté par des défenseurs nettement distincts. Même si les deux commissaires sont tenus par la loi d'établir un équilibre raisonnable entre les droits d'accès et les droits à la vie privée, chacun a reçu le mandat clair à la fois de prôner et de défendre l'une des deux valeurs.

Cela dit, ce que le gouvernement envisage (un seul commissaire pour l'accès et la vie privée) peut aussi s'avérer efficace. En fait, le palier fédéral est le seul exemple au Canada où la transparence et la vie privée relèvent de bureaux distincts. En Ontario et au Québec, par exemple, les droits à la vie privée et à l'accès sont courageusement et efficacement appliqués par un même commissariat.

La Colombie-Britannique envisage une structure analogue. Dans les autres provinces qui possèdent des lois sur l'accès et la vie privée, c'est un ombudsman qui s'occupe de les faire respecter. Le Comité permanent de l'Assemblée législative de l'Ontario a publié, en décembre 1991, le rapport de son examen de la *Loi de 1987 sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* de l'ontario. Le Comité s'est penché sur la question et n'a trouvé aucune raison de recommander l'affectation de commissaires distincts à l'accès et à la vie privée.

Ainsi donc, il ne semble pas exister d'argument définitif, que ce soit en théorie, en principe ou en pratique, qui aille à l'encontre de l'intention annoncée par le gouvernement de fusionner en un seul les commissariats à l'information et à la vie privée. Mais, si le Parlement approuvait un tel changement, il semblerait approprié de prévoir, en temps opportun, un examen des conséquences de la nouvelle structure par le Comité permanent de la Justice et du Solliciteur général.

### **Mise en marché des renseignements du gouvernement**

L'un des progrès les plus importants qui ont marqué la politique gouvernementale en matière d'information au cours de la dernière année est la reconnaissance du fait qu'il faudrait compléter par une certaine «diffusion» les droits que garantit la *Loi sur l'accès à l'information*. Bien que la loi ouvre une véritable fenêtre sur les activités du gouvernement, elle exige que les demandeurs repèrent eux-mêmes ce qui peut les intéresser, pour ensuite passer par une filière relativement formaliste pour la présentation de la demande et l'instruction (avec les retards fréquents mentionnés précédemment).

Si l'on privilégie la diffusion, cela signifierait que le gouvernement prendrait l'initiative de recenser les renseignements qui risquent de présenter un intérêt pour divers publics et de les mettre à leur disposition (dans des publications ou sous une forme informatisée appropriée). Avantage: il ne serait pas nécessaire de présenter une demande en règle.

L'avenir de l'accès à l'information réside, comme le soutenait notre rapport de l'année dernière, précisément dans ce genre de transparence systémique--en tirant profit des astuces et de la promesse des technologies nouvelles pour rendre facilement disponibles les vastes réserves d'information de l'administration publique.

Plus tôt cette année, un article paru dans le périodique britannique *The Economist* se félicitait de l'arrivée d'un monde où le fonctionnaire grincheux derrière son comptoir serait remplacé par un écran facile à lire qui mettrait tous les renseignements du gouvernement à notre portée, sur simple pression d'un bouton. Cette vision est peut-être prématurée. (D'ailleurs nos fonctionnaires ne sont pas grincheux.) Néanmoins, la communication informatique entre les citoyens et leur gouvernement est la voie de l'avenir et, en certains endroits cet avenir c'est maintenant.

Les premiers pas hésitants sur le chemin de la «démocratie électronique» ont été faits en Californie (quoi d'étonnant?), où le gouvernement de l'État a récemment installé 15 kiosques «Info/California» dans deux villes. Chaque kiosque contient un ordinateur rattaché à une banque de données de l'État. Les futurologues et les enthousiastes (ce sont souvent les mêmes) prévoient que ce projet pilote entraînera la création d'un réseau de 5 000 kiosques répartis dans tout l'État. Ils entrevoient des économies aux plans du temps, de la paperasse et des emplois, sans compter que les citoyens seront beaucoup mieux informés.

Il vaut mieux observer les audacieuses expériences des autres et en tirer des leçons. Néanmoins, les gestionnaires de l'information peuvent d'ores et déjà tenir compte prioritairement de l'accès du public lorsqu'ils élaborent leurs merveilleuses bases de données électroniques.

Le Commissaire à l'information a entrepris de modestes recherches sur la meilleure façon de faire entrer l'accès à l'information dans l'ère électronique. Le rapport de l'année prochaine devrait contenir les résultats de ce travail et quelques recommandations pour que la politique d'information du public reste à la fine pointe de la technologie. Mais, ces nouvelles techniques ne doivent pas devenir un obstacle à l'obtention par le public des documents du gouvernement sous quelque forme que ce soit. Il faut que le Parlement reste conscient de ce lourd défi.

Pour le gouvernement, point n'est besoin d'attendre les résultats des expériences menées ailleurs ni les futures exhortations d'un commissaire à l'information pour changer d'attitude face au partage de l'information. À son grand crédit, il semble maintenant clair que le Conseil du Trésor (le décideur de l'administration publique en matière de gestion de l'information) amorce une louable campagne pour faire évoluer les mentalités. Selon la nouvelle perspective, les institutions gouvernementales devraient cesser de considérer les renseignements qui relèvent d'elles comme une matière première destinée à leur seul usage, et elles devraient y voir aussi un produit pouvant être mis en marché. Le Commissaire à l'information y applaudira avec enthousiasme!

Bien que des progrès sensibles aient déjà été accomplis dans le repérage et le catalogage des renseignements, les étapes les plus ardues sont à venir. Le premier obstacle à surmonter se situe au niveau des mentalités -- une vieille tendance à voir le demandeur comme un ennemi et non comme un client. Puis il faudra créer des précédents en mesurant la «valeur marchande» des diverses informations et en élaborant des stratégies pour leur diffusion, grâce à une bonne organisation, sous des formes acceptables et à des prix raisonnables.

Mais surtout, il ne sera pas facile d'inculquer aux institutions fédérales un esprit d'entreprise à l'égard des renseignements qu'elles détiennent. Les pouvoirs publics ne sont pas doués pour se faire payer leurs biens et services. Si Revenu Canada Impôt avait eu la prévoyance (ou les moyens diront ses

fonctionnaires) de mettre en marché ses propres avoirs, ce ministère n'aurait peut-être jamais reçu au-delà de 4 500 demandes officielles (bien comptées!) de la part d'un même demandeur souhaitant obtenir des renseignements sur des questions fiscales.

Cette sollicitation massive (on en trouvera le compte rendu complet et définitif à la page 43) posait un défi à l'intégrité même de la *Loi sur l'accès à l'information*. Qu'il suffise de dire ici qu'aujourd'hui, Revenu Canada Impôt a appris sa dure leçon: il est beaucoup plus sympathique et moins fatigant de mettre à la disposition du public même les plus obscures de ses décisions politiques et règles fiscales anticipées (correctement assainies, évidemment, pour protéger les renseignements concernant les impôts des personnes ou des sociétés).

Il existe quelques exemples admirables d'efforts éclairés visant à mettre des renseignements en marché, notamment celui de Statistique Canada. Ce ministère utilise des moyens perfectionnés pour évaluer les divers groupes du secteur privé qui ont besoin de ses données. Dès les premières étapes de la planification de la collecte et de la compilation, il tient compte de cette future mise en marché.

Mais même Statistique Canada a ses critiques. Un «consommateur» habituel de ses données s'est déclaré consterné par le coût de certains renseignements. Il trouve plus économique, dit-il, de se faire donner les (mêmes) renseignements par le pendant américain de Statistique Canada. Le magasinage transfrontières s'étend même à l'information!

Cette anecdote touche au coeur de la plus grave difficulté qui nous attend lorsque nous tenterons d'incorporer l'esprit d'entreprise dans les activités de diffusion des renseignements: comment y arriver sans risquer un monopole (et donc des effets restrictifs) sur la fixation des prix par le gouvernement? Il ne devrait pas être trop difficile de persuader le gouvernement d'exploiter la ressource que constituent ses renseignements, si cela promet d'être rémunérateur. Une telle décision amène immédiatement la question suivante posée par un juriste qui désapprouvait ce qu'il considérait comme la politique du gouvernement en matière d'information:

(traduction)

«L'information du gouvernement est-elle un simple produit que celui-ci peut vendre pour équilibrer son budget, ou est-ce quelque chose qui doit être accessible pour des raisons de bien public?»

Pour répondre à cette question fort pertinente, il faut s'intéresser à la notion, obscure et mal comprise, du «droit d'auteur de la Couronne».

### **Droit d'auteur de la Couronne: qui est la Couronne?**

L'expression évoque la royauté et l'autorité. Qui osera mettre en question le pouvoir, dont ont d'abord été investis les rois, puis les gouvernements, sur les travaux produits pour et par la Couronne?

Jusqu'à aujourd'hui, personne. Pour la simple raison que, depuis la Confédération, le droit d'auteur de la Couronne n'a pas été affirmé de façon constante au Canada. Cette notion désuète est restée plus ou moins en veilleuse, ignorée. Ce que le gouvernement produit pour le public avec les deniers publics est du domaine public, supposait-on.

Le Comité parlementaire chargé d'examiner les révisions (dont certaines sont encore en suspens) à la Loi sur les brevets a recommandé en 1985 que la pratique, vieille de plus de cent ans, soit intégrée dans

la loi, à savoir que l'on confirme l'appartenance au domaine public de ce qui a été traité comme tel. La recommandation du comité a toutefois été retardée par l'obstruction de quelques ministères fédéraux, dont les raisons ne peuvent être qualifiées que d'étroites, sinon égoïstes.

Le droit d'auteur de la Couronne que l'on croyait depuis longtemps enterré dignement a ainsi été ressuscité. C'est pourquoi les membres de la profession juridique et les éditeurs de documentation juridique (eux aussi pour des raisons égoïstes, bien sûr) s'opposent aux efforts visant à utiliser la prérogative autrefois sacrée du droit d'auteur de la Couronne pour empêcher la reproduction, à des fins professionnelles ou commerciales, des lois, des règlements ou des décisions judiciaires.

