

**Rapport annuel
du Commissaire à l'information
1990-1991**

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

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

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1991

N° de cat. IP20-1/1991
ISBN 0-662-58447-3

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

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

L'honorable Guy Charbonneau
Président
Sénat
Ottawa (Ontario)

le 19 juin 1991

Monsieur Charbonneau,

J'ai l'honneur de soumettre mon rapport annuel au Parlement. Ce rapport couvre la période allant du 1^{er} avril 1990 au 31 mars 1991.

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)

le 19 juin 1991

Monsieur Fraser,

J'ai l'honneur de soumettre mon rapport annuel au Parlement. Ce rapport couvre la période allant du 1^{er} avril 1990 au 31 mars 1991.

Veillez agréer l'expression de mes sentiments respectueux.

John W. Grace

Table des matières

Mandat.....	1
Le Nouveau Venu.....	3
Que se passe-t-il?.....	5
Les retards.....	7
Éviter les tribunaux.....	8
La clé.....	9
Souvent, cela fonctionne.....	11
Supprimer les aspects négatifs.....	12
L'info-accès électronique.....	13
Un départ.....	17
Plaintes.....	20
Sommaires des cas.....	26
Révision par la Cour fédérale.....	39
Recours en révision émanant de tiers.....	39
Litige des tiers - Le rôle du Commissaire.....	40
Le tribunal: dernier recours du Commissaire.....	40
Nécessité d'établir de nouvelles règles de procédure.....	41
Points saillants des décisions.....	41
Frais de recours.....	42
Retards.....	42
L'avocat peut voir les documents dispensés.....	44
Renseignements commerciaux.....	45
Cette année à la Cour.....	46
Affaires classées.....	46
Affaires en suspens.....	50
Affaires publiques.....	52
Demandes de renseignements.....	52
Gestion Intégrée.....	54
Organigramme.....	57

Mandat

La liberté d'accès à l'information: le droit du citoyen de savoir - ou le droit du gouvernement de refuser?

Le Commissaire à l'information est un ombudsman spécial nommé par le Parlement pour instruire les plaintes des demandeurs insatisfaits auxquels le gouvernement refuse de communiquer certains renseignements. Les plaignants invoquent 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, d'une façon générale, 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 être avisé de ces prorogations 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 franchise qu'exigent les communications nécessaires aux bonnes décisions.

Les exceptions permettent aux organismes du gouvernement de soustraire certains documents à la communication, ce qui souvent provoque des différends entre les requérants et les ministères.

Les requérants insatisfaits peuvent s'adresser au Commissaire à l'information qui instruira leurs plaintes, lorsque ceux-ci soutiennent:

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

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.

A titre d'ombudsman, le Commissaire ne peut toutefois ordonner qu'une plainte soit résolue d'une façon ou d'une autre. Il doit donc compter sur la force de persuasion pour résoudre les différends et ne demander un examen de la Cour fédérale que s'il estime qu'une personne a été indûment privée de son droit d'accès.

Le Nouveau Venu

Un nouveau Commissaire a le loisir de s'appuyer sur le passé, de prendre du recul, et de respirer un moment avant de se lancer dans l'arène. Il doit toutefois se dépêcher à convaincre ses interlocuteurs: le Parlement dont il est le serviteur; le public, a fin de gagner sa confiance; et même le gouvernement, dans l'espoir que sa relation avec lui toujours délicate, parfois malaisée connaîtra un bon départ.

Un premier rapport, surtout s'il n'est produit qu'après neuf mois d'exercice, devrait aussi témoigner d'une précautionneuse prudence, sinon d'humilité, cette vertu démodée. Il s'agit d'éviter les jugements féroces, le ton autoritaire et la prétention de connaître toutes les réponses. Qu'il suffise de poser les bonnes questions.

Outre cela, ce nouveau Commissaire à l'information se doit d'expliquer un sombre passé: sept années en tant que Commissaire à la protection de la vie privée. Peut-on croire que cet homme sera un champion de la transparence?

En effet, il s'agit de convaincre, et les sujets ne manquent pas.

Premièrement, le changement de chapeau: le défenseur professionnel de la vie privée devient apôtre de la transparence dans l'administration publique, sans être passé par le moindre purgatoire.

Mais, de fait, les deux postes se complètent beaucoup plus qu'ils ne s'opposent. Au Québec et en Ontario, ce sont les mêmes personnes qui agissent simultanément en tant que commissaires à la protection de la vie privée et à l'information. Jusqu'à main tenant, on n'a constaté chez eux aucun signe de schizophrénie professionnelle.

La *Loi sur l'accès à l'information* et la *Loi sur la protection des renseignements personnels* sont des partenaires indissociables dans la réalisation de leur but commun, la transparence de l'administration publique. Le Commissaire à la protection de la vie privée, tout autant que le Commissaire à l'information, doit défendre avec vigueur le droit de consulter les documents du gouvernement.

Chacun des commissaires est un ombudsman. Tous deux instruisent des plaintes au nom des particuliers qui souhaitent exercer pleinement leurs droits d'accès (les sociétés peuvent aussi présenter des demandes aux termes de la *Loi sur l'accès à l'information*), soit aux documents qui les concernent (renseignements personnels), soit à d'autres documents (accès à l'information). L'article 19 de la *Loi sur l'accès à l'information* reconnaît l'importante valeur humaine de la vie privée, puisqu'il exige que les renseignements personnels soient exceptés lorsque des documents sont divulgués en vertu de la Loi. De plus, la même définition des renseignements personnels s'applique aux deux textes de loi.

Le Commissaire à l'information et le Commissaire à la protection de la vie privée ont pour mission de défendre la loi et non pas l'intérêt d'une personne donnée ou celui de l'administration publique. Chacun d'eux doit trouver le point d'équilibre entre des valeurs qui risquent d'entrer en conflit. Lorsqu'il y a équilibre, c'est la loi qui y gagne. Le fait d'avoir longtemps été sensibilisé à l'une de ces valeurs peut même constituer un atout pour défendre l'autre.

La première Commissaire à l'information avait, auparavant, agi comme Commissaire à la protection de la vie privée (aux termes de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*). Cette expérience

n'avait pas amolli Inger Hansen. Sa marque indélébile était celle d'une farouche indépendance. En tant que pionnière, elle a dû affronter les premières vagues de résistance à ce qui était nouveau, et inconfortable pour certains, menaçant pour d'autres. Elle n'a jamais flanché. Son successeur lui est reconnaissant de l'intégrité qu'elle a imprimée à la fonction.

À beaucoup d'égards, la notion d'administration publique transparente paraissait peu plausible - et pour beaucoup cela reste vrai. Ce n'était certainement pas le cas de la fonction publique britannique, terreau d'un si grand nombre de nos méthodes administratives. Pour le fonctionnaire canadien, les renseignements du gouvernement étaient pratiquement secrets d'État, à moins de désignation expresse à l'effet contraire. On voyait là une marque de prudence, voire de sagesse. Bien entendu, le fait de connaître des secrets d'État, grands ou petits, conférait au fonctionnaire une apparence d'autorité et, au moins, l'illusion du pouvoir. Cela ne nuisait pas, on s'en doute. Qui voudrait se départir de tels attributs?

Les Américains ne sont-ils pas beaucoup trop ouverts dans leur manière de gouverner? Et, que dire des Suédois! Ne sont-ils pas complètement toqués, ne voient-ils pas les choses sens dessus dessous et sens devant derrière lorsqu'ils déclarent publics tous les renseignements du gouvernement, sauf quelques petites exceptions énoncées dans la constitution du pays? (Pour cette raison, les Suédois ne jugent pas nécessaire d'avoir une *loi sur l'accès à l'information*.)

Dans les pays scandinaves, il suffit de demander pour savoir combien M. Untel a payé - ou n'a pas payé - en impôts sur le revenu. Essayez d'avancer une idée aussi séditeuse au Canada! (Pourtant, pour connaître le montant des taxes municipales d'un voisin, il suffit dans bien des cas d'une visite au cadastre provincial ou à l'hôtel de ville. Dans ce domaine, les conventions sont capricieuses.)

Inger Hansen a dû faire face à une résistance plus ou moins passive lorsqu'elle a proclamé l'arrivée d'une nouvelle époque, celle de la transparence. D'ailleurs, cette résistance persiste, et pas seulement dans les coins obscurs. Mme Hansen n'a pas toujours été accueillie à bras ouverts, mais cela lui était parfaitement égal, ce qui l'honore. Elle ne s'est jamais rendue. Aussi, ses efforts ont-ils empreint de façon durable la fonction du commissaire à l'information et l'ensemble du gouvernement.

Les cris du coeur régulièrement lancés par l'ancienne Commissaire montraient à quel point, comme chacun sait, les vieilles habitudes sont difficiles à déraciner. Les frustrations de la première titulaire du poste nous rappellent que la *Loi sur l'accès à l'information* encore jeune. Sept années d'application d'une loi sont bien peu pour un pays et pour l'histoire du droit. Il est trop tôt pour s'attendre à ce que ces dispositions aient transformé complètement des méthodes anciennes et bien implantées.

Il ne faudrait pas que le Parlement, le pays et, surtout, les utilisateurs déçus de la loi désespèrent de son efficacité. Dire, comme le font certains critiques, qu'il s'agit «avant tout d'une *loi sur le secret*», relève du cynisme et de la facilité - et c'est faux. Il fallait être naïf pour s'attendre à ce que l'esprit de transparence descende sur le gouvernement, comme l'Esprit-Saint, dès la proclamation d'une *loi sur l'accès à l'information*.

Ged Baldwin, député de Peace River au Parlement, qui avait mené une croisade personnelle pour l'accès à l'information, avait idéalisé les changements qui seraient entraînés par la nouvelle loi. Peut-être avons-nous tous trop espéré, trop tôt. L'appareil gouvernemental est difficile à manier; il se défend. Et cette loi recèle plus de possibilités que toute autre pour que le gouvernement en place soit harcelé, embarrassé, distrait et gêné (et l'opposition satisfaite).

Certains membres de la classe politique et certains fonctionnaires sont encore allergiques aux demandes

d'information qu'ils jugent insignifiantes et vexatoires. Certaines le sont peut-être. En effet, savoir combien un ministre dépense en hôtels et en repas ne fait pas vraiment avancer les affaires publiques. C'est vrai. De nombreuses autres questions importantes peuvent être posées - et le sont. Mais que, dans l'ensemble du processus, l'on pose certaines questions en apparence mesquines, rend les ministres - et toutes les personnes qui dépensent des deniers publics - au moins un peu plus conscients du fait qu'en politique, l'économie est une vertu.