Au regard d'un Commissaire à l'information, la notion de droit d'auteur perpétuel, dans n'importe quel domaine, mérite amplement qu'on s'y oppose. C'est une antiquité, un objet de curiosité, essentiellement incompatible avec les politiques d'information annoncées par le gouvernement lui-même et avec l'esprit de la *Loi sur l'accès à l'information*. C'est un empêchement à une diffusion large et facile des renseignements du gouvernement.

Tout ce que le gouvernement publie est touché par cette notion venue du fond des âges. Mais l'invocation du droit d'auteur de la Couronne est capricieuse et arbitraire. En particulier, ce droit n'a pas de sens en cette époque où les banques de données du gouvernement ne cessent de grandir, où la tenue d'archives se fait électroniquement et où tout est fluctuant et rien n'est fixe.

Toute tentative visant à appliquer le droit d'auteur de la Couronne aux jugements des tribunaux apparaît particulièrement absurde. Imagine-t-on que l'on puisse imposer des redevances chaque fois que sont citées les paroles d'un juge? Tout aussi insensée est l'idée que cette même notion de droit d'auteur puisse s'appliquer aux lois et règlements. Il y a quelque chose d'ironique, sinon de répugnant (et peut-être d'inconstitutionnel), dans l'idée que les documents qui sont la matière de notre droit puissent, pour cause de propriété, être assujettis à la moindre limite d'accès ou d'usage.

Pourtant, la Société du barreau du Haut-Canada a déjà défendu précisément cette remarquable thèse! Aussi récemment qu'en janvier dernier, les membres du conseil général du barreau ont réaffirmé leur position de 1985 (ou serait-ce plutôt 1685?) selon laquelle (traduction) «le droit d'auteur est acquis à la Couronne» en vertu de la prérogative de la Couronne». Mais il y a plus bizarre encore: le gouvernement de la Colombie Britannique poursuit actuellement un éditeur juridique pour ce qu'il appelle une violation du droit d'auteur de la Couronne, à savoir la publication et diffusion des lois, règlements, projets de loi et arrêtés en conseil.

De tels efforts pour faire connaître le droit devraient attirer non pas des poursuites, mais des félicitations de la part des sociétés du barreau et des gouvernements. Et l'idée que les lois ou les arrêtés des tribunaux puissent «appartenir» à qui que ce soit, même aux gouvernements, est aberrante dans un État démocratique. Dans le contexte du droit d'auteur, qui est la «Couronne» sinon le peuple?

Il y a six ans environ, comme le rappelait le *Law Times* à ses lecteurs récemment, le distingué avocat-conseil canadien J.J. Robinette a déclaré que tout effort visant à mettre les jugements des tribunaux sous le parapluie du droit d'auteur de la Couronne était non seulement insensé, mais malveillant et fondamentalement erroné. Le mot «malveillant» est peut-être trop fort, mais «fondamentalement erroné» semble bien qualifier l'application du droit d'auteur de la Couronne, non seulement à des renseignements juridiques, mais à tout renseignement produit par le gouvernement grâce aux fonds des contribuables.

L'argument le plus fréquemment invoqué en faveur du droit d'auteur de la Couronne est que celui-ci est

essentiel pour imposer un meilleur contrôle de la qualité sur les données, pour gérer plus efficacement les données en tant que ressources, pour protéger l'intérêt public et pour assurer l'accès du public. Si ces arguments semblent vagues, faibles, peu convaincants et paternalistes, c'est qu'ils le sont.

S'ils ont jamais résisté à un examen sérieux, ils n'y résistent plus. Bien sûr, il y a toujours un risque d'inexactitude, d'erreur et d'incompréhension lorsqu'un élément d'information s'échappe du giron officiel -- ou des mains d'un quelconque éditeur. Mais le contrôle du gouvernement ne peut s'exercer en dehors de ses propres murs. La clientèle décidera lesquels sont dignes de confiance parmi les fournisseurs qui répandent les données émanant du gouvernement. Personne n'aura intérêt à offrir un produit médiocre.

Cela dit, et même en acceptant certains des arguments en faveur du droit d'auteur de la Couronne -- position intellectuellement périlleuse en 1992 -- le principe fondamental reste le même: la meilleure façon de servir l'intérêt public, c'est, dans la mesure du possible, de libérer les renseignements produits par le gouvernement de toute restriction sur la diffusion.

Il y a déjà assez de restrictions «nécessaires» comme vous le dira n'importe quel usager de la *Loi sur l'accès à l'information*.

Le droit d'auteur de la Couronne n'est pas une restriction nécessaire. C'est une atteinte flagrante aux principes qui sous-tendent la *Loi sur l'accès à l'information*. Ce que donne le droit d'auteur, comme le dit Robert Gellman, expert-conseil du Congrès américain sur l'accès à l'information, c'est «le pouvoir de ne pas publier». C'est le monopole sans régulation. Le droit d'auteur de la Couronne pourrait s'appeler contrôle politique ou bureaucratique et bâtissage d'empire par l'administration publique. L'une des raisons pour lesquelles le Canada possède une loi sur l'accès, c'est précisément pour pouvoir décider de ce qui sortira des mains des politiciens et des bureaucrates. Le droit d'auteur de la Couronne est un résidu des mauvaises méthodes d'autrefois.

Prenons les Américains. L'article 105 de la *Copyright Act* des États-Unis dispose qu'aucune protection du droit d'auteur ne s'applique aux ouvrages produits par le gouvernement des États-Unis. Cela signifie que quiconque peut utiliser n'importe quelle publication du gouvernement de la façon dont il l'entend: pas de restrictions (excepté pour raisons de sécurité); pas de redevances; aucune nécessité d'attribution. Cela se produit tous les jours et, selon M. Gellman, «il n'y a pas de problème.»

Avec la prudence qui les caractérise, les Canadiens voudront réfléchir avant de sauter un tel pas. Mais le Commissaire à l'information recommande l'étude de ce dossier au Parlement, dont les membres seront peut-être surpris d'apprendre combien le droit d'auteur de la Couronne, si anodin en apparence, recèle d'incohérences, de confusions et de menaces voilées.

Avant de fermer ses portes il y a peu, le regretté Canadian Legal Information Centre (CLIC) a étudié les conséquences du droit d'auteur de la Couronne sur la diffusion des documents juridiques de base. Il a jugé particulièrement gênant que le gouvernement fédéral, en théorie du moins, exige du secteur privé qu'il demande la permission avant de citer les lois, règlements et décisions judiciaires du palier fédéral. Aucune redevance n'est exigée -- encore heureux! -- seulement, et pour quelque obscure raison, que l'on demande la «permission» .

Le CLIC a constaté, ce qui n'a surpris personne, que la règle voulant que l'on demande la permission pour imprimer des documents juridiques de base n'avait généralement pas été respectée. Les juristes ne demandent aucune permission lorsqu'ils puisent dans les publications du gouvernement et reproduisent des lois, règlements ou décisions judiciaires. D'ailleurs, les éditeurs font comme les membres de la

profession juridique depuis la Confédération. Sauf quelques exceptions remarquables, ceux qui publient sans permission ne sont jamais poursuivis.

Ainsi donc le sens commun a fait fi d'une notion impossible à respecter. La solution serait de faire en sorte que le droit corresponde à la réalité. L'Association des bibliothèques de droit de Montréal avait raison:

«Le gouvernement doit fournir les "données brutes" provenant de ses banques de données sous licence non exclusive au secteur privé afin que ce dernier puisse élaborer et diffuser des produits documentaires avec "valeur ajoutée". Une libre concurrence dans le marché des banques de données assurera sans nul doute une meilleure qualité des produits documentaires.»

Lorsque les temps sont durs économiquement, les gouvernements cherchent des sources de revenus. Ils pourraient être tentés de considérer les innombrables renseignements dont ils ont la garde comme une mine d'or. Le recouvrement des coûts n'est pas un objectif qui manque de mérite, même si le gouvernement n'est pas efficace lorsqu'il s'agit de percevoir de l'argent. Demander aux usagers de payer des droits sur les renseignements est aussi parfois considéré comme un moyen de se donner de l'autonomie pour développer les nouvelles technologies en vue de répondre aux défis de la gestion de l'information. Mais il y a une marge entre imposer des frais légitimes et entretenir le vieux mythe du droit d'auteur de la Couronne.

L'abandon du droit d'auteur de la Couronne aurait un autre effet extrêmement important. Il signifierait qu'à toutes fins utiles, le gouvernement n'aurait plus le monopole des prix sur les informations qu'il détient. Pour illustrer ce phénomène, voici un exemple hypothétique.

Supposons qu'un ministère offre un accès en direct à certaines de ses bases de données moyennant un abonnement, dont le prix serait arbitrairement élevé. En l'absence de droit d'auteur de la Couronne, rien n'empêcherait la revente des données ou le regroupement sous un seul abonnement d'un consortium de membres qui partageraient les dépenses, et bien entendu les données. Il en résulterait que les données ne coûteraient plus qu'un prix marginal -- objectif auquel un Commissaire à l'information ne peut qu'applaudir.

Mais les redevances que l'on impose au titre du droit d'auteur de la Couronne ne sont sujettes à aucune limite, et les dépenses engagées par les éditeurs se répercuteront inévitablement sur les consommateurs.

Ainsi donc le public paiera-t-il l'information deux fois: en taxes versées au gouvernement pour en payer la collecte et en frais supplémentaires aux éditeurs. Et les formalités prolongeraient encore le délai de la réception des renseignements.

Le ministère de la Justice se rend compte que cette question mérite d'être repensée. Il a déclaré au CLIC:

(traduction)

«Le dossier du droit d'auteur de la Couronne et du contrôle des bases de données contenant les lois, les règlements et les jugements, en même temps que certains autres renseignements juridiques de base, soulève de nombreuses questions. Ces problèmes de propriété seront réglés par les politiques du gouvernement fédéral qui relèvent d'autres ministères et organismes comme Communications, Approvisionnements et Services, Consommation et Corporations, ainsi que le Secrétariat du Conseil du Trésor.»