Non, la *Loi sur l'accès à l'information* pas lancé une nouvelle ère de participation du public à l'élaboration des politiques de l'État, comme s'y attendaient instamment certains défenseurs de la Loi. L'administration publique, en tant qu'institution, reste souvent butée, au mieux opaque; elle est rarement transparente. La vieille culture de la discrétion persiste.

Cette idée, selon laquelle une administration publique, n'importe quelle administration publique, doit être à l'abri, était trop profondément incrustée pour que les choses puissent changer du jour au lendemain. Les transformations seront progressives, leur vitesse dépendra du niveau de confiance collective qu'auront les ministres en eux-mêmes. Et la confiance en soi du gouvernement est généralement assez courte.

Mais rappelez-vous l'émission «Yes Minister». Les hauts fonctionnaires jouent aussi un rôle extrêmement important dans la réussite ou l'échec d'une législation, lorsque celle-ci leur est souvent encombrante et gênante. Il faudra peut-être attendre le passage d'une génération de gestionnaires avant que les lois relatives à l'accès soient parfaitement acceptées. Il y a toutefois des raisons d'espérer, puisque de nombreux sous-ministres ont promis au nouveau Commissaire d'accorder leur plein appui aux principes de la Loi et de faciliter son application. Il faut y croire.

Que se passe-t-il?

Les dispositions législatives concernant l'accès à l'information ne reposent pas sur des théories de science politique et des notions philosophiques obscures. Leur justification est à la fois profonde et terriblement simple. «Le public devrait savoir ce que le gouvernement mijote»: c'est la façon dont l'a exprimé, avec le laconisme qui caractérise les gens de la Nouvelle-Angleterre, le sénateur Patrick Leahy, du Vermont. C'est pourquoi ces lois sont si dures pour nos dirigeants, souvent beaucoup plus dures que la période des questions à la Chambre des communes, où il peut être facile de répondre évasivement.

Savoir ce que le gouvernement mijote est essentiel au processus démocratique. Il faut pour cela avoir le droit de consulter les documents et les archives que l'administration publique produit (avec l'argent des contribuables) et sur lesquels reposent les décisions, ou l'indécision, du gouvernement.

Cette volonté gêne parfois les archivistes. Mais la libre circulation parmi le public des renseignements fondamentaux est indispensable à la démocratie, à une participation éclairée aux prises de décision et à la possibilité pour le public d'évaluer ses décideurs. Comme l'écrivait, il y a de nombreuses années, Bruce Hutchison après qu'un juge eut interdit la présence des journalistes devant son tribunal, «la question est de savoir si l'on peut faire confiance au peuple».

Il existe une justification encore plus profonde du droit d'accès. Le grand éditeur du New York Times, Arthur Hays Sulzberger, a déclaré un jour ceci (d'aucun diraient aujourd'hui qu'il s'exprime de façon sexiste): (traduction) «le jugement d'un homme ne peut être meilleur que les renseignements sur lesquels il se fonde». C'est évident. Ce qui n'est peut-être pas aussi évident, c'est la profondeur de la conclusion de Sulzberger:

«Dites-lui la vérité, et il risque encore de se tromper, même s'il a une chance d'avoir raison; mais ne lui dites rien, ou ne lui présentez que des renseignements faussés et incomplets... et vous détruisez complètement son raisonnement, vous ferez de lui quelque chose d'inférieur à un homme.»

Inférieur à un homme - ou inférieur à une femme. Les enjeux de l'accès à l'information sont très grands.

Le recours par le public aux lois concernant l'accès ne peut qu'augmenter, pour la raison suivante: les problèmes sont de plus en plus complexes et, dans le même temps, la confiance dans la politique et dans ceux qui la font est à la baisse. Quels que soient les autres effets qu'une telle coïncidence puisse entraîner, il est inévitable que la demande concernant les données fondamentales du gouvernement augmente.

Par exemple, les spécialistes de l'environnement voudront consulter toutes les études environnementales du gouvernement sur lesquelles ils pourront mettre la main, et seront révoltés en cas de blocage, réel ou apparent. Les groupes d'intérêt qui luttent contre les restrictions budgétaires demanderont tous les documents imaginables pour étayer leur opposition. Les renseignements sur la santé et la sécurité publiques seront de plus en plus recherchés au cours des années qui viennent. Nous ne vivons pas une période de foi et de confiance. Les gens souhaitent prendre connaissance des faits eux-mêmes.

D'après les statistiques du Conseil du Trésor, au cours de la dernière période de 12 mois ayant fait l'objet d'un rapport (1989-1990), 10 234 demandes d'accès ont été présentées à des institutions fédérales, soit 8 853 de plus que l'année précédente. Un accroissement de 10 p.100 est prévu pour l'année en cours: de plus en plus de gens veulent des faits.

Qui sont ces gens? Les membres des médias sont moins nombreux que l'on pourrait s'y attendre: leurs demandes ne représentent que 8,4 p.100 de l'ensemble. En revanche, 54,6 p.100 émanent du monde des affaires, 6,2 p.100 des organisations et 2,4 p. 100 des universitaires. Les demandes provenant de personnes comptent pour 27,1 p.100, tandis que 1,3 p.100 des demandeurs appartiennent à une catégorie inconnue. La Loi est bel et bien utilisée, et chaque année plus pertinemment, à mesure que les demandeurs se familiarisent avec le labyrinthe des archives gouvernementales.

Les retards

À l'évidence, la *Loi sur l'accès à l'information* n'est pas facile d'utilisation. Pour ce qui concerne les réponses aux demandes de renseignements, les retards sont extrêmement gênants, beaucoup trop fréquents et beaucoup trop longs. Il est décevant, surtout pour un nouveau Commissaire, d'avoir à rapporter qu'au cours de la dernière année, les retards ont connu une hausse. Cette année, le nombre de plaintes pour retard instruites par le Commissariat a été de 232, soit 98 de plus que l'année précédente.

Dans certaines institutions fédérales notamment les Finances, l'Environnement et, plus récemment la Défense nationale, les retards sont chroniques. Un certain dérapage dû à la guerre du Golfe est peut-être justifiable dans certains ministères. Mais il ne faudrait pas compter sur une absolution générale. Un retard in justifiable équivaut à un refus de donner un renseignement, à la négation d'un droit, à une violation de la loi, et cela est tout simplement intolérable.

Les critiques exprimées l'année dernière par M. le Juge F.C. Muldoon contre les retards excessifs devraient avoir plus d'effet que le simple plaidoyer d'un Commissaire à l'information qui ne possède

aucun pouvoir coercitif. Dans le cas d'une plainte déposée par la Commissaire antérieure contre le Secrétaire d'État aux Affaires extérieures devant la Cour fédérale, le Juge Muldoon a dit comprendre «qu'un travail supplémentaire» n'ayant rien à voir avec les responsabilités et la véritable raison d'être des ministères ... [était] nécessaire pour donner suite à de telles demandes. Néanmoins, lorsque le législateur impose des responsabilités supplémentaires, comme il le fait dans la *Loi sur l'accès à l'information*, il n'y a qu'à obtempérer», a-t-il ajouté.

La Cour a déclaré que la révision avait pour objet non seulement de juger les agissements de l'intimé, «mais aussi de permettre aux autres intimés éventuels de savoir ce qu'il en est». Monsieur le Juge Muldoon ne pouvait pas s'exprimer plus clairement.

«Il est indubitable, a-t-il écrit, que l'un des principaux objectifs de la Loi est de faire disparaître l'hésitation habituelle et tenace des fonctionnaires à fournir les renseignements que possède le gouvernement, même hors du cadre des limites claires fixées relativement au droit à la communication.»

Le retard est une maladie bureaucratique parasitaire - et non pas un simple petit rhume - qui peut être facilement attrapée, même par le médecin traitant. Cette métaphore imagée a été utilisée par l'ombudsman du Bophuthatswana (qui l'eût cru?), dans un rapport annuel récent. Le retard ne respecte aucune frontière nationale. Cet ombudsman a raison. Si le retard déraisonnable est assimilé à un refus de respecter le droit d'accès à l'information d'un particulier, un retard déraisonnable dont se rendrait coupable le Commissaire à l'information dans l'instruction des plaintes équivaldrait à la dénégaration d'un droit analogue.

C'est pourquoi le Commissariat déploie des efforts considérables pour réduire de façon sensible la période consacrée aux enquêtes et aux conclusions. Impossible ici de faire d'ambitieuses promesses ou d'imposer un calendrier sans arbitraire. Le rendement du commissaire dépend tout autant de la réaction des institutions que de ses propres efforts. Qui plus est, il est souvent facile d'en arriver rapidement à la conclusion qu'une plainte est bien fondée.

Ce qui est plus difficile, et plus long, c'est de négocier une solution qui réponde aux exigences de la loi, tout en établissant un équilibre solide entre des intérêts différents, c'est-à-dire le droit à l'information du demandeur et les protections garanties par les exceptions de la Loi. Cela dit, il faut reconnaître que certaines affaires ont parfois traîné trop longtemps, et que l'on ne peut pas toujours faire porter le blâme aux autres.

Éviter les tribunaux

Les retards ne sont pas les seuls nuages au ciel de l'accès à l'information. Le nombre d'affaires que l'ancienne Commissaire se sentait obligée de porter devant la Cour fédérale pour révision était inquiétant. À la fin de son mandat, 18 dossiers étaient déjà devant la Cour. Pour cinq d'entre eux, les plaidoyers avaient été présentés, et l'on attendait la décision. Au moins cinq autres étaient sur la même voie. Ce nombre élevé constitue une preuve objective de l'existence d'un pro fond malaise.

L'une des premières missions du Commissaire est de régler les plaintes sans recourir aux tribunaux. Aux États-Unis, lorsqu'un particulier estime que les droits que lui confère la *Freedom of Information Act* ont été violés, il n'a d'autre choix que de s'adresser à un tribunal pour obtenir réparation. Il n'existe aucun commissaire à qui se plaindre, aucun ombudsman pour vérifier si la loi a été violée, personne qui puisse négocier un règlement. Les plaignants en sont réduits à leurs propres moyens.

Au Canada, non seulement il existe un commissaire-ombudsman, mais le chemin que doit emprunter le demandeur pour se rendre à la Cour fédérale passe obligatoirement par le bureau de ce Commissaire. Manifestement, le Parlement souhaitait donner sa chance à la médiation. S'adresser à la Cour fédérale ou menacer de saisir un tribunal d'une affaire est un acte de désespoir. Cela indique un échec de la médiation et une lacune dans le rôle de l'ombudsman, dont l'hypothèse de base est la bonne foi des deux parties. Ces échecs ont été trop nombreux.

Certes, les tribunaux sont indispensables à l'interprétation des lois nouvelles ou complexes. Mais ce qui s'est passé, c'est que le recours devant la Cour fédérale (ou la menace d'y recourir) est devenue un moyen trop courant - le mécanisme trop agressif. Et la menace d'une action judiciaire, trop facilement lancée, empêchait souvent le règlement à l'amiable des plaintes. Il y avait là un abus flagrant par rapport à l'intention, sinon à la lettre de la loi.

Un nouveau commissaire est mal placé pour évaluer les torts. Mais il peut dire qu'il a l'intention de donner toutes les chances possibles à la logique, en espérant que les institutions fédérales désirent autant que lui trouver des solutions raisonnables, en évitant les confrontations judiciaires longues et coûteuses.

Il ne devrait y avoir là rien de surprenant. Les fonctionnaires canadiens ont juré de respecter la loi. La loi dit que les documents doivent être rendus publics, sous seule réserve d'exceptions précises. Il serait tout simplement indigne des traditions de la fonction publique de notre pays que ses membres conspirent pour contourner la loi, si contrariante que soit son application parfois.

Du côté judiciaire, les nouvelles ne sont pas toutes mauvaises. Parmi les 18 affaires portées devant les tribunaux ou en instance de l'être, 13 sont déjà réglées. Le travail se poursuit en vue de résoudre celles qui restent et, depuis la nomination du nouveau Commissaire, aucun nouveau dossier n'a été porté devant la Cour fédérale.

Mais, qu'on ne s'y trompe pas: les règlements ne se feront pas au prix d'une violation des droits juridiques fondamentaux que la Loi donne aux citoyens. Cela ne serait pas un règlement, mais une capitulation. Le Commissaire à l'information n'hésitera pas à se charger d'une affaire judiciaire lorsque, à son avis, des droits auront été manifestement déniés ou que certains problèmes juridiques exigeront des décisions, ou encore que la médiation aura échoué.

La clé

Les institutions fédérales et les clients du Commissariat à l'information ont le droit de savoir comment le nouveau Commissaire envisage sa mission. Afin qu'il n'y ait pas deux poids deux mesures, voici ses intentions telles qu'elles ont été annoncées au personnel du Commissariat et aux coordonnateurs de l'accès à l'information.

La Loi sur l'accès à l'information et *la Loi sur la protection des renseignements personnels* sont indispensables l'une à l'autre lorsqu'il s'agit d'atteindre leur but commun: la transparence du gouvernement. Avant tout, les commissaires devraient être les fermes défenseurs de la législation elle-même. Parfois, un commissaire prendra la part d'un particulier; à d'autres occasions, il appuiera le gouvernement. Quoi qu'il en soit, si le travail a été bien fait, les valeurs en conflit auront été équilibrées avec sagesse et les exigences de la Loi auront été respectées.

Le gouvernement et les plaignants doivent savoir que ce Commissariat est sensible aux demandes contradictoires entre lesquelles *la Loi sur l'accès à l'information* l'oblige à trancher. La priorité

absolve consiste à conserver des communications ouvertes et saines avec les plaignants, les ministères et les tiers. La vie du bureau d'un ombudsman repose entièrement sur sa réussite en tant que communicateur persuasif et raisonnable.

L'incapacité d'émettre des ordonnances exécutoires ne doit jamais être considérée comme un point faible; au contraire, c'est une force qui préserve le rôle de l'ombudsman. La négociation et la persuasion réussissent souvent là où la mise en opposition échoue. La possibilité d'imposer l'application de la loi supposerait inévitablement des confrontations et le bureau de l'ombudsman risquerait fort de se trouver en guerre continuelle contre les institutions du gouvernement.

La clé du succès du Commissariat, et du succès du public, résidera dans sa relation avec les institutions fédérales, qui devra être efficace et professionnelle. Le succès ne se mesurera pas au nombre d'affaires judiciaires entamées ou gagnées. Il se mesurera à la satisfaction des utilisateurs de la loi, à la réduction du nombre de plaintes déposées au Commissariat, ou, mieux encore, aux progrès qu'aura accomplis auprès du gouvernement l'idée de divulguer les renseignements sans formalités, sans qu'une demande soit faite en vertu de la Loi.

Nous avons fait les promesses suivantes aux ministères. Nous les confirmons ici :

1. Nous serons disposés à examiner les affaires et les exceptions au niveau des fonctionnaires autant qu'il sera possible de le faire sans compromettre notre capacité d'instruire les plaintes.
2. Nous ne ferons pas le travail à votre place, mais nous insisterons sur la coopération, la discussion et les négociations. Nous ne vous laisserons pas dans le vague quant aux mesures correctrices qui nous paraîtront satisfaisantes.
3. La vigueur avec laquelle les plaintes seront instruites sera tempérée par un respect courtois à l'égard des points de vue opposés. Il est normal que des désaccords honorables surgissent lorsque des valeurs concurrentielles importantes sont en jeu. La bonne foi sera présumée, de part et d'autre.
4. Il n'y aura pas de surprises. Il ne sera pas fait part aux ministres de constatations négatives ou d'avis de pour suites judiciaires avant que les fonctionnaires supérieurs aient été consultés et que tous les efforts aient été faits pour résoudre le différend.
5. Nous ferons le maximum pour rester cohérents dans notre approche. Ici encore, pas de surprises.

Toutes ces propositions sont respectueusement présentées dans l'espoir que les échanges resteront courtois, que les tribunaux seront moins chargés et que les avocats seront moins occupés (et, peut-être, un peu moins riches).

Ce message a été porté directement au sommet. Le Commissaire a demandé personnellement aux ministres, aux sous-ministres, aux chefs de Cabinet et aux députés de l'appuyer, pour faire fonctionner la loi. Immanquablement, la réaction a été positive. Le Sous-ministre de l'Emploi et de l'Immigration a fait circuler parmi ses cadres supérieurs une note les priant de «faire preuve à [leur] tour d'esprit d'ouverture et de coopération dans la résolution des plaintes, évitant ainsi les longs débats stériles et les litiges coûteux».

Souvent, cela fonctionne

Les bonnes intentions déclarées et le règlement réussi de certaines affaires judiciaires ne sont pas les seules raisons qui justifient un optimisme contenu. Il est maintenant évident que la *Loi sur l'accès à l'information* a un effet irréversible et visible à la grandeur de la fonction publique.

- Remarquez la fréquence croissante des articles et reportages où l'on retrouve cette formule: «d'après des renseignements divulgués en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*».
- Demandez aux avocats qui font régulièrement des demandes à Revenu Canada-Impôt. Ils vous diront qu'à cause de la Loi, ce ministère communique plus volontiers des renseignements, sans qu'il soit nécessaire de procéder à une demande en règle. (Ce qui ne signifie pas que Revenu Canada - Impôt ne réponde pas aux demandes officielles. Dans son dernier rapport sur l'application de la *Loi sur l'accès à l'information*, le ministère révèle avoir divulgué plus de 200 000 pages de renseignements, en réponse à 1 372 demandes.)
- Posez la question aux personnes qui ont fait une demande auprès de Santé et Bien-être social, du Service correctionnel du Canada et, chose étonnante peut-être, du Centre de la sécurité des télécommunications. Après des débuts hésitants, ces institutions ont considérablement amélioré la façon dont elles répondent aux demandes de communication.
- Demandez aux journalistes. Ils connaissent bien à la fois la Loi elle-même et les bureaux des coordonnateurs de l'accès à l'information et ils affirment réussir très bien à obtenir des renseignements sans tracasseries.
- Demandez au «professionnel de l'accès» qui, sans qu'on le lui demande, a témoigné qu'Approvisionnement et Services était infailliblement disponible pour rechercher des renseignements difficiles à trouver.

De nombreuses autres réussites restent largement méconnues, parce que le Commissariat à l'information a pour fonction de recevoir les plaintes, pas les compliments.

Contre toute attente, nous trouvons un autre motif d'encouragement dans l'opération Fonction publique 2000. L'entreprise a débouché, entre autres, sur un rapport intitulé «Le service au public». Ce document déclare sans ambages aux gestionnaires de la fonction publique que l'efficacité du service rendu aux clients (au public) doit avoir la préséance sur la perpétuation des institutions. On ne saurait être plus direct.

L'une des choses que nos clients souhaitent, bien entendu, c'est de pouvoir consulter plus facilement les renseignements conservés par le gouvernement, que ce soit en invoquant la *Loi sur l'accès à l'information* ou par un autre moyen plus simple.

Ce qui suit provient de Fonction publique 2000, et non du Commissaire à l'information:

«L'examen des études sur l'opinion publique a révélé un sentiment d'impuissance général dû à l'inaccessibilité de l'information et des services offerts par le gouvernement.»

La solution? Ici encore, laissons parler Fonction publique 2000:

«Une approche axée sur le client est le fondement sine qua non d'une amélioration systémique et marquée de l'accessibilité ... La communication et l'informatique comptent parmi les facteurs ayant une incidence considérable sur l'accessibilité... Il est primordial de savoir si des bases de données sur les besoins du client existent déjà et, le cas échéant, comment les exploiter, ou, sinon, s'il faut en créer.»

L'auteur de ces mots (le style de ce texte est trop direct pour être l'oeuvre d'un comité) n'avait peut-être pas précisément à l'esprit la *Loi sur l'accès à l'information*. Mais si ces paroles ont un sens, elles concernent expressément, et très pertinemment, une loi dont le premier mot et dont le sujet fondamental est «l'accès».

Ainsi, le message venu du sommet (et, espère-t-on, la recette du succès dans la fonction publique) est le suivant: répondre aux demandes de communication ne devrait pas, pour le fonctionnaire, constituer un obstacle, un embêtement, qui l'empêche de remplir ses fonctions premières. Lors de cette nouvelle étape vers le deuxième millénaire, transmettre des renseignements au public devrait constituer l'une des missions premières du fonctionnaire.