C'est le droit d'auteur de la Couronne en général, et non seulement la façon dont ce droit s'applique à

l'information à caractère légal, qui est remis en question ici. En cette ère de l'informatisation des données, la notion de droit d'auteur de la Couronne semble d'autant plus désuète et inhibitrice à l'échange d'information. C'est pour cela que le Commissaire à l'information recommande vivement au Parlement de montrer le chemin afin de ne pas laisser le droit d'auteur de la Couronne faire obstacle à la démocratisation et la dissémination de l'information, soit deux principes qui sous-tendent la *Loi sur l'accès à l'information*.

### **Mise à l'épreuve de notre civisme**

Un récent rapport établi pour le Conseil canadien des droits des personnes handicapées (CCDPH) nous rappelle un fait qui donne à réfléchir: pour plus d'un demi-million de Canadiens adultes (et ce chiffre est vieux de six ans), il est difficile ou impossible de lire un texte imprimé à cause d'une affection de la vue ou d'une autre incapacité physique.

La *Loi sur l'accès à l'information* n'est guère utile à ces personnes, puisqu'elle exclut expressément tous les documents du gouvernement déjà publiés et que, pour les documents non publiés, elle n'impose aucune obligation de les fournir sous une forme répondant aux besoins des malvoyants.

En revanche, les «politiques» du gouvernement concernant l'accès aux documents reconnaissent que les personnes ayant une incapacité ont le droit de recevoir l'information sous une forme utilisable par elles. Il n'y a guère d'indices que la communauté des personnes handicapées soit mal servie une fois que le désir d'une personne de recevoir des renseignements sur support de substitution est connu. Toutefois, à quelques exceptions près (principalement Revenu Canada qui produit des informations sur l'impôt en braille, sur bande audio et en gros caractères), la plupart des institutions ne fournissent pas leurs documents sur supports de substitution de façon courante.

La Commission canadienne des droits de la personne a instamment prié le gouvernement d'améliorer ses services aux mal voyants. Le Commissaire à l'information souscrit à cet appel en faveur de l'émancipation informationnelle des personnes handicapées. La politique du Conseil du Trésor sur les supports de substitution intitulée «Pratiques de communication justes» contient l'esprit et l'intention qui conviennent. C'est dans la réalisation des objectifs que réside le défi (puisque les directives ne sont pas obligatoires).

Le rapport du CCDPH soutient que la meilleure façon de relever ce défi consisterait à réviser la *Loi sur l'accès à l'information*.

Les modifications envisagées viseraient à ce que, pour les malvoyants, les documents communicables soient transmis sous une forme utilisable par eux. Il ne serait pas nécessaire de préciser les supports en question dans la loi. Il est à noter que le choix des personnes ayant une incapacité se résume à quatre supports: le braille, la cassette audio, les gros caractères et les disquettes d'ordinateur.

Par ailleurs, le rapport du CCDPH recommande que la loi soit modifiée de façon à englober les documents publiés, mais seulement lorsque la demande provient d'une personne qu'une incapacité empêche de lire les textes imprimés.

Cette solution présente plusieurs avantages. Premièrement, puisque c'est la demande qui détermine l'action à prendre, elle évite la production et le stockage inutiles. De plus, les photocopieuses qui agrandissent les caractères, les imprimantes en braille que l'on peut connecter aux ordinateurs et les disquettes souples (utilisables par ceux qui possèdent un synthétiseur de voix) sont des techniques

facilement accessibles qui permettent aux institutions fédérales de produire les documents sur supports de substitution.

Le Commissaire à l'information n'est pas dans une position pour mesurer avec la moindre exactitude ce qu'il en coûterait en moyens humains et financiers supplémentaires pour faire en sorte que les malvoyants aient un accès égal aux renseignements du gouvernement. Or, une évaluation à cet égard est indispensable pour permettre au gouvernement de choisir le moyen le plus efficace et efficient d'y arriver. Chose certaine, les difficultés pratiques -- et il y en aura sûrement -- ne devraient pas affaiblir la volonté d'agir.

Que la solution choisie suppose ou non une affirmation et une application de droits spéciaux par le truchement de la *Loi sur l'accès à l'information*, le Commissaire à l'information s'engage à jouer un rôle actif pour assurer sans délai l'émancipation informationnelle des personnes dont une incapacité empêche de lire les textes imprimés. À cette fin, la première (et peut-être la plus importante) mesure qu'il entend prendre est la suivante: prier instamment chaque député fédéral de défendre vigoureusement ce droit d'une minorité. Lorsque la demande dépasse les ressources, c'est à l'appel en faveur du civisme sincère qu'il faut répondre avant tout.

### **Glissements progressifs et insensibles**

L'article 24 de la *Loi sur l'accès à l'information* oblige le gouvernement à refuser de divulguer les documents qui contiennent des renseignements protégés en vertu d'une autre loi du Parlement. La liste des lois auxquelles cette règle s'applique se trouve dans l'annexe II de la loi. Comme l'exception de l'article 24 est obligatoire, et qu'il n'est pas nécessaire, pour l'invoquer, qu'il existe un risque vraisemblable de préjudice, le Parlement a exigé qu'une étroite surveillance soit exercée sur son application. C'est pourquoi le paragraphe 24(2) dispose que toutes les lois énumérées dans l'annexe II doivent faire l'objet d'un examen du Parlement au moment de l'examen général exigé dans le paragraphe 75(2). Cette étude a été effectuée en 1986 par le Comité de la Justice et du Solliciteur général.

Dans son rapport du 1er juin 1986, le Comité soulignait que l'esprit de la *Loi sur l'accès à l'information* était exposé dans le paragraphe 2(1) qui se lit comme suit:

«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.»

Le Comité est arrivé à la conclusion que l'article 24 allait, jusqu'à un certain point, à l'encontre de deux des trois principes affirmés dans cette disposition. Premièrement, affirmait-il dans la mesure où bon nombre des dispositions légales énumérées à l'annexe II laissent beaucoup de discrétion quant à la divulgation, tout en tombant sous le coup de l'interdiction obligatoire de l'article 24, il est impossible de qualifier l'exception au droit d'accès de «précise et limitée». Deuxièmement, ajoutait le Comité, lorsque le gouvernement décide de refuser la communication en vertu de cette exception, l'examen du Commissaire se limite à déterminer si la divulgation est visée par une autre restriction légale. On ne peut donc guère parler de recours complet et indépendant.

En conséquence, le Comité a recommandé que l'article 24 et l'annexe II soient abrogés et remplacés par de nouvelles dispositions qui intégreraient et continueraient de protéger les intérêts spéciaux contenus dans la *Loi de l'impôt sur le revenu*, la *Loi sur la statistique* et la *Loi sur les déclarations*

*des personnes morales et des syndicats.* Il a aussi recommandé que le ministère de la Justice entreprenne une vaste étude restrictions encore contenues dans l'annexe II et modifient les lois mère manière à les rendre compatibles avec la *Loi sur l'accès à l'information*.

D'après les quelques chiffres qui suivent, il semble que les sages conseils du Comité soient restés lettre morte. Lorsque la *Loi sur l'accès à l'information* a été proclamée en 1983, les 33 lois énumérées dans l'annexe II, mises ensemble, contenaient environ 40 dispositions restreignant la divulgation d'une façon ou d'une autre. Trois ans plus tard, à l'époque de l'examen parlementaire de juin 1986, le nombre de lois était passé à 38, et celui des dispositions, à 47. Cinq ans et demi plus tard (le 31 décembre 1991), la liste s'était encore allongée pour englober 41 lois comportant 58 dispositions ayant des répercussions sur le caractère confidentiel des documents.

Et ce n'est pas fini! Au moment de la rédaction de ce rapport, quatre projets de loi émanant du gouvernement inscrits au Feuilleton contenaient des propositions d'ajouts à l'annexe II. Si le tout se concrétise, 45 lois et 63 dispositions visant à protéger la confidentialité seront englobées dans l'annexe II.

Ces dérogations au droit d'accès, introduites «par la petite porte», inquiètent le Commissaire autant qu'elles ont préoccupé le Comité de la Justice. L'esprit et la portée de la *Loi sur l'accès à l'information* peuvent être minés peu à peu par des dispositions modificatives lourdes de conséquences mais ignorées, enfouies derrière d'autres textes de loi. Là-dessus, les parlementaires aussi ont des raisons de s'inquiéter. Lorsque le Parlement a légiféré sur le droit d'accéder aux documents de l'administration publique, il a inscrit dans le texte ces quelques mots très importants: «nonobstant toute autre loi fédérale» (article 4). Par sa portée qui s'étend constamment, l'annexe II menace maintenant d'annuler l'indispensable barrière contre l'envahissement du secret que ces cinq mots avaient instaurée au départ.

---

## Plaintes

---

On trouvera dans les tableaux qui suivent quelques données statistiques sur l'origine des plaintes (tableaux 3 et 4), les catégories dans lesquelles elles se classent et leurs conclusions (tableau 2), ainsi que sur la charge de travail des enquêteurs (tableau 1).

Les cinq institutions qui ont fait l'objet plus grand nombre de plaintes sont:

Revenu Canada Impôt	275*
Transports Canada	81
Défense nationale	60
Service canadien du renseignement de sécurité	41
Bureau du Conseil privé	30

\*Si l'on soustrait les 208 plaintes abandonnées, Revenu Canada Impôt passe en deuxième position.

La liste est légèrement différente lorsque les institutions sont classées selon le nombre de plaintes «justifiées».

Transports Canada	38
Défense nationale	37
Revenu Canada Impôt	37
Revenu Canada Douanes et Accise	21
Finances Canada	18

Les statistiques les plus récentes du Conseil du Trésor (pour 1990-1991) indiquent que les cinq institutions qui ont reçu le plus grand nombre de demandes de communication sont:

Approvisionnement et Services	2 358 (21,3 %)
Revenu Canada Impôt	1 875 (16,9 %)
Archives nationales	1 088 (9,8 %)
Santé et Bien-être social	643 (5,8 %)
Défense nationale	468 (4,2 %)

58 p.100 des demandes reçues par  
toutes les institutions

Au vu de ces données, on ne s'étonne guère que Revenu Canada Impôt et Défense nationale figurent aussi parmi les cinq institutions contre lesquelles le plus grand nombre de plaintes ont été portées. En revanche, on est agréablement surpris de constater qu'Approvisionnement et Services, Archives nationales et Santé et Bien-être social ne sont pas du nombre. Ces ministères méritent des félicitations.

Le pourcentage des plaintes pour retard (présomption de refus et prorogation) est passé de 31,2 p.100 en 1990-1991 à 20,3 p. 100 en 1991-1992. Le pourcentage de plaintes portant sur des exceptions (refus de divulguer) a augmenté de plus de 10 p.100, pour atteindre 72,4 p.100 de l'ensemble. Si

encourageante que soit cette baisse des plaintes pour retards, il est moins réconfortant de voir augmenter le nombre de plaintes exigeant de longues enquêtes.

<b>Tableau 1</b>	
<b>ÉTAT DES PLAINTES</b>	
<b><i>(comparaison selon l'année fiscale précédente et courante)</i></b>	
<b>1<sup>er</sup> avril 1991 au 31 mars 1992</b>	
Non achevées de l'année précédente	464
Ouvertes durant l'année	643
Achevées durant l'année	877
Sous enquête	230

Tableau 2					
CONCLUSIONS DES PLAINTES					
du 1 <sup>er</sup> avril 1991 au 31 mars 1992					
Conclusions					
Catégories	Infirée	Justifiée	Non née	TOTAL	%
Esomp- us) n	149	264	222	635	72,4
	91	9	7	107	12,2
	44	26	1	71	8,1
	8	10	5	23	2,6
S	-	-	-	-	-
	-	-	-	-	-
	11	26	4	41	4,7
TOTAL	303	335	239	877	100%
100%	34,5	38,2	27,3		

**Tableau 3**

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

*Du 1<sup>er</sup> avril 1991 au 31 mars 1992*

<b>INSTITUTIONS FÉDÉRALES</b>	<b>JUSTIFIÉE</b>	<b>JUSTIFIÉE</b>	<b>NON- JUSTIFIÉE</b>	<b>TOTAL</b>
Extérieures et commerce extérieur	13	10	0	23
Indiennes et du Nord	0	6	0	6
Indienne de développement national	0	5	0	5
Promotion économique du Atlantique	0	1	0	1
Le Canada	1	7	0	8
Combattants	0	3	0	3
Financements et Services nationales du Canada	6	21	2	29
Fédérale de développement	5	12	2	19
Surintendant des institutions financières	2	2	0	4
Surveillance des activités de services de sécurité	2	2	0	4
de contrôle de l'énergie	10	0	0	10
de l'immigration et du statut de résidents	0	1	1	2
de la Capitale nationale	2	7	0	9
de la Fonction publique	5	2	0	7
des Relations internationales	3	2	0	5
Canadiennes des relations de travail	9	3	0	12
Examen du prix des médicaments	1	0	0	1
	1	2	0	3
National de recherches du Canada	1	2	1	4
Patented, Bureau du	15	15	0	30
Parties et Corporations	1	4	0	5
Parties de Défense (1951) Limitée	1	0	0	1
Parties commerciale canadienne	0	1	0	1
Parties nationale	37	22	1	60
Parties de l'économie de l'Ouest	0	1	0	1
Parties des Services et des Sociétés d'Immigration	8	9	1	18
Parties de l'Énergie, Mines et Ressources	3	2	0	5
Total	14	7	1	22

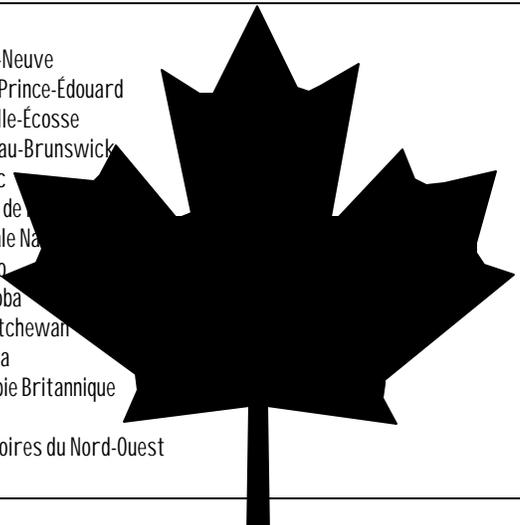
<b>Tableau 3</b>				
INSTITUTIONS FEDERALES	JUSTIFIEE	Non- JUSTIFIEE	ABANDON- NEE	TOTAL
Finances	18	8	1	27
Gendarmerie royale du Canada	4	15	0	19
Industrie, Sciences et Technologie	0	6	0	6
Investissement Canada	1	3	1	5
Jacques-Cartier et Champlain Incorporée, Les ponts	0	2	0	2
Justice	6	12	3	21
Office national de l'énergie	0	1	0	1
Office national des transports du Canada	2	0	0	2
Pêches et Océans	2	1	1	4
Privatisation et des affaires réglementaires, Bureau de	1	0	0	1
Recherches pour le développement international, Centre de	1	0	0	1
Relations fédérales-provinciales, Bureau des	0	2	0	2
Revenue Canada - Douanes et Accise	21	6	2	29
Revenue Canada - Impôt	37	30	208	275
Santé et Bien-être social	8	12	2	22
Secrétariat du Conseil du Trésor	2	2	0	4
Secrétariat d'État du Canada	2	5	1	8
Service canadien du renseignement de sécurité	12	28	1	41
Service correctionnel	3	5	0	8
Société canadienne d'hypothèques et de logement	0	5	0	5
Société d'assurance-dépôts du Canada	1	0	0	1
Société du crédit agricole	0	1	0	1
Solliciteur général	3	2	0	5
Statistique Canada	0	3	0	3
Transports, Bureau de la sécurité des	0	2	2	4
Transports	38	35	8	81
Travail	1	0	0	1
<b>TOTAL</b>	<b>303</b>	<b>335</b>	<b>239</b>	<b>877</b>

**Tableau 4**

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

*Fermée: du 1<sup>er</sup> avril 1991 au 31 mars 1992*

Hors Canada	6
Terre-Neuve	45
Île-du-Prince-Édouard	3
Nouvelle-Écosse	8
Nouveau-Brunswick	1
Québec	334
Région de Capitale Na	217
Ontario	96
Manitoba	18
Saskatchewan	5
Alberta	88
Colombie Britannique	38
Yukon	0
Territoires du Nord-Ouest	18
<b>TOTAL</b>	<b>877</b>



---

## Sommaires des cas

---

### 4 500 demandes plus tard

Le rapport annuel de 1989-1990 du Commissaire à l'information révélait qu'une personne avait porté, à elle seule, 2 679 plaintes contre Revenu Canada Impôt. Ce chiffre stupéfiant eut l'effet d'une secousse tellurique, non seulement dans les rangs de Revenu Canada et du Commissariat à l'information, mais, avec à peine moins d'intensité sur l'échelle de Richter, parmi les spécialistes de l'accès à l'information et dans les hautes sphères gouvernementales.

La première réaction, instinctive, fut de consternation et de colère. Pour beaucoup, dans l'administration publique, c'était là purement et simplement un abus, un recours futile et vexatoire à la loi. Ged Baldwin et le Parlement n'avaient jamais envisagé qu'une seule personne puisse s'imposer de la sorte en invoquant la loi. Ce qui est vrai. Aujourd'hui c'est Revenu Canada, demain ce sera peut-être Emploi et Immigration, Finances ou la GRC. Comment savoir où et quand aura lieu la prochaine attaque massive?

Ces 2 679 plaintes contre Revenu Canada n'étaient que la pointe de l'iceberg: en tout, la même personne a présenté plus de 4 500 demandes au ministère. Revenu Canada a été obligé d'affecter dix employés -- analystes et personnel de soutien -- au traitement de ces demandes. L'année dernière, le ministère a rapporté que, depuis février 1989, il avait répondu à 4 450 demandes et transmis 234 234 pages de documents à un même demandeur.

Malgré ses efforts, vu la multitude des demandes, le ministère n'a pas pu éviter un certain nombre de retards prolongés. D'où les plaintes au Commissaire à l'information, dont les services ont aussi dû déployer des ressources supplémentaires pour assumer cette nouvelle charge. Pendant un an et demi, trois enquêteurs ont travaillé exclusivement sur les dossiers de ce seul plaignant.

À mesure que l'arriéré s'amenuisait, le nombre d'enquêteurs est passé de deux (pendant un an) à un seul. Il était toujours au travail le 13 mars 1992. Cette date est à marquer d'une croix sur le calendrier de l'accès à l'information: c'est le jour où nous avons été avisés par le plaignant qu'il abandonnait officiellement ses 206 plaintes encore en suspens.

Le coût a été énorme pour les contribuables canadiens. Revenu Canada indique que ses dépenses ont commencé en 1989-1990 au rythme de 367 \$ par demande, pour baisser à 273 \$ l'année suivante. Certes, le demandeur payait volontiers tous les frais que lui facturait Revenu Canada, mais les coûts imputables en vertu de *Loi sur l'accès à l'information* ne couvrent que le temps consacré recherches et à la préparation des documents. Les ministères ne peuvent pas réclamer le temps de leurs fonctionnaires qui doivent se pencher sur des archives complexes et les étudier ligne par ligne pour en supprimer les renseignements (données fiscales personnelles, par exemple), qui sont protégés par la loi.

Ainsi donc, seul un petit pourcentage des dépenses a pu être recouvré par Revenu Canada. Quant aux enquêtes concernant les plaintes, elles ne peuvent faire l'objet de réclamations de frais.