Le corollaire évident est que les ministres doivent intégrer les principes tout à fait sensés de la *Loi sur l'accès à l'information* à leur fonctionnement et non pas les mettre au placard et chercher à les oublier chaque fois qu'ils le peuvent.

Malgré quelques bonnes nouvelles et l'espoir d'un temps meilleur, il n'y a aucun danger que le Commissaire, ou qui que ce soit d'autre, sombre dans l'euphorie. En mettant les choses au mieux, la *Loi sur l'accès à l'information* est encore loin d'avoir atteint les buts de ses instigateurs. Le défi reste énorme.

Supprimer les aspects négatifs

Imaginez, pendant un moment de folle fantaisie, le meilleur des mondes de l'accès à l'information, un monde où les bonnes intentions se réalisent: pas de retards, pas d'exceptions compliquées et pas de recours inutiles aux tribunaux. Rêve impossible. Et pourtant, pour le réaliser, il suffirait de supprimer les éléments négatifs. Mais il faut viser plus haut encore, il faut, comme on dit familièrement, «penser positif».

En effet, la portée de la *Loi sur l'accès à l'information* déborde de beaucoup les plaintes et les différends:

- C'est une loi sur la transparence du gouvernement, le texte législatif étant un instrument large et indispensable pour que la transparence ait la primauté .
- Elle concerne la facilité d'accès par le public aux documents du gouvernement.
- Elle contient une affirmation des droits du public à l'information, lesquels reposent sur les principes suivants: une société libre doit aussi être une société ouverte; l'information de l'État appartient au public, elle a été confiée au gouvernement et, à moins d'une restriction explicite dans la loi, elle est à la disposition du public.

Qui oserait remettre en question des principes aussi bons, aussi nobles même? Pourtant, après sept ans, la *Loi sur l'accès à l'information* est encore trop considérée comme un texte qu'il faut respecter le plus

étroitement possible .

En fait, la Loi dit justement le contraire. Notez les mots contenus dans l'article qui décrit les objectifs de la loi «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».

Vient ensuite le deuxième paragraphe, trop souvent oublié : «La présente loi vise à compléter les modalités d'accès aux documents de l'administration fédérale; elle ne vise pas à restreindre l'accès aux renseignements que les institutions fédérales mettent normalement à la disposition du grand public».

Les excellentes visées de ce texte ont perdu de leur acuité à cause de mesquineries et de disputes exaspérantes à propos de petits bouts de documents. Le plus ironique est qu'une loi concernant l'accès aux renseignements soit parfois taxée de nuire à l'accès. Jolie formule, mais ce n'est tout simplement pas vrai. Ce qui est vrai, toutefois, c'est que les bureaux de l'accès à l'information, y compris celui du Commissaire, ont consacré beaucoup trop d'énergie au traitement des plaintes.

Dans le domaine de l'accès, en 1991, il y a des choses plus intéressantes et plus importantes à faire que, par exemple, se demander si les résultats des sondages d'opinions commandés par le gouvernement devraient être publiés. (Il est fort bizarre que l'on en arrive même à se demander si le public a le droit de connaître ses propres opinions, surtout lorsque celles-ci sont recueillies à ses frais.)

Il serait plus intéressant de renouveler les premiers principes de l'accès à l'information et de retrouver une part du splendide idéalisme de ceux qui ont voulu cette loi. Il faudrait aussi hausser les horizons au-dessus de l'inéluctable corvée de recherche dans de vieilles archives.

L'info-access électronique

Rien ne le fera plus vite que la découverte des énormes défis que la gestion des documents recèle en cette ère de l'information. Une étude récente établie par le ministère de la justice des États-Unis souligne que, dans les années 90, l'«ère de l'information» est en train de céder rapidement la place à une «ère de l'informatique».

D'après une étude, avant la fin de la prochaine décennie, près de 80 p. 100 de tous les renseignements du secteur public seront informatisés et entièrement digitaux. Les bases de données en direct, c'est-à-dire les renseignements conservés sur ordinateur qui peuvent être transférés électroniquement d'un appareil à l'autre, se sont développées à un rythme effarant. En 1980, le nombre de ces bases de données à l'échelle mondiale était de 400; à la fin de 1990, elles étaient 4 615. Le nombre de vendeurs de services en direct est passé de 59 à 654 au cours de la même période.

Les statistiques financières sont peut-être encore plus impressionnantes. D'après une étude qui fait autorité de la Link Resources Corporation, intitulée *Current situation and forecast of electronic industry in Europe and North America 1989-1994* (New York, LINK 1989), en Amérique du Nord seulement, les revenus totaux tirés de l'information électronique s'établissaient en 1988 à 6,551 milliards de dollars (É.-U.), et l'on prévoit qu'ils atteindront 19,784 milliards en 1994. Ils auront ainsi triplé en six ans!

L'ordinateur est omniprésent et il permet d'emmagasiner et de relier une infinité de données. Avec lui, les lois concernant l'accès ou bien prendront une valeur à laquelle on n'aurait même pas rêvé, ou bien se transformeront en une promesse restée sans lendemain.

L'informatisation offre la possibilité, comme le souligne un certain rapport (Federal Information in the Electronic Age, Bureau of National Affairs, Washington, DC) de jeter par terre, métaphoriquement, les murs des archives publiques. On y lit ceci

(traduction)

«Les chiffres des recensements, les données économiques, les millions de brevets, le répertoire des produits chimiques dangereux dans les usines locales, les plaintes des consommateurs au sujet des automobiles... Fini d'attendre le courrier du centre fédéral de documentation... Finies les fouilles dans de poussiéreux dossiers... Vous êtes le citoyen électronique dans un monde électronique».

Le citoyen de l'ère électronique sera-t-il mieux renseigné? Cela dépendra de sa capacité de franchir les murs électroniques. Encore une fois, la technologie devance les politiques. Le moment est venu de commencer à envisager sérieusement et systématiquement ces nouveaux problèmes de l'accès à l'information. En nombre croissant, toute une génération d'alphabétisés de l'informatique sont en train d'acquérir - à la maison ou au bureau - les ordinateurs et les modems nécessaires à l'accès direct. Manifestement, ce sont eux qui sont sur la voie de l'avenir.

Pour l'instant, il serait possible d'instaurer un système de rechange, moins pointu, pour donner accès aux renseignements conservés par le gouvernement sur support électronique. Voici une modeste proposition pour un projet pilote:

Le citoyen pourrait transmettre par la poste, par télécopieur ou par téléphone (peut-être sur un numéro 1-800) sa demande à un service central (ou régional) de recherche. Les consultations seraient effectuées par un personnel qualifié au moyen d'un matériel spécialisé. Le chercheur pourrait imprimer les résultats et les expédier par courrier au demandeur. Dans certains cas, le chercheur pourrait même fournir les renseignements directement au demandeur, qui serait resté en attente au téléphone. Si le demandeur était branché sur le courrier électronique, les résultats des recherches pourraient lui être transmis, dans sa propre boîte aux lettres électronique.

Voici quelques-uns des avantages que comporte cette proposition:

- Le particulier n'a besoin ni d'une formation ni de matériel spécial.
- Les chercheurs peuvent faire en sorte que leurs travaux soient exécutés de façon efficace, sans surcharger les ordinateurs du gouvernement par des transactions inutiles.
- La sécurité des ordinateurs et des bases de données du gouvernement est protégée.
- Les chercheurs peuvent fonctionner en respectant des directives conçues pour éviter les interventions peu sérieuses, inutilement coûteuses ou irréalisables, comme celles qui par manque de précision entraînent un nombre invraisemblable de «réponses pertinentes». (Par exemple, la base de données AQUAREF d'Environnement Canada contient plus de 600 000 références dans le domaine des ressources aquatiques du Canada. Il serait donc insensé d'y chercher toutes les mentions contenant le mot «eau»: le nombre de réponses serait trop grand).
- Le service de recherche peut être utilisé pour établir les besoins et les priorités en matière d'accès. Par exemple, quels sont les sujets les plus communs et les questions les plus fréquentes? De tels renseignements pourraient être utiles pour déterminer à queues bases de

données le public a le plus souvent besoin d'accéder.

- Le service de recherche pourrait lui-même construire une base de données contenant les renseignements les plus souvent demandés. Progressivement, celle-ci pourrait devenir une base de données de premier recours, ce qui simplifierait et accélérerait le processus de recherche.

Quelques mises en garde:

- Il s'agit de ne pas soulever d'espoirs déraisonnables. Beaucoup parmi nous n'ont aucun désir de devenir des «citoyens électroniques», (les futurologues ont tendance à s'enthousiasmer) ou encore, sont de véritables paysans de la technologie, à qui il reste beaucoup de chemin à faire avant d'accéder aux bases de données en direct ou distribuées sous forme électronique.
- Assurer un large accès aux bases de données sur ordinateur et en direct du gouvernement coûte de l'argent et pose des problèmes de sécurité.
- Si l'on imposait des frais réalistes pour traiter les demandes, on risquerait de restreindre l'accès à ceux qui peuvent payer. En revanche, ne rien demander pour ces services pourrait être injuste à l'égard des non-utilisateurs et souvent entraîner des recours inutiles ou inefficaces.
- Dans de nombreux cas, il se pourrait que le secteur privé soit mieux placé que les ministères ou organismes du gouvernement pour assurer une vaste diffusion des renseignements relevant de l'administration publique. Toutefois, le secteur privé vend ses produits et les services pourraient bien s'avérer trop chers pour la plupart des citoyens.

Il faut aussi s'attendre à de la résistance. Les institutions fédérales pourraient soutenir qu'elles ne peuvent être forcées à prendre des mesures extraordinaires pour assumer leurs responsabilités aux termes de la *Loi sur l'accès à l'information*. Certains ministères diront que leur première mission ne consiste certainement pas à se mettre au service des chercheurs des économistes-conseils ou des rédacteurs de bulletins d'information et que répondre à des demandes de documents électroniques (ou, bien entendu, répondre à plusieurs demandes de documents sur papier venant d'une même personne) peut coûter excessivement cher.

Ces arguments, si plausibles qu'ils soient, sont insoutenables à terme. La *Loi sur l'accès à l'information* doit profiter à tous les demandeurs, aussi bien aux professionnels qu'aux amateurs. Les bases de données électroniques ne devraient pas constituer un obstacle pour l'employé qui cherche des renseignements susceptibles d'appuyer un grief ou pour le citoyen qui s'inquiète au sujet des pesticides. Si l'élaboration des bases de données se fait de façon à les rendre facilement accessibles au public, les recherches de renseignements seront immensément plus efficaces - et beaucoup moins coûteuses - que de passer en revue, page après page, des boîtes entières de documents sur papier.