Encore un détail pour l'histoire avant de passer à l'épilogue. Le demandeur plaignant est un avocat fiscaliste de Montréal. Il a lui-même rendu son identité publique. Même si les demandeurs n'ont pas à préciser les raisons pour lesquelles ils souhaitent tel ou tel renseignement, celui-ci a fait savoir clairement

dès le départ que son intention était de transmettre les révélations de Revenu Canada aux abonnés d'un petit bulletin qu'il publiait sur les questions fiscales. C'était exact.

Est-ce là un abus de la *Loi sur l'accès à l'information*? Abstraction faite du droit légal du demandeur, pourquoi les contribuables devraient-ils subventionner une entreprise à but lucratif? Les ministères ne devraient-ils pas pouvoir réclamer la totalité des frais engagés pour de telles demandes ou même les rejeter comme vexatoires? Comment les ministères peuvent-ils être à l'abri des charges trop lourdes pour leurs moyens? (Versons une larme pour Revenu Canada!)

Inévitablement, questions et commentaires ont surgi, dont certains provenant même du nouveau Commissaire à l'information, qui venait d'hériter du dossier. En outre, la sagesse a prévalu.

Instinctivement on aurait eu tendance à se retourner contre le demandeur. C'est très compréhensible, mais cela ne réglerait rien au vrai problème. Au bout du compte, pour se débarrasser d'un client trop gourmand (si ses demandes sont sensées et, dans ce cas, elles l'étaient), il faut lui couper l'herbe sous le pied et rendre sa démarche inutile. Les ministères et institutions dont le public a le droit de consulter les renseignements devraient organiser leurs données de façon à les rendre facilement accessibles à tous. D'ailleurs, Revenu Canada est lui-même arrivé à la conclusion qu'il lui fallait adopter une politique de diffusion générale.

Avant l'avènement de l'accès à l'information, les ministères n'avaient pas à se soucier des dépenses initiales, parfois considérables, à engager pour grouper leurs archives de telle sorte qu'il ne faille pas trop de travail pour répondre aux demandes d'accès (afin, par exemple, d'en supprimer les renseignements personnels ou ceux qui sont protégés en vertu du secret professionnel liant l'avocat à son client). Cette époque est révolue depuis longtemps. Au lieu de se lamenter, les institutions fédérales devraient chercher à gérer plus intelligemment leurs documents, à mieux concevoir leurs politiques de diffusion. Qu'elles imposent des redevances à leurs clients, cela ne contrevient pas à la *Loi sur l'accès à l'information*. Qu'elles récupèrent le coût de la valeur ajoutée. Les abonnés à un bulletin d'information fiscale devraient être tout aussi disposés à payer Revenu Canada et à en recevoir les renseignements directement.

Pour savoir ce que fait le percepteur d'impôt devant telle ou telle situation (et tirer profit de cette connaissance), il ne devrait plus être nécessaire d'attendre les initiatives des gens d'affaires. Les décisions des experts fiscaux de Revenu Canada devraient être à la disposition de tous les contribuables; c'est leur droit.

Revenu Canada Impôt mérite beaucoup de considération pour avoir courageusement persévéré malgré l'énormité de la charge. L'organisme a quelquefois gémi et pleuré sur son sort, mais l'intégrité de la *Loi sur l'accès à l'information* a été préservée. À la fin, le ministère est arrivé à s'entendre avec son fameux demandeur.

La loi a peut-être survécu là à sa plus terrible menace. La tentation de limiter le nombre de demandes, d'en ignorer certaines ou d'imposer de lourdes redevances a été repoussée. Considérant cette heureuse issue, l'épreuve en a peut-être même valu la peine.

### **Préjudice privé et bien public**

L'intérêt public doit-il prévaloir lorsqu'il y va d'un puissant intérêt privé que certains renseignements soient tenus secrets? Toutes choses égales, ou même presque égales, par ailleurs, c'est l'intérêt public

qui prévaut toujours. Hélas, les situations sont rarement aussi simples, et le Commissaire à l'information doit prendre des décisions délicates.

Voici le cas d'une demande visant les rapports d'inspection de Transports Canada sur l'état de deux avions. Transports Canada avait refusé de communiquer les rapports, en invoquant l'alinéa 20(1)c) de la *Loi sur l'accès à l'information*, qui prévoit une exception pour les renseignements dont la divulgation risquerait vraisemblablement de nuire à la compétitivité d'un tiers. Quoi de plus nuisible pour une ligne aérienne qu'un rapport d'inspection défavorable! Quoi de plus utile à l'intérêt public que de savoir qu'une compagnie aérienne laisse peut-être voler un avion non sécuritaire!

Mais, il y a rapport d'inspection et *rapport d'inspection*. Le Commissaire a répondu ce qui suit au plaignant qui soutenait que tous les documents des transporteurs devraient être divulgués dans l'intérêt public:

(traduction)

«J'ai pris connaissance des rapports d'inspection ou rapports sur des incidents uniques qui ont été soustraits à la communication dans les cas qui nous occupent. À mon avis, leur divulgation pourrait porter, préjudice au transporteur aérien, non pas parce qu'ils révèlent des problèmes graves ou non résolus de navigabilité, mais parce que, pris isolément, ils ouvrent la voie à une interprétation erronée qui pourrait effrayer inutilement le public. Je suis entièrement d'accord avec vous pour dire que l'accessibilité du public aux documents est un élément important de l'obligation de rendre des comptes -- tant pour le ministère que pour les transporteurs aériens. En revanche, parfois, certaines divulgations faites à tort et à travers peuvent aller directement à l'encontre de l'intérêt public. Il s'agit de savoir où tracer la ligne.

Comme vous le savez, j'estime que les rapports de vérification à caractère général sur les transporteurs aériens devraient être rendus publics. On y apprend où sont les lacunes et quelles mesures correctives ont été prises. Ils permettent au public d'analyser, avec un contexte suffisant, de quelle façon le transporteur et le ministère se sont acquittés de leurs obligations légales. Il est aussi très possible que, dans certains cas, des rapports concernant des incidents uniques contiennent des renseignements que le public a le droit de connaître, quelles que puissent en être les répercussions négatives pour le transporteur. Chaque situation doit être considérée séparément. En ce qui concerne les cas dont il est question dans ce rapport, toutefois, je ne puis pas conclure que l'intérêt public justifie nettement l'éventuel préjudice que la divulgation entraînerait pour le transporteur concerné.»

En effet, la loi ordonne qu'une analyse comparative des intérêts en cause soit faite dans chaque cas de ce genre. Le Parlement a prévu une règle à cet égard, tout comme il a voulu garantir la protection des renseignements de tiers.

### **Nommez-les!**

Un demandeur souhaitait qu'on lui communique les comptes rendus des réunions du Conseil d'administration de la Société d'assurances-dépôt du Canada (SADC) pour 1990. La SADC lui refusa la divulgation de presque tous les documents en invoquant plusieurs exceptions. Le demandeur se plaignit que l'institution n'avait pas effectué les prélèvements appropriés.

L'enquête fut longue et complexe, et les discussions avec la société, ardues. À la fin, il restait toujours un point de désaccord entre le Commissariat et la SADC. Il s'agissait du recours massif de la société

au paragraphe 19(1) de la *Loi sur l'accès à l'information*, pour soustraire à la communication, à titre de renseignements personnels, l'identité des personnes employées par les entreprises qui avaient conclu des contrats avec le gouvernement.

Selon la SADC, les employés ne devraient pas perdre la protection de leur vie privée pour la simple raison que leur employeur avait passé un marché avec l'État. Pour sa part, le Commissaire soutenait que, d'après l'alinéa 3(k) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, les noms de ces personnes pouvaient être communiqués -- comme ceux des employés ordinaires de la fonction publique.

Pour étayer sa position, la Société cita la version française de l'alinéa 3(k) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, qui semble restreindre l'application de cette disposition uniquement aux particuliers qui ont eux-mêmes conclu un contrat de prestation de services avec le gouvernement. La version anglaise, toutefois, parle des personnes qui dispensent des services à une institution fédérale en vertu d'un contrat («performing services under contract for a government institution»), soit toutes celles qui travaillent à l'exécution de ces contrats.

Quant au Commissariat, il reporta la SADC à un arrêté de M. le Juge Dubé de la Cour fédérale. Ce dernier avait déterminé que la version française de l'alinéa 3(k) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* était une mauvaise traduction et, de surcroît, que la loi ne contenait aucune disposition visant à protéger davantage la vie privée des personnes que le gouvernement embauche par l'entremise d'agences (comme c'est le cas ici), que celle de ses propres employés.

La SADC refusa néanmoins d'infléchir sa position sur ce point. Elle décida plutôt de demander aux membres de la catégorie faisant l'objet du différend l'autorisation de faire connaître leurs noms. Tous acceptèrent. Le plaignant a donc obtenu satisfaction, mais la question n'est toujours pas résolue.

### **Pressions pour des coupures de presse**

Les coupures de presse d'un ministère constituent-elles des «documents publiés ou mis en vente dans le public» (selon les termes de l'article 68 de la *Loi sur l'accès à l'information*)?

À prime abord, la réponse semble évidente. Quoi de plus «publié» qu'un journal? Mais la question est plus complexe qu'il n'y paraît, et la réponse est importante. En effet, si les coupures de presse sont visées par l'article 68, leur communication n'est pas obligatoire, puisque les renseignements sont à la disposition du public.

Un journaliste avait demandé au ministre du Solliciteur général de lui communiquer les coupures tirées des quotidiens qui avaient été diffusées à l'intérieur de ce ministère au cours du mois d'août. Il ajoutait que, comme il avait l'intention de faire la même demande chaque mois, le plus simple serait d'inscrire son nom sur la liste de distribution.