Les demandeurs d'accès ont le droit de consulter le contenu des bases de données du gouvernement fédéral tout autant que les renseignements qui sont dans les classeurs. Le Parlement a vu loin en inscrivant ces mots dans la Loi (article 4, alinéa 3): «les documents qu'il est possible de préparer à partir d'un document informatisé relevant d'une institution fédérale sont eux-mêmes considérés comme relevant de celle-ci, même s'ils n'existent pas en tant que tels au moment où ils font l'objet d'une demande de communication. La présente disposition ne vaut... que si l'institution a normalement à sa disposition le matériel, le logiciel et les compétences techniques nécessaires à la préparation»

Mais entre dire que les documents électroniques sont visés par la Loi et y obtenir accès, il y a une marge...

Le Commissaire à l'information suivra de près les effets des nouvelles techniques, et surtout la façon dont le gouvernement conserve ses renseignements et les rend disponibles. Réalisé dans de bonnes conditions, l'accès électronique peut ajouter une nouvelle dimension dynamique au partage d'informations, voire à la démocratie.

Certains gouvernements ont déjà commencé à étudier les problèmes que recouvre aujourd'hui l'expression évocatrice «démocratie électronique». Le comité de l'État de New York sur la transparence gouvernementale estime que la démocratie électronique est «un enjeu des années 90». L'Alaska a déjà adapté à l'ère électronique son droit relatif à l'accès à l'information. Ses dispositions législatives obligent le gouvernement à assurer un accès direct à un fichier électronique ou à une base de données. Les services et les produits «d'information» doivent être offerts à prix raisonnables. Ces services comprennent la «manipulation électronique» des documents de façon à adapter les données aux demandes des particuliers, ou même à créer un produit qui réponde à ce que cherche un demandeur.

Les gestionnaires de la fonction publique canadienne - ou les chefs des cabinets des ministres - qui trouvent que la *Loi sur l'accès à l'information* pose des problèmes feraient peut-être bien d'aller faire un tour en Alaska!

Plus près de nous, le Centre canadien d'information juridique s'inquiète tellement de l'accès du public aux renseignements juridiques conservés par le gouvernement sous forme électronique qu'il a établi un groupe de travail national pour examiner ce problème. Le Centre voit avec de plus en plus d'appréhension les gouvernements emmagasiner dans des bases de données électroniques les renseignements sur leurs lois, leurs règlements, leurs archives et leurs jugements. Il est à craindre que, par défaut, seuls les cabinets d'avocats et les personnes les plus riches franchiront les murs électroniques.

Le professeur Alan Westin, de l'Université Columbia, l'un des premiers défenseurs de la protection des renseignements personnels, a récemment modifié son orientation professionnelle pour s'intéresser davantage à l'accès à l'information. L'année dernière, il a déclaré devant un comité du Congrès américain que, d'après lui, les États-Unis deviendraient un pays où les biens nantis financièrement et technologiquement (le gouvernement, le monde des affaires, les scientifiques et les médias) seront les «seigneurs de l'ère de l'information» à cause de leur facilité d'accès à l'immense réserve de renseignements que recèlent les bases de données électroniques du gouvernement. Le reste de la population, a-t-il déclaré, serait formé de «paysans de l'information», c'est-à-dire de personnes privées de leurs droits sur ce plan.

Le professeur Westin prévoit que ces derniers, notamment les petites entreprises et les associations bénévoles du secteur privé, auront de plus en plus de difficulté à trouver et à utiliser les renseignements, recueillis grâce à l'argent de leurs propres taxes. Ils seront injustement handicapés lorsque viendra le moment de défendre leurs intérêts, de faire connaître leurs opinions sur l'économie et la politique et même de surveiller le fonctionnement de leur gouvernement.

Un départ

Si quelqu'un a la responsabilité expresse de chercher à prévenir une telle situation, c'est bien le

Commissaire à l'information. C'est pourquoi il a entamé une étude sur la façon dont les autres pays agissent pour améliorer l'accès du public aux bases de données électroniques. Ce modeste projet de recherche devrait déboucher sur une analyse éclairée et à jour de la façon dont les autres gouvernements adaptent leurs lois sur l'accès à l'information en fonction de l'ère de l'informatique.

L'étude portera également sur la manière dont les nouvelles technologies peuvent faciliter l'accès aux documents du gouvernement. Le Commissaire à l'information espère, pouvoir faire savoir au Parlement dans un prochain rapport, s'il convient de modifier nos méthodes, ou même nos lois, de façon à ce que les Canadiens puissent consulter les informations de plus en plus nombreuses que le gouvernement conserve dans ses bases de données.

Outre ce que font les autres pays, il existe près de nous d'intéressantes initiatives qui méritent notre attention. La Colombie-Britannique a rendu certaines de ses bases de données (sur les transferts de propriété, par exemple) accessibles au public en direct. Ce système s'appelle «BC Online» (CB en direct). («Canada en direct» sonnerait bien aussi.)

Les décisions opérationnelles d'aujourd'hui auront des conséquences énormes sur la qualité de l'accès, demain. C'est pourquoi il importe tant que les décideurs du gouvernement songent aux impératifs de la *Loi sur l'accès à l'information* dès l'étape de la construction des bases de données. Il faudrait qu'au moment de la conception de celles-ci, l'on accorde autant de considération à la nécessité de laisser le public consulter les documents qu'aux besoins de ceux qui recueillent les renseignements ou qui en font un usage immédiat.

Voici quelques questions auxquelles il faudra répondre : Quelles bases de données fédérales pourrait-on adapter à l'accès en direct? A part l'accès en direct, existe-t-il d'autres moyens efficaces de rendre les renseignements électroniques plus accessibles au public? Quels renseignements sont d'intérêt suffisamment général pour justifier qu'on les rende accessibles en direct? Combien le gouvernement devrait-il percevoir pour la transmission de renseignements électroniques? Le gouvernement devrait-il offrir des services à valeur ajoutée? Y a-t-il place pour des courtiers en information?

Le départ a été pris. Le nouveau système **Info Source** du Conseil du Trésor constitue une importante initiative dans ce domaine. Les volumes imprimés d'**Info Source** sont disponibles dans plus de 7 200 points au Canada. L'accès gratuit en direct à la base de données **Info Source** est offert dans un nombre croissant d'endroits qui devrait atteindre environ 1 800 en 1991-1992.

Le système quoique déjà important, peut être amélioré et élargi. Le Commissaire à l'information a entrepris, en collaboration avec le Conseil du Trésor et Communications Canada, d'envisager les éventuelles améliorations sous deux angles particuliers. D'un côté, il s'agit de faciliter, pour les usagers d'Info Source, l'identification des renseignements électroniques que le gouvernement possède. L'autre volet se rapporte aux moyens d'améliorer l'accès par sujets, tant pour les volumes imprimés que pour la base de données en direct.

L'objectif prôné dans l'excellent document du Conseil du Trésor intitulé «La gestion des renseignements détenus par le gouvernement» est d'en arriver à une administration de l'information qui soit rentable et coordonnée, de façon à mieux servir le gouvernement et le public. Un autre texte intitulé «Les communications du gouvernement» déborde les exigences étroites de la loi et encourage le partage sans formalités des renseignements produits par l'État.

À côté de ces initiatives, de ci de là à l'intérieur de la fonction publique, il est question des enjeux. Mais, jusqu'à maintenant, les intéressés discutent surtout entre eux et considèrent souvent les choses

sous l'angle étroit de la réalisation du potentiel financier des bases de données du gouvernement, plutôt que sous celui de la *Loi sur l'accès à l'information*.

Des mesures plus audacieuses (et au bout du compte, beaucoup plus profitables) qui mèneront à un gouvernement transparent devrait être l'objectif de tous.

Plaintes

L'échantillon pris parmi les 745 plaintes ayant connu une conclusion au cours de l'année ne prétend en rien constituer une coupe statistique valide des affaires instruites ni un indicateur des tendances. Le choix a été plutôt fait d'après l'intérêt intrinsèque que présentaient les plaintes (les demandes sont souvent astucieuses et imprévisibles) ou de l'importance des problèmes qu'elles soulèvent.

Ces plaintes sont plus révélatrices des complexités du domaine de l'accès à l'information qu'indicatrices des futures décisions du Commissaire.

Avant de passer aux cas proprement dits, quelques mots de la terminologie spécialisée, parfois obscure, ainsi que des tableaux statistiques qui illustrent les cas de cette année.

Contrairement à ce qui se fait en procédure civile ou criminelle, le Commissaire à l'information cherche à régler les plaintes par la médiation, et ce processus l'amène à établir des constatations, comme par exemple:

- plainte «justifiée» (un droit a été nié ou l'esprit de la Loi n'a pas été respecté);
- plainte «non justifiée» (aucune violation de la Loi n'a eu lieu ou la plainte ne relève pas des attributions du Commissaire) ou
- plainte «abandonnée» (on a retiré ou laissé tomber la plainte).

Dans le tableau 2, les «catégories de plaintes» décrit le genre de plainte dont il s'agit. La plupart concernent le refus d'une institution de divulguer la totalité ou une partie d'un document, mais le Commissariat instruit également les plaintes concernant les retards, les prorogations indues du délai de réponse, les frais, la langue des documents et diverges lacunes dans les publications à l'appui.

Une plainte peut paraître relativement mineure - une page exceptée dans un document qui en compte plusieurs centaines - ou un rectificatif peut avoir été apporté immédiatement. Dans ses constatations, le Commissaire se contente toutefois de déterminer si les droits du plaignant ont été respectés. Il ne lui revient pas de mesurer l'importance (ou l'insignifiance) d'une plainte, mais seulement de déterminer sa validité.