Le ministère invoqua l'article 68. Il indiqua au demandeur que les coupures étaient conservées pendant deux ans et mises à la disposition du public, à Ottawa, dans une salle de consultation créée en application des lois sur l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels. Même s'il habite dans la région d'Ottawa et qu'il aurait pu profiter de cet accès informel, le demandeur décida de contester la validité de l'application de l'article 68.

En gros, la question revenait à déterminer si les «coupures» avaient une valeur plus grande du fait

d'avoir été choisies et regroupées. Si oui, les coupures ont une vie et une valeur propres, qui les distinguent des «documents publiés» dans lesquels elles ont été puisées.

Un bon argument en faveur de la valeur ajoutée des coupures de presse est que, si l'on ne connaît pas la provenance précise d'un article (date, titre de la publication, page), il est fort difficile de se le procurer ailleurs. De plus, la simple connaissance des sujets qu'un ministère retient pour ses coupures de presse peut, en elle-même, être révélatrice.

Aussi le Commissaire a-t-il convaincu le ministère de transmettre ses coupures à tous ceux qui les demandent. La méthode informelle de consultation sur place à Ottawa n'est d'aucune utilité pour les gens qui vivent loin de cette ville.

Le ministère offre donc un accès sans formalités, moyennant 20 cents par page pour la photocopie.

Au total, c'est un compromis raisonnable.

### **Les juristes ne sont pas tous «avocats»**

Un demandeur a voulu savoir quel avis juridique avait été donné à propos d'un dossier qui concernait sa famille à la Secrétaire d'État aux Affaires extérieures.

Le document, établi par la Direction des consultations juridiques, fut soustrait à la communication dans sa totalité en vertu des dispositions de l'article 23 (secret professionnel qui lie l'avocat à son client) et de l'alinéa 21(1)a) (avis). L'enquête a révélé qu'en dépit de son nom, la Direction des consultations juridiques ne comprend, parmi ses juristes, personne dont le poste soit classé dans la catégorie des conseillers juridiques. Leurs opinions ne sont donc pas visées par le secret professionnel qui lie l'avocat à son client.

Le ministère accepta cet argument, mais il annonça qu'il entendait toujours retenir le document en entier, en vertu de l'autre exception, celle concernant «les avis». L'enquêteur lui fit alors remarquer que la majeure partie du document était constituée de renseignements factuels. En effet, l'avis juridique n'occupait qu'un seul paragraphe et la ministre en avait déjà fait part en substance au demandeur, par lettre. Le ministère accepta de communiquer le document au complet.

### **Qui travaille tard?**

Quelqu'un a demandé à Finances Canada de lui fournir la liste des personnes ayant signé pour entrer dans ses locaux en dehors des heures de travail. Le ministère supprima les noms, les signatures et les numéros d'identité afin de protéger la vie privée des employés. Le requérant se plaignit, soutenant que les renseignements sur les heures de présence des employés du gouvernement n'étaient pas des renseignements personnels protégés.

Le Commissaire tint compte du fait que, dans la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, le Parlement avait exprimé l'intention d'accorder aux employés de l'État une protection moindre qu'aux autres personnes. Tout le monde devrait pouvoir accéder aux renseignements concernant le poste et les fonctions d'un membre de la fonction publique.

Dans ce cas, toutefois, les renseignements demandés n'éclairaient en rien les postes ni les fonctions des

personnes figurant sur les listes de signatures. Qui plus est, le Commissaire se demandait si la divulgation de ces documents n'équivalait pas à une sorte de surveillance des personnes. C'est pourquoi la décision du ministère de retenir les documents fut maintenue.

Le requérant a présenté à ce sujet un recours en révision auprès de la Cour fédérale

### **Quand ça va mal ... tout va mal!**

Voici une triste histoire de courrier perdu et d'erreur humaine, qui illustre bien cet adage populaire.

Un avocat spécialiste de l'immigration expédia une demande aux Affaires extérieures. Il souhaitait examiner sur place le contenu d'un dossier conservé au Commissariat du Canada à Hong Kong. Le ministère demanda une prolongation de 30 jours, car il lui fallait consulter une autre institution pour traiter la demande. Quarante-cinq jours plus tard (problème numéro un: le délai de prolongation était échu), le ministère fit parvenir au demandeur une lettre avisant celui-ci que les documents demandés lui seraient communiqués moyennant paiement des frais de reproduction applicables (problème numéro deux: aucune photocopie n'était nécessaire, puisque le demandeur avait sollicité l'autorisation de consulter les documents sur place).

Le retard de 15 jours qui s'était ajouté au délai de prolongation constituait, à lui seul, un motif suffisant pour porter plainte -- si seulement le demandeur avait reçu la lettre du ministère (problème numéro trois)! Chacun de son côté attendait: l'avocat, qu'on l'autorise à consulter le dossier et le ministère, qu'on lui règle les frais de photocopie.

Cinq mois après sa demande initiale, l'avocat se plaignit au Commissaire à l'information du temps que mettaient les Affaires extérieures pour lui donner l'autorisation de consulter le dossier qui l'intéressait.

L'enquête fut relativement rapide et simple: les Affaires extérieures reconnurent s'être trompées et prirent immédiatement les mesures correctives pour terminer le traitement de la demande. Malheureusement, ce «*mea culpa*» du ministère ne fut qu'une mince consolation pour le demandeur qui n'avait plus besoin de consulter le dossier puisqu'il avait perdu son client à cause des retards.

### **Une solution exemplaire**

Souvent, les ministères où nous enquêtons non seulement ont raison, mais sont exemplaires.

Un professeur d'université voulait voir certains documents. Avant de l'y autoriser, les Archives nationales devaient consulter une autre institution. À cette fin, le ministère demanda une prolongation de 90 jours. Le professeur protesta et porta plainte pour retard.

L'enquête révéla que les Archives nationales avaient conçu tout un système pour établir la longueur des prolongations à prévoir lorsqu'il leur fallait consulter une autre institution. L'organisme commençait par demander à l'institution en question de soupeser sa propre charge de travail et la quantité de documents à passer en revue avant de s'engager pour une date déterminée. Certains verront là une stratégie pour ralentir le processus, mais lorsque la méthode est bien appliquée, c'est le contraire qui se produit. En fixant des délais, on a de meilleures chances que les dates limites soient respectées.

Dans le cas présent, les deux ministères s'étaient entendus pour demander une prolongation de 90 jours.

Cette méthode incite toutes les parties à faire un effort concerté pour respecter la loi et à se fixer une date limite correcte et réaliste. Le ministère fournit des explications au demandeur en se fondant sur des cas analogues, sur la charge de travail et sur la tâche que sa demande représentait.

La méthode des Archives nationales permet de ne pas surcharger de travail l'institution consultée et de ne pas donner de faux espoirs au demandeur.

Le Commissaire conclut que la plainte n'était pas justifiée.

### **Le cas des camions mystérieux**

Un jour, un citoyen aperçut, aux environs d'un aéroport, trois camions non marqués transportant environ douze barils de 45 gallons et trois de quinze gallons. Craignant que ces contenants ne soient remplis de substances toxiques, il prit note des numéros de plaque des camions. Notre citoyen avait l'intuition que ces véhicules appartenaient à Transports Canada. Il demanda au ministère de le renseigner sur la nature, le propriétaire et la destination de la marchandise.

Transports Canada nia être le propriétaire des véhicules. Non satisfait, le demandeur se plaignit au Commissaire à l'information.

L'enquêteur demanda au ministère des Transports de l'Ontario de chercher les trois numéros dans sa base de données sur les immatriculations. Résultat: les trois camions étaient effectivement enregistrés au nom de Transports Canada.

Ce renseignement fut porté à l'attention du ministère fédéral, qui accepta alors de réunir les renseignements demandés par le citoyen inquiet et de les lui transmettre avec des excuses.

### **Méfiez-vous du fonctionnaire «zélé»**

Au moment de la crise du Golfe persique, le ministère de la Défense nationale (MDN) fit réaliser des sondages sur la réaction du public à la participation du Canada à l'action militaire. Un journaliste demanda à en connaître les résultats. Au moment où il fit sa demande, le MDN ne les avait pas encore.

Un fonctionnaire, désireux d'aider le demandeur, lui suggéra, pour éviter de se heurter à un refus complet, de laisser la demande dormir, pour la réactiver plus tard. Comment ne pas suivre un conseil aussi sensé? C'est ce que fit notre journaliste.

À sa grande surprise, cependant, une fois arrivée la date convenue de réactivation, il reçut un avis officiel lui annonçant que la période de réponse initiale, qui est de 30 jours, était prorogée de 60 jours. Or le MDN ne respecta même pas ce délai prorogé, et le demandeur ne reçut sa réponse que près de six mois après sa demande.

Celui qui voulait aider le journaliste l'avait, au bout du compte, empêché d'exercer son droit de plainte auprès du Commissaire à l'information. Qui plus est, le ministère avait pu faire traîner les choses pendant plusieurs mois sans être ennuyé (ni par le Commissaire ni par le demandeur). Le Commissaire ne peut que déplorer un tel incident. Quant au ministère et au demandeur, ils en ont tous deux tiré une bonne leçon.

### **Tout le monde y gagne**

Toute institution fédérale qui souhaite mener une enquête sur l'opinion publique doit d'abord en demander la permission au Comité du Cabinet chargé des communications. La présentation des demandes à ce Comité et la transmission de ses décisions se font par l'entremise du bureau de la Recherche sur l'opinion publique, qui relève d'Approvisionnement et Services Canada (ASC). Les contrats pour la réalisation des projets approuvés sont ensuite conclus par la direction des Services professionnels d'ASC.

Une demandeuse avait sollicité auprès d'ASC la liste de tous les contrats de ce genre accordés pendant une certaine période. Elle voulait aussi connaître les noms des ministères clients, des soumissionnaires invités et des entrepreneurs choisis, de même que le montant de chaque contrat. On lui transmit une liste de 12 contrats.

Comme la somme totale de ces marchés était sensiblement plus basse que le montant correspondant pour l'année précédente, elle se plaignit d'avoir reçu une liste apparemment incomplète.