Tableau 1	
ÉTAT DES PLAINTES	
<i>(comparaison selon l'année fiscale précédente et courante)</i>	
1^{er} avril 1990 au 31 mars 1991	
Non achevées de l'année précédente	669
Ouvertes durant l'année	534
Achevées durant l'année	745

Sous enquête	458
--------------	-----

Tableau 2					
CONCLUSIONS DES PLAINTES					
du 1 ^{er} avril 1990 au 31 mars 1991					
Conclusions					
Catégories	Justifiée	Justifiée	Non justifiée	TOTAL	%
Demandes (hors réclamations)	226	215	13	454	60,9
	154	26	15	195	26,2
	11	23	3	37	5,0
	4	16	2	22	2,9
Autres	-	-	-	-	-
	8	28	1	37	5,0
TOTAL	403	308	34	745	100%
100%	54,1	41,3	4,6		

Tableau 3

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

Du 1^{er} avril 1990 au 31 mars 1991

INSTITUTIONS FÉDÉRALES	JUSTIFIÉE	Non- JUSTIFIÉE	ABANDON- NÉE	TOTAL
Affaires extérieures	8	7	0	15
Affaires indiennes et du Nord canadien	2	10	1	13
Agence canadienne de développement international	4	3	0	7
Agence de promotion économique du Canada atlantique	1	2	0	3
Agriculture Canada	2	7	0	9
Approvisionnement et Services	5	24	1	30
Archives nationales du Canada	3	3	0	6
Banque du Canada	0	4	0	4
Banque fédérale de développement	2	0	0	2
Bureau can. d'enquête sur les accidents de transp. et de la séc. des transports	3	3	0	6
Bureau du Conseil privé	10	13	3	26
Bureau du contrôleur général	0	1	0	1
Bureau de privatisation et des affaires réglementaires	3	1	0	4
Bureau du surintendant des institutions financières	1	1	0	2
Commission canadienne des droits de la personne	0	1	0	1
Commission de l'immigration et du statut de réfugié	2	1	0	3
Commission de la Capitale nationale	10	4	0	14
Commission de la Fonction publique	1	0	0	1
Commission du droit d'auteur	0	1	0	1
Commission nationale des libérations conditionnelles	0	1	1	2
Communications	5	2	0	7
Conseil canadien des relations de travail	1	0	0	1
Conseil national de recherches du Canada	1	0	0	1
Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes	1	0	0	1
Consommateurs et des Sociétés	0	3	1	4
Construction de défense (1951) Limitée	0	1	0	1
Défense nationale	54	25	0	79

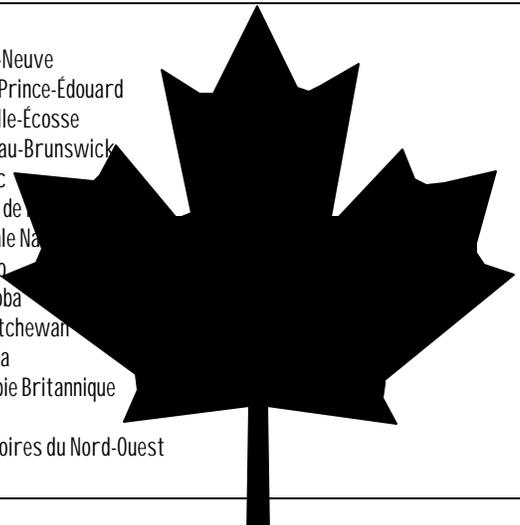
Tableau 3				
INSTITUTIONS FEDERALES	JUSTIFIEE	Non- JUSTIFIEE	ABANDON- NEE	TOTAL
Diversification de l'économie de l'Ouest canadien	2	1	0	3
Emploi et de l'Immigration	4	9	0	13
Énergie, Mines et Ressources	2	2	0	4
Environnement Canada	11	8	0	19
Finances	20	2	4	26
Gendarmerie royale du Canada	5	15	1	21
Industrie, Sciences et Technologie	2	3	0	5
Investissement Canada	1	3	0	4
Justice	15	13	0	28
Monnaie royale canadienne	1	0	0	1
Pêches et Océans	2	2	0	4
Recherches pour le développement international, Centre de	1	0	0	1
Revenue Canada - Douanes et Accise	7	2	0	9
Revenue Canada - Impôt	106	51	8	165
Santé et Bien-être social	21	18	4	43
Secrétariat du conseil du Trésor	0	1	0	1
Secrétariat d'État	4	3	1	8
Service canadien du renseignement de sécurité	21	8	0	29
Service correctionnel Canada	6	3	0	9
Société canadienne d'hypothèques et de logement	2	1	0	3
Société canadienne des ports	1	1	0	2
Solliciteur général	7	1	0	8
Transports, Bureau national des	1	0	0	1
Transports, Ministère des	36	37	7	80
Travail	1	1	0	2
Travaux publics	5	4	1	10
Vérificateur général du Canada, Bureau du	0	1	0	1
Multiple	0	0	1	1
TOTAL	403	308	34	745

Tableau 4

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

Fermée: du 1^{er} avril 1990 au 31 mars 1991

Hors Canada	1
Terre-Neuve	50
Île-du-Prince-Édouard	3
Nouvelle-Écosse	7
Nouveau-Brunswick	6
Québec	129
Région de Capitale Na	206
Ontario	116
Manitoba	12
Saskatchewan	3
Alberta	119
Colombie Britannique	77
Yukon	0
Territoires du Nord-Ouest	16
TOTAL	745



Sommaires des cas

Les Sondages

Une plainte concernant des sondages, c'était inévitable.

Il 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.

Voici une affaire qui illustrera ce propos. Le ministère des Finances (un important utilisateur de sondages, mais certainement pas le seul) a reçu des demandes de communication concernant divers sondages d'opinion sur la TPS. Le requérant s'est plaint au Commissaire à l'information de ne pas avoir reçu de réponse dans un délai raisonnable.

Deux raisons ont été avancées pour expliquer le retard. Le Ministre a écrit ce qui suit: (traduction) «Les rapports n'ont pas encore été reçus et ne peuvent donc pas être communiqués. Les résultats seront rendus publics à une date ultérieure, lorsque le ministère aura examiné toutes les questions sur lesquelles portent ces sondages».

Premièrement donc, les comptes rendus ne sont pas disponibles. L'enquête a permis d'établir que le Ministre faisait allusion à deux sondages menés sept mois et quatre mois plus tôt. L'enquêteur a appris que la société de sondages avait informé verbalement le Ministre des résultats, peu de temps après la tenue de chaque sondage. Ces communications verbales avaient été illustrées par des graphiques et des tableaux, même si aucune analyse détaillée n'avait été fournie à ce moment-là. Les données à l'appui et des résumés des séances d'information ont en suite été versés dans les dossiers du ministère.

La question est la suivante: une séance d'information verbale suivie beaucoup plus tard par le versement de documents aux dossiers constitue-t-elle un contournement de l'obligation juridique contenue dans la *Loi sur l'accès à l'information* de fournir une réponse ponctuelle aux requérants? Ce cas n'est pas le seul démontrant que les sociétés de sondage procèdent couramment de cette façon.

L'argument selon lequel c'est la société de sondage, et non pas l'institution fédérale, qui a la haute main sur les résultats ne justifie nullement que l'on tarde à répondre aux demandes de communication des données. Normalement, les contrats du ministère des Approvisionnements et Services stipulent que le «client» dispose des renseignements issus du sondage. Ainsi donc, l'information appartient au client et non à la société de sondage, et aucune utilisation ne peut en être faite sans le consentement du client. Les résultats des sondages, à toutes les étapes, sont nettement des «documents de l'administration fédérale» selon les mots clés de la *Loi sur l'accès à l'information*.

Il peut parfois être nécessaire, pour des raisons pratiques ou opérationnelles, de transmettre verbalement des résultats de sondages aux cadres supérieurs des ministères clients. Mais il ne faudrait

pas que cette pratique devienne un moyen de faire en sorte que les résultats des sondages ne deviennent disponibles que lorsqu'ils ne sont plus intéressants.

Passons maintenant au second argument, celui du préjudice. Le ministère des Finances a soutenu que la publication immédiate des constatations de ses sondages pourrait nuire aux intérêts financiers du gouvernement - argument que d'autres ministères ont également invoqué. En l'espèce, le Commissaire a écrit qu'à son avis «le sondage lui-même ne contenait aucun renseignement susceptible d'être nuisible» puisqu'il ne faisait que consigner «l'attitude existante du public canadien». Il s'est prononcé contre le ministère.

Le Commissaire a appuyé presque toutes les plaintes portant sur un retard ou sur des exceptions dans le cas de résultats de sondages. Dans de nombreux cas, toutefois, les documents ont été débloqués avant qu'une conclusion ne soit prononcée - la proportion n'est peut-être pas aussi forte qu'il n'y paraît, parce que souvent les mesures n'ont été prises qu'après que les renseignements eurent perdu beaucoup de leur intérêt.

Listes d'invités

Un demandeur voulait connaître les noms et les pays d'origine des invités conviés par les Affaires extérieures à l'ouverture de la nouvelle ambassade du Canada à Washington.

Le ministère lui opposa un refus net. D'abord, le ministère soutint qu'il s'agissait de renseignements personnels qui devaient être exceptés en vertu du paragraphe 19(1) de la Loi. De plus, affirma-t-il, la divulgation de la liste d'invités, selon les termes du paragraphe 15(1), «risquerait vraisemblablement de porter préjudice à la conduite des affaires internationales»

Le Commissaire avait ses doutes sur la valeur de ce dernier argument, mais il n'eut pas à s'en occuper, parce que d'après lui, la question de la vie privée prévalait. A cet égard, a-t-il déclaré, il fallait faire une différence essentielle entre les personnes qui s'étaient rendues à la réception et les autres.

Il écrivit ce qui suit:
(traduction)

«Ceux qui se sont rendus s'attendaient certainement à être vus. En acceptant l'invitation, ils renonçaient tacitement au droit à la vie privée. En effet, il était vraisemblable que l'événement reçoive une importante attention des médias - et ce fut le cas. Les personnes présentes pouvaient prendre des notes et rendre des comptes sur les autres invités - ce que certains firent. Les invités pouvaient être vus au moment d'entrer dans l'immeuble. Pour ces raisons, je ne peux souscrire à l'argument relatif aux renseignements personnels invoqué au nom de ceux qui se sont rendus à l'ouverture.

Mais, que dire des personnes qui étaient sur la liste des invités et qui ont décidé de ne pas se rendre à la réception? À mon avis, la disposition relative à la vie privée de l'article 19 s'applique à elles. Ces personnes n'ont pas demandé à être invitées. Au contraire, le fait de recevoir une invitation peut pour certains avoir été embarrassant ou même embêtant. Cela pouvait dénoter une relation existante ou non que la personne, pour des raisons qui lui appartiennent, ne souhaitait pas rendre publique.»