L'enquête révéla que les données de la réponse avaient été fournies par le bureau de la Recherche sur l'opinion publique. Ce dernier reconnut toutefois s'être servi de renseignements que lui fournissait périodiquement la direction des Services professionnels et dont il ne pouvait pas savoir vraiment s'ils étaient à jour et complets. À la demande de l'enquêteur, la direction des Services professionnels procéda à une recherche manuelle et sur ordinateur, qui révéla l'existence de 30 contrats pour la période en question. La nouvelle liste fut remise à la plaignante.

Par suite de cette enquête, le ministère décida de se procurer les renseignements directement à la source (Services professionnels) et de réviser les données informatisées pour réduire ou supprimer la nécessité de faire des recherches manuellement.

C'est là une réaction tout à fait positive.

### **Publier ou ... se plier**

Au cours de l'année financière 1990-1991, le Solliciteur général n'a donné qu'une seule directive au Service canadien du renseignement de sécurité. Il avait dit au président du Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité qu'il rendrait cette directive publique dans une déclaration à la Chambre des communes, plus tard.

Avant que le Solliciteur général puisse remplir sa promesse, un particulier demanda qu'on lui communique la directive écrite. Le ministère refusa en invoquant les dispositions de l'article 26, qui protège les documents dont la publication est prévue dans les 90 jours. La réponse au demandeur disait que, si le document n'avait pas été publié avant ce délai, le ministère réactiverait le dossier et examinerait la possibilité de le communiquer aux termes de la loi.

Le demandeur se plaignit de n'avoir reçu qu'une réponse «provisoire», laissant entendre qu'il s'agissait peut-être d'un moyen détourné pour obtenir une prolongation de 90 jours avant de commencer à traiter la demande.

Le Commissaire jugea que, lorsqu'il avait invoqué l'article 26, le ministère avait dû conclure que la communication n'entraînerait pas de préjudice, puisque le document devait être publié. Donc, si cette publication n'avait pas encore eu lieu au bout de 90 jours, le ministère serait dans l'obligation de donner

accès au document immédiatement et non pas simplement d'en envisager la possibilité.

Le hasard voulut que la période de 90 jours corresponde à un congé du Parlement. Le ministre ne put donc pas faire sa déclaration comme prévu. Par conséquent, le ministère communiqua effectivement un exemplaire du document au demandeur huit jours après l'expiration du délai.

## **Histoire muette**

Un demandeur souhaitait qu'on lui communique toutes les preuves remises à la Couronne et à la police de Charlottetown pendant une grève de l'Alliance de la fonction publique du Canada (AFPC). Ces renseignements étaient liés aux poursuites intentées contre 10 personnes, qui avaient fini par être inculpées en vertu de l'article 430 du *Code criminel*. Les documents demandés devaient comprendre des écrits, des documents sur support électronique de même que toutes les correspondances internes concernant la preuve remise à la Couronne et à la police.

Le demandeur reçut entre autres une bande vidéo du bureau régional à Charlottetown du ministère des Anciens combattants. Il se plaignit car, selon lui, il s'agissait d'une version plus courte que l'original qu'il avait visionné au poste de police et, en outre, la piste sonore avait été effacée. Il se plaignit aussi du fait que le ministère ne lui avait pas communiqué les documents internes relatifs à la fourniture de la preuve aux autorités policières.

L'enquêteur du Commissaire à l'information compulsa tous les documents relatifs à la grève de l'AFPC conservés par le ministère, au bureau national et au bureau régional. Elle ne trouva rien de plus.

Le ministère ne pouvait expliquer ni comment ni pourquoi le son avait été perdu, lorsque la bande originale avait été copiée pour répondre au demandeur. Une fois prévenus, les fonctionnaires du ministère reprirent la bande originale qu'ils avaient transmise à la police et la communiquèrent au demandeur. Après avoir reçu le document avec sa trame sonore, celui-ci eut la conviction qu'il ne s'agissait pas d'une version écourtée.

D'après ce que l'enquête lui apprit, le Commissaire jugea que le ministère n'avait pas retenu délibérément la bande sonore ou fait preuve autrement de mauvaise foi dans le traitement de la demande de cette personne. La plainte n'était pas justifiée.

## **Le temps passe, les prix baissent**

Le barème des frais de recherche que les ministères peuvent réclamer comprend un tarif «par minute» pour le temps d'ordinateur. Lorsqu'un consultant demanda au ministère de la Défense nationale (MDN) de lui transmettre la liste des notes d'information du ministre et des questions verbales prévues, il fut étonné d'apprendre que les documents étaient conservés sur ordinateur et qu'on lui réclamerait des frais de recherche. Il fut toutefois très surpris lorsqu'il reçut un devis de 7 840 \$. Il porta plainte.

En fait, le MDN n'avait commis aucune illégalité; le tarif cité était conforme au barème. C'était ce dernier qui faisait problème. Il était fondé sur le coût du temps machine d'un gros ordinateur -- qui n'a rien à voir avec celui, beaucoup plus bas, des nouveaux «microordinateurs».

À son crédit, le MDN reconnut tout de suite que son barème était trop élevé et dispensa le demandeur des frais. Un nouveau tarif, conforme au coût réel des recherches sur micro-ordinateur, sera établi.

## **A la banque s'il vous plaît**

Un utilisateur assidu de la loi, qui avait demandé des documents à la Banque du Canada, fut étonné que cette institution lui retourne son chèque de cinq dollars. La banque souhaitait que le chèque soit libellé à son nom plutôt qu'à celui du Receveur général du Canada. Le demandeur, incertain de la légalité de cette procédure, porta plainte.

En fait, il n'y avait là rien de répréhensible ou d'illégal. La Banque du Canada n'a pas de compte chez le Receveur général, elle possède un compte séparé. Qui plus est, les dispositions sur l'accès à l'information ne précisent en rien à quel nom doit être fait le chèque accompagnant la demande. La seule anicroche était que la Banque aurait dû indiquer cette exigence particulière dans *Info Source* le répertoire sur l'accès.

La plainte ne retarda même pas la réponse de la banque et elle eut pour heureuse conséquence que, désormais les demandeurs seront mieux informés des exigences de la banque à l'égard des demandes d'accès. Toutes les parties en profiteront.

## **Rien ne sert de recourir**

La demande d'un journaliste qui souhaitait obtenir des documents sur les prêts consentis par la Banque fédérale de développement aboutit à une plainte qui elle-même exigea une décision sur l'opportunité d'exercer un recours en révision devant la cour.

La banque avait d'abord entièrement refusé de communiquer les documents, s'appuyant sur 10 dispositions de la *Loi sur l'accès à l'information* pour justifier les exceptions invoquées. De plus, elle avait soutenu qu'il n'était pas possible de pratiquer des prélèvements (article 25) à cause de l'obligation prépondérante au secret que la banque avait à l'égard de ses clients. C'est sur cette question que la plainte portait principalement.

Le Commissaire arriva à persuader la banque qu'elle était tenue de pratiquer des prélèvements, là où cela était possible. C'est ainsi que quelque 400 documents furent divulgués. La majeure partie des autres avaient été légitimement retenus, puisqu'il s'agissait de renseignements personnels, de renseignements commerciaux confidentiels ou de renseignements protégés en vertu du secret professionnel de l'avocat. Il en restait encore une petite quantité qui, de l'avis du Commissaire aurait dû être communiquée.

Le Président de la banque refusa d'appliquer la recommandation du Commissaire, et ce dernier dut décider s'il fallait s'adresser ou non au tribunal. L'enjeu ne semblait pas justifier l'effort et la dépense que cela exigerait.

Le différend portait sur un petit nombre de documents, qui ne contenaient même pas les renseignements que le demandeur voulait, à savoir le montant et les modalités des prêts ou les raisons pour lesquelles la banque avait approuvé ces prêts au départ. Qui plus est, comme la banque avait accepté de procéder à des prélèvements, le conflit ne portait pas sur un principe de droit, mais sur une différence d'interprétation quant au préjudice que la divulgation pourrait entraîner. En conséquence, le Commissaire se contenta d'informer le journaliste qu'il avait le droit de s'adresser lui-même la Cour fédérale.

## Un «scoop» de CDAI

Fait paradoxal (ironique peut-être?), le gouvernement tient une base de données sur toutes les demandes faites en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*. L'objet de chaque demande y est consigné, mais pas le nom du demandeur.

Appelée Système de coordination des demandes d'accès à l'information (ou plus simplement CDAI), cette base se justifie comme moyen d'éviter les dédoublements d'efforts. En effet, il arrive souvent que les mêmes renseignements soient demandés à plusieurs ministères différents; la coordination peut alors épargner du temps et de l'argent. Rien de plus logique.

Le système CDAI est visé par la *Loi sur l'accès à l'information*, d'où le problème des journalistes, dont beaucoup ont déjà des doutes sur la raison d'être et l'objectif mêmes de cette base de données (nous en reparlerons). Le contenu de CDAI est communicable à ceux qui en font la demande. Les journalistes pensent que ces renseignements devraient rester confidentiels (encore un paradoxe!).

L'un d'entre eux soutient que le sujet sur lequel porte une demande devrait être considéré comme un secret commercial, au même titre que les renseignements d'affaires, qui sont protégés contre la divulgation. L'avantage d'un journaliste sur ses concurrents risque d'être compromis lorsque ceux-ci savent à quoi il travaille et «piratent» ses initiatives. Un «scoop», dit-il, est un produit que l'on peut quantifier: il fait vendre des journaux et attire des téléspectateurs. Cela se tient.

Voici une partie de la lettre que le Commissaire lui a fait parvenir en réponse à sa plainte:

(traduction)

«En tant qu'ancien journaliste, je comprends très bien l'importance que vous attachez à votre compétitivité. En tant que Commissaire à l'information, d'un autre côté, je n'ai pas pour mission de limiter le genre de documents mis à la disposition du public. Il y a bien assez de voix réclamant que la divulgation soit plus sévèrement restreinte.

Mais il ne s'agit pas seulement de la façon dont le public perçoit mon rôle. Je pourrais aussi bien recevoir une plainte d'un demandeur à qui l'on refuserait la communication de renseignements sur les demandes en cours de traitement. Comment pourrais-je être perçu comme ayant l'esprit ouvert sur la question, alors que je me serais moi-même prononcé en faveur de l'exception?»

Le Commissaire est mieux à même d'appuyer ceux qui doutent que le système CDAI ait été conçu avant tout pour aider le gouvernement à gérer les demandes d'accès. Selon certains utilisateurs, en soumettant les demandes à une «surveillance informatique», le système aurait pour effet de ramener la transparence au plus petit dénominateur commun. Avant CDAI, divers ministères donnaient parfois des réponses fort différentes à une même demande, ce qui faisait monter le niveau de l'accès à l'échelon fixé par le ministère le plus transparent. Depuis l'apparition de CDAI, les ministères qui reçoivent des demandes analogues se consultent!

Sans souscrire aux hypothèses de conspiration, reconnaissons qu'il vaudrait peut-être la peine d'évaluer soigneusement le fonctionnement du système CDAI.

---

## Dossiers devant la Cour fédérale

---

Comme nous l'avons signalé précédemment, au cours de l'année 1991-1992, le Commissaire a réglé et retiré deux dossiers et il s'est désisté d'un appel (portant sur deux cas). Voici un bref résumé de ces affaires.

Dans **Le Commissaire à l'information c. le Ministre du Revenu national (Cour fédérale no T-1034-90)**, l'ancienne Commissaire avait contesté la décision de Revenu Canada de refuser de communiquer à un particulier les documents de base ayant servi à deux bulletins d'interprétation de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Plus précisément, la Commissaire ne reconnaissait pas que les documents, soustraits à la communication en vertu du secret professionnel qui lie l'avocat à son client, pouvaient effectivement bénéficier de cette exception.

L'affaire fut résolue à la satisfaction de l'actuel Commissaire, lorsque le ministère accepta de renoncer à l'exception dans le cas de certains documents. Par la même occasion, les parties se sont entendues sur plusieurs principes qui pourront aider à l'application de cette exception à l'avenir.

Dans l'affaire **Le Commissaire à l'information c. le Ministre des Affaires indiennes et du Nord (Cour fédérale no T-1471-90)**, la Commissaire avait remis en question le refus du ministère de laisser un demandeur consulter des rapports sur la situation sociale, politique et juridique dans la réserve mohawk de Kanasatake (Oka). Ces rapports avaient été établis par un juriste dont les services avaient été retenus expressément. Le ministère avait invoqué le secret professionnel qui lie l'avocat à son client pour soustraire le document à la communication.

Ici encore, il s'agissait de savoir si cette exception pouvait s'appliquer et, dans l'affirmative, si certaines parties du document ne demandant aucune protection pourraient être communiquées.

L'affaire fut abandonnée, car le ministère décida de renoncer à l'exception et communiqua le rapport.

Dans deux dossiers apparentés, **Vienneau c. le Solliciteur général du Canada (Cour fédérale no T-842-87, Cour d'appel fédérale no A-346-88)**, et **Kealey c. le Solliciteur général du Canada (Cour fédérale no T-1106-87, Cour d'appel fédérale no A-347-88)**, le Commissaire a décidé de laisser tomber l'appel qu'il avait interjeté à propos de la décision de la cour de première instance. Ce tribunal avait arrêté que la loi n'obligeait pas les institutions fédérales à préciser, directement les documents amputés, en vertu de quelles dispositions elles avaient décidé d'invoquer une exception. Dans la pratique toutefois, la plupart des institutions tiennent compte de la recommandation du tribunal de première instance. Il serait très et tout à fait conforme à l'objectif fondamental de la loi, avait déclaré juge, d'identifier l'exception invoquée côté de chaque passage supprimé.

Ayant obtenu d'un expert-juriste une opinion qui confirmait le bien-fondé du jugement de première instance et tenant compte du fait que le juge avait exhorté les institutions à suivre, dans la pratique, la méthode qu'il préconise lui-même, le Commissaire estima inutile de maintenir son appel.

Il s'est donc désisté de son pourvoi.

---

## Affaires publiques

---

### Contact direct avec les gens

Le Commissaire et ses collaborateurs ont la ferme intention de continuer à promouvoir la *Loi sur l'accès à l'information*, même si celle-ci ne leur confère pas le mandat d'informer le public. Comment le Parlement pourrait-il s'opposer à ce qu'une loi aussi importante soit mieux connue? Les droits ignorés deviennent souvent des droits bafoués. Le pire obstacle à la sensibilisation des Canadiens à ce sujet est le manque de moyens, et non pas un empêchement légal.

Il ne sera donc pas question ici d'une campagne d'information sur les droits d'accès: ni messages télévisés, ni annonces pleine page dans les quotidiens, ni publicités postales, ni techniques douteuses et horriblement coûteuses de promotion de masse. Et c'est très bien ainsi.

Il vaut mieux que le Commissaire et ceux qui l'entourent concentrent leurs efforts sur ce que les spécialistes des affaires publiques appellent les «auditoires-cibles»: fonctionnaires (à partir des coordonnateurs jusqu'aux sous-ministres), utilisateurs de la loi, avocats et étudiants en droit. Pour faire avancer leurs enquêtes, les enquêteurs des plaintes se rendent maintenant sur le terrain, «en première ligne». Ainsi, l'année dernière, des réunions ont été tenues et des discours ont été prononcés à Saint-Jean de Terre Neuve, Summerside, Moncton, Halifax, Montréal, Toronto, Edmonton, Peace River, Vancouver et Victoria.

Une visite digne de mention est celle que le Commissaire a faite à Hong Kong. En une semaine, il a prononcé trois allocutions, donné deux interviews à la radio et participé à douze rencontres, le tout organisé par les Affaires extérieures. L'objectif de cette entreprise était d'appuyer les efforts de la colonie anglaise pour se donner une loi sur l'accès avant de devenir partie intégrante de la Chine en 1997.

Plus de 4 400 exemplaires d'une nouvelle codification de la *Loi sur l'accès à l'information* accompagnée d'un index ont été diffusés auprès de députés, de services gouvernementaux, de bibliothèques publiques et universitaires, de médias et d'associations de gens d'affaires. De plus, le Commissariat a répondu à 528 demandes de publications -- une augmentation de 34 p.100 par rapport l'année dernière.

Le téléphone reste le moyen de communication le plus direct et le plus utilisé par le public: cette année, nous avons reçu 2 488 appels sur notre ligne «800». Le personnel a également répondu à 1 220 autres demandes de renseignements.

---

## Gestion Intégrée

---

La gestion intégrée 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 1991-1992, les ressources des commissariats ont totalisé 6 691 000 \$ et 82 années-personnes, soit une augmentation de 367 000 \$ et de quatre années-personnes par rapport à 1990-1991. (4 954 336 \$) ainsi que les services professionnels et spéciaux (480 324 \$) représentent plus de 90 p. 100 des sommes globales. Les 608 691 \$ qui restent ont servi à couvrir les autres frais.

<b>Ci-dessous les dépenses des commissariats pour la période allant du 1er avril 1991 au 31 mars 1992:</b>				
	<b>Information</b>	<b>Vie privée</b>	<b>Gestion intégrée</b>	<b>Total</b>
Salaires	1 670 069	1 911 442	658 825	4 240 336
Contributions aux régimes d'avantages sociaux des employés	285 600	307 020	121 380	714 000
Transports et communications	75 621	59 500	124 875	259 996
Information	21 005	55 261	3 109	79 375
Services professionnels et spéciaux	209 028	109 237	81 059	480 324
Locations	4 391	3 276	11 945	19 612
Achats de services de réparation et d'entretien	6 688	6 358	7 199	20 245
Services publics fournitures et approvisionnements	18 692	9 814	29 070	57 576
Acquisition de machines et d'équipement	109 474	44 361	12 959	166 794
Autres dépenses	2 970	1 873	250	5 093
<b>Total</b>	<b>2 403 538</b>	<b>2 589 142</b>	<b>1 050 671</b>	<b>6 043 351</b>

Note : Les dépenses n'incluent pas les ajustements de fin d'année reflétés dans la section des comptes publics 1991-1992 traitant des commissariats.

## **Personnel**

Dans le sillage de FP 2000, les services du personnel ont apporté plusieurs améliorations à leurs méthodes de gestion: recrutement d'une stagiaire en gestion, élaboration d'un programme de primes à l'initiative et d'un programme d'orientation pour les nouveaux employés et rationalisation de certaines procédures. De plus, les responsables du personnel ont effectué une vérification triennale de la classification, ont assuré le suivi de la vérification de 1987 sur les langues officielles et ont signé un protocole d'entente avec le Conseil du Trésor en matière de langues officielles.

## **Administration**

Les services d'administration ont continué d'avancer dans l'application du calendrier de conservation et d'élimination des documents et dans l'élaboration d'un répertoire informatisé des biens. De plus, le système téléphonique des commissariats a été évalué dans le but d'améliorer le service au public.

## **Informatique**

Cette année, ce service a réalisé des études relativement à l'élaboration d'un nouveau système de gestion des cas, à la bureautique et à la mise en place d'un réseau informatique dans un contexte sécuritaire.

## **Bibliothèque**

Les attributions de la bibliothèque concernent: les prêts entre bibliothèques; la documentation; les recherches manuelles et informatisées, ainsi que des dossiers thématiques de coupures de presse. La bibliothèque acquiert des ouvrages sur la liberté d'accès à l'information, le droit à la vie privée, la protection des données et la fonction d'ombudsman. Elle possède en outre une collection spéciale de rapports d'ombudsmans canadiens et étrangers ainsi que des rapports des ministères sur l'application des deux lois.

Au cours de l'année, la bibliothèque (qui est ouverte au public) a traité 1 298 demandes de prêts et a répondu à 1 084 questions à caractère documentaire.

---

## Organigramme

---