Le Commissaire a jugé que les Affaires extérieures ne devaient divulguer que les noms (sans les adresses) des personnes qui s'étaient rendues à l'ouverture officielle de l'ambassade. De plus, a-t-il

déclaré, les noms des fonctionnaires canadiens qui avaient été invités à titre officiel n'auraient pas dû être exceptés.

Ces décisions et arguments, si utiles qu'ils aient été en tant que précédents, n'apportaient rien au requérant. En effet, les Affaires extérieures ont déclaré ne posséder aucun registre des personnes s'étant rendues à la réception, ni des autres. En fait, certaines personnes y ont assisté qui n'avaient même pas été invitées. Il n'y avait donc aucun document à divulguer.

Avait-il le droit d'utiliser la Loi?

Un chercheur demanda par lettre certains documents à Investissement Canada et paya les frais en argent comptant. Il donna en suite le nom de son agent, mais sans fournir de numéro de téléphone. Le ministère avait des doutes sur la présence du requérant au Canada. Aussi, écrivit-il à l'agent pour vérifier si le requérant était habilité en vertu de la Loi. C'est alors que le requérant porta plainte parce que le ministère avait mis en doute son droit d'accès.

Bien que, le 13 avril 1989, les droits d'accès aient été élargis à toutes les personnes et à toutes les sociétés présentes au Canada, certaines limites subsistent quant à l'identité de ceux qui peuvent obtenir l'accès. Le Commissaire jugea que le ministère avait agi de bonne foi en mettant en cause la capacité du requérant.

Les électrons fantômes

L'Agence canadienne de développement international (ACDI) a été priée de fournir la liste des projets qu'elle avait réduits par suite du budget fédéral d'avril 1989 et des compressions subséquentes. L'auteur de la demande n'a pas été satisfait de la réponse de l'ACDI. Il s'est plaint de ne pas avoir reçu de ventilation des réductions de programmes, ni de données sur leur emplacement. Il a qualifié la réponse reçue de «dispersée».

Cette affaire est un exemple typique des nouveaux défis que les documents sur support électronique posent dans le domaine de l'accès.

Un cadre supérieur de l'ACDI a déclaré au Commissaire à l'information qu'il comprenait la frustration du demandeur. Il n'existe aucun document sur la situation «avant» et «après» les compressions, parce que les archives sont conservées sur un ordinateur en direct, a-t-il expliqué. Les gestionnaires apportent les changements budgétaires en «reprofilant», les programmes informatisés: en retardant les projets ou en portant, par exemple, de trois à quatre ans la durée d'un programme. Il est ainsi possible de réduire les engagements annuels de dépenses sans nécessairement annuler, ni même réduire, les programmes.

Pour obtenir les renseignements qu'il souhaitait, le requérant aurait eu besoin d'imprimés sur la situation avant et après chaque «reprofilage». Ces documents n'existent pas. L'ACDI a affirmé qu'il lui était impossible de produire de tels imprimés, parce que des centaines d'activités sont ainsi fréquemment reprogrammées. Il s'agit d'un processus dynamique, et non pas statique, a soutenu l'ACDI.

Le Commissaire n'a trouvé aucun élément de preuve montrant que l'ACDI avait cherché à contourner la *Loi sur l'accès à l'information*. La plainte soulevait toutefois la question de savoir en quoi consiste un document, dans le monde du traitement des données, où les électrons s'envolent. Comme on l'a vu plus haut dans le présent rapport, si une institution du gouvernement peut produire un document lisible par

machine, cette information relève d'elle et peut donc faire l'objet d'une demande de communication. Mais, que se passe-t-il si la capacité de produire le document disparaît?

Le Commissaire, qui se dit «un peu paysan en matière de technique», a déclaré ne posséder ni les preuves ni les connaissances pour remettre en cause l'explication de l'ACDI. Il reste toutefois inquiet devant les dangers que la technologie et la gestion moderne des documents présentent pour l'accès. Quand les institutions doivent-elles être forcées de produire et de tenir des archives, de manière à en disposer en cas de demande de communication? Quel est le rôle du Commissaire dans la surveillance de l'archivage électronique? Les réponses ne sont pas simples.

Qu'est-ce qu'un document?

La question de savoir quand un renseignement constitue un document n'intéresse pas uniquement les données sur support électronique. Le cas de l'«implant Meme» (prothèse mammaire en silicone) touche aussi à l'accès à l'information. Sans nous enfoncer dans les méandres d'une affaire extrêmement complexe, en voici quelques éléments qui nous intéressent particulièrement.

Il a été demandé au Commissaire à l'information de faire enquête sur des allégations selon lesquelles le ministère de la Santé et du Bien-être social (SBC) aurait indûment détruit et modifié certains documents concernant les études faites dans le ministère sur la sécurité de cet implant. Un enquêteur a interrogé de nombreux employés de SBC et d'une autre institution. Il a de plus examiné tous les documents concernant la prothèse Meme.

Il était manifeste que quelqu'un avait fait détruire certains documents et modifier certains autres. Cette destruction visait-elle à éviter des ennuis ou constituait-elle une pratique administrative courante acceptable?

La plainte elle-même n'a pas été reçue, pour une raison à faible portée, à savoir qu'il n'existait aucune preuve que le ministère avait traité les documents de façon irrégulière à l'intérieur de la période visée par la demande de communication. En fait, le ministère avait effectivement fourni au plaignant des correspondances internes concernant directement la façon dont il avait traité, à diverges étapes, le rapport d'un médecin fonctionnaire sur le dispositif Meme. Néanmoins, la destruction des documents a inquiété le Commissaire suffisamment pour qu'il écrive ce qui suit à la Sous-ministre: (traduction) «Toute destruction de documents motivée par un désir de supprimer une opinion inappropriée ou des renseignements gênants, ou encore de modifier l'historique d'une affaire, m'apparaît inacceptable».

Le Commissaire a reconnu qu'il est parfois difficile de savoir à quel moment un document cesse d'être un brouillon (qui bien entendu n'a pas à être conservé) pour devenir un document du ministère. Il s'est dit d'avis que des consultations entre fonctionnaires du ministère lui-même, du Conseil du Trésor, du ministère de la Justice et du Commissariat pourraient aider à établir certaines règles de base à ce sujet.

Dans sa réponse, la Sous-ministre a souscrit à l'opinion du Commissaire sur ce qui devrait constituer une destruction in acceptable de documents. Elle a toutefois ajouté ce qui suit:

«Il est courant dans nos bureaux d'étudier les documents scientifiques et les rapports avant leur publication et de les faire modifier ou de faire tenir des recherches supplémentaires, lorsque ces documents paraissent in exacts ou incomplets. Les versions préliminaires de ces documents et rapports, ainsi que les brouillons de lettres et de notes de service sont détruits régulièrement, souvent en recyclant le papier tout simplement. Les conserver et les classer représenteraient

une tâche monumentale. Non seulement la conservation de rapports contenant des résultats de laboratoire erronés, des jugements mal fondés ou des interprétations fausses, sans parler des falsifications délibérées, serait contraire à l'intérêt du public, mais le Conseil du Trésor demande aux fonctionnaires de chercher à réduire l'énorme quantité de papier qui tend à s'accumuler dans les ministères, de façon à utiliser les locaux et les classeurs de façon plus économique».

La Sous-ministre a reconnu qu'il était parfois difficile de déterminer à quel moment un document cessait d'être un brouillon et devait être considéré comme faisant partie des archives. D'après elle, toutefois, les scientifiques et les gestionnaires de son ministère, tout comme la majorité des fonctionnaires, exercent leur pouvoir discrétionnaire d'une façon prudente et réaliste.

Lorsque cet échange de correspondance a pris fin, le Commissaire était convaincu que Santé et Bien-être social Canada respectait les principes en question, mais il reste préoccupé de ce que la notion de «pratique courante dans les bureaux» ouvre la Porte aux abus. Il a dit s'inquiéter particulièrement des documents qui deviennent importants lorsqu'ils révèlent les antécédents d'une décision ou d'un produit. Il a reconnu la difficulté d'établir des principes abstraits dans ce domaine. Il a demandé que les employés gardent à l'esprit les exigences de la *Loi sur l'accès à l'information* et les appliquent «cas par cas».

Pour ce qui concerne l'accumulation excessive de papier, l'expérience acquise par le Commissaire dans l'examen des dossiers du gouvernement l'amène à penser que la charge supplémentaire que supposerait la conservation des brouillons les plus importants serait plus que compensée si l'on commençait par éliminer les doubles inutiles.

Qu'est-ce qu'un Manuel?

La *Loi sur l'accès à l'information* exige de toutes les institutions fédérales qu'elles fournissent «des installations de consultation par le public des manuels dont se servent les fonctionnaires pour les programmes et les activités de l'institution qui touchent le public».

Le plaignant a demandé au ministère des Transports de lui laisser voir la Liste principale d'équipement minimal (LPEM) d'un certain avion. Ce document n'est pas produit par le gouvernement, mais remis au ministère des Transports par un tiers. Sa demande non officielle fut rejetée et il se plaignit au Commissaire de ce que le ministère violait le droit du public de consulter ce «manuel».

La question était la suivante: la LPEM et les documents qui lui ressemblent sont-ils des manuels aux termes de l'article 71 de la Loi. La *Loi sur l'accès à l'information* ne définit pas le terme «manuel», mais le Conseil du Trésor en fait une description dans ses lignes directrices. Selon lui, il s'agit d'«une série de directives, d'instructions, de lignes directrices ou de méthodes à l'intention des employés qui administrent ou mettent en oeuvre les activités ou les programmes opérationnels d'une institution fédérale».

L'enquêteur étudia les transcriptions des travaux du Comité permanent de la justice et des questions juridiques qui, en 1981, avait débattu du futur recours à cette disposition. Cette discussion témoignait nettement que le texte légal visait à permettre au public de consulter tous les manuels que les employés du gouvernement utilisent pour interpréter les règlements qui touchent le public.

Francis Fox, Ministre des Communications à cette époque, avait fourni l'explication suivante: «L'idée, c'est de dire que si un fonctionnaire se sert d'un manuel pour interpréter la loi et que cela affecte le

citoyen, le citoyen pourra voir le document sur lequel se base le fonctionnaire pour arriver à cette interprétation-là». M. Fox avait également déclaré que «les manuels de la fonction publique» seraient mis à la disposition du public pour la première fois et qu'il importait de laisser savoir aux gens qu'un ministère «a tels livres [...] qui sont des manuels, qui renferment les directives des «Policy Statement», et tout ça, et qui donnent l'indication que ce manuel-là existe».

Le Commissaire en a conclu que les manuels dont il est question dans l'article 71 étaient ceux qui émanaient des ministères, mais ne comprenaient pas les documents établis et remis par des tiers. Étant donné que la LPEM ne constituait pas un manuel, selon la Loi, les droits du plaignant n'avaient donc pas été violés. La *Loi sur l'accès à l'information* contient d'autres dispositions précises sur les renseignements émanant de tiers.

La définition des documents confidentiels

À une demande qui lui avait été faite concernant son «Schéma environnemental pour les années 90» Environnement Canada répondit en le soustrayant entièrement à la communication, affirmant qu'il s'agissait d'un document confidentiel du Cabinet.

Après avoir déposé une plainte au Commissariat, le requérant écrivit au ministère pour préciser sa demande. Le requérant et le ministère ont alors convenu qu'en réponse à une demande plus détaillée, certains documents seraient divulgués. Les autres demeuraient exclus en vertu du paragraphe 69(1).

Le Commissaire fut d'accord pour dire que la catégorie du document, ainsi que les comptes rendus des consultations du ministère, justifiaient cette décision.

Le Commissaire à l'information et le Greffier du Conseil privé ont convenus que, lorsque le Commissaire aura un doute, le ministre concerné ou le Greffier du Conseil privé attestera par écrit que les documents constituent effectivement des documents confidentiels aux termes de l'article 69. Comme le Commissaire n'avait aucune raison d'en douter dans cette affaire, il n'a pas demandé de vérification.

Le plaignant avait également demandé une liste de tous les documents auxquels s'appliquait l'article 69. Le Commissaire présenta cette demande au ministère, mais celui-ci déclina. Les institutions fédérales ne sont nullement obligées de fournir une telle liste.

Comment isoler les tiers?

Deux enquêtes concernant la réponse de Revenu Canada - Douanes et Accise à des demandes de renseignements concernant les importations ont donné d'intéressants résultats.

Dans l'un des dossiers instruits, le plaignant avait demandé la liste de tous les Canadiens qui avaient importé de l'extrait de malt liquide des États-Unis entre 1987 et 1989. Douanes et Accise avait refusé la communication, soutenant qu'il s'agissait de renseignements commerciaux confidentiels, visés par l'exception de l'alinéa 20(1) b) de la Loi.

Une enquête antérieure s'est avérée instructive pour cette affaire. Cette fois-là, malgré la présentation d'arguments écrits par le Commissariat, le ministère avait soutenu que sa liste informatisée d'importateurs de lasers infrarouges constituait un renseignement commercial confidentiel. Le Commissaire avait alors décidé de consulter les tiers qui risquaient d'être touchés par la divulgation.

C'est ainsi que le Commissariat avait envoyé des lettres à plus de 300 importateurs figurant sur la liste des Douanes canadiennes. Leurs réponses montrèrent rapidement que la classification tarifaire sur laquelle cette liste était fondée était trop large pour permettre d'isoler l'article précis qui intéressait le plaignant. Cela avait des conséquences importantes, tant pour l'orientation de l'enquête en cours que pour l'affaire relative à l'extrait de malt liquide.

L'enquêteur, à l'examen de la classification tarifaire sur laquelle était fondée la liste d'importateurs d'extrait de malt liquide, se rendit compte qu'elle contenait des importations autres que le produit précisé par le plaignant. Le Commissaire conclut donc que la plainte n'était pas justifiée, puisque le ministère ne possédait pas le document demandé.

Ces enquêtes montrent que, contrairement à la plupart des consultations, qui concernent un très petit nombre de tiers, les demandes de renseignements dans le domaine des importations peuvent en toucher des centaines.

Si les consultations avaient été possibles dans ce cas précis, les tiers se seraient probablement comptés par milliers. Il est maintenant manifeste que, souvent, les documents des Douanes ne permettaient pas d'isoler et d'extraire certains renseignements précis sur les importations. Dans ces cas-là, il se peut que le défaut d'un tiers de répondre aux consultations du Commissaire n'indique pas que le destinataire est un importateur de l'article en question et qu'il accepte la divulgation. Simplement, peut-être ne connaît-il pas grand-chose du produit et la divulgation lui est-elle indifférente. Étant donné les nombres considérables que les demandes concernant les importations supposent, cette méthode du «balayage», à large échelle ne peut manifestement pas être utilisée.

Il faudra qu'à l'avenir le ministère examine les demandes de communication a fin de déterminer si, dans les faits, il possède bien le document demandé. En tout cas, les enquêteurs le feront.

Un dernier mot: le ministère continue de considérer ce genre de renseignements comme visés par l'exception de l'alinéa 20(1) b) de la Loi. Le Commissaire aurait tendance à contester cette opinion, selon la nature de l'importation et selon qu'il existe ou non un document correspondant.

Etaient-ils fonctionnaires?

La première plainte en matière d'accès à l'information contre le Centre de recherches pour le développement international (CRDI) a eu pour origine le refus de cet organisme de communiquer les noms des membres du conseil d'administration qui avaient assisté à une réunion à Bangkok (Thaïlande), en mars 1990. Le Centre avait fourni au requérant des comptes de dépenses détaillés sur le voyage (avec certaines données personnelles en moins), mais il avait retenu les noms des personnes, qu'il considérait comme des renseignements personnels.

L'enquêteur, à l'examen des documents, s'est rendu compte que les membres du conseil étaient des cadres du CRDI. Les renseignements sur leurs postes ou leurs fonctions, y compris les sommes dépensées pour les déplacements liés à leur travail ne sont pas des renseignements «personnels» en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* ni de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*). De plus, les noms de ces personnes nommées en vertu d'un décret du conseil sont publiés dans le rapport annuel du CRDI. Le CRDI avait rejeté la demande, parce qu'il estimait que ces personnes n'étaient pas des fonctionnaires au sens de l'article 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

Le CRDI a demandé un avis juridique sur le statut des membres du conseil d'administration. Après avoir pris cette opinion en compte et discuté plus longuement avec l'enquêteur, le CRDI a communiqué les noms au requérant. Le Commissaire a jugé que cette plainte était justifiée et résolue.

Des comités efficaces, cela existe.

Voici de quoi encourager tous ceux qui désespèrent de voir un comité du gouvernement efficace. Des requérants ont demandé le «rapport Rodal», produit sur commande pour la Commission Deschênes, qui enquêtait sur les criminels de guerre susceptibles d'avoir été admis au Canada. Le Bureau du Conseil privé a communiqué le rapport, en y appliquant un certain nombre d'exceptions, en vertu des paragraphes 13(1), 15(1), 16(1), 19(1) et 23(1), concernant le secret professionnel qui lie l'avocat à son client.

Les plaintes visaient à la fois les exceptions et la quantité de documents us traits à la communication.

L'enquête concernant ces plaintes portait en même temps sur plusieurs autres plaintes relatives à des documents sur de présumés criminels de guerre, et plus particulièrement sur les plaintes concernant l'admission au Canada et le renvoi de Jacques deBernonville .

Le Commissaire transmet quelque 80 questions au Bureau du Conseil privé (BCP) au sujet de ces exceptions, et le BCP examina les documents de concert avec les autres ministères ayant un intérêt dans cette affaire.

C'est ainsi que fut formé un comité sous la présidence du BCP, composé du BCP, de la GRC, du SCRS, de la CEIC du Solliciteur général, du ministère de la Justice et de celui des Affaires extérieures. À la surprise de presque tous ceux qui ont des doutes sur les comités du gouvernement, le produit final fut excellent. Toutes les observations du Commissaire ont été traitées et une quantité considérable de nouveaux renseignements ont été divulgués.

L'écrasement d'un avion à Gander

Dans cette affaire, le Service canadien du renseignement de sécurité avait reçu une demande concernant les documents d'un comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité chargé d'étudier l'écrasement d'un avion Arrow en 1985, à Gander (Terre-Neuve). Plus précisément, le requérant avait demandé des copies de toutes les correspondances, notes de service et dossiers du SCRS et du comité de surveillance concernant l'enquête et de tous les autres documents contenus dans les dossiers du SCRS concernant l'accident.

Il se plaignait de ce que les documents communiqués étaient lourdement «censurés» et demandait au Commissaire de lui donner l'assurance que les exceptions étaient valides.

Le SCRS avait invoqué un certain nombre d'exceptions, notamment:

- Les renseignements avaient été fournis à titre confidentiel par un autre gouvernement ou un organisme international (paragraphe 13(1));
- La divulgation risquerait vraisemblablement de porter préjudice aux affaires internationales ou à la défense du Canada (paragraphe 15(1));

- Les renseignements avaient été obtenus au cours d'une enquête légitime et leur divulgation pourrait révéler des techniques d'enquêtes ou nuire à des activités destinées à faire respecter la loi (paragraphe 16(1));
- certains des renseignements étaient personnels (paragraphe 19(1)); et
- certains documents contenaient des conseils destinés au gouvernement ou aux ministres (alinéa 21 (1) a)).

Après qu'un enquêteur eut examiné tous les documents, le Commissariat recommanda que d'autres renseignements soient communiqués. Le SCRS accepta, et le Commissaire jugea que le reste des renseignements avaient été exceptés à bon droit. La plainte justifiée fut résolue par médiation.

Trop tard pour porter plainte

Une demande concernant l'octroi d'un permis de banque étrangère à la Banque Amex du Canada a été reçue au ministère des Finances le 20 janvier 1989. Aucune correspondance n'a été échangée entre la requérante et le ministère avant le 27 juillet 1990. À ce moment, le ministère a communiqué 124 des 767 pages de documents et a excepté le reste.

Voici l'élément extraordinaire de l'affaire. La requérante a été informée qu'elle pouvait soumettre sa plainte au Commissaire. Mais le délai légal pour ce faire était déjà échu depuis six mois. (L'article 31 de la *Loi sur l'accès à l'information* dispose qu'une plainte doit être déposée dans l'année qui suit la réception de la demande). Le Commissaire a écrit à la plaignante que la situation lui paraissait aussi bizarre et insatisfaisante à lui qu'à elle.

Le Commissariat s'est demandé si le Commissaire avait le pouvoir discrétionnaire de dispenser quelqu'un du délai d'un an. Malheureusement, la réponse est non. L'article 31 contient une affirmation absolue, qui fait étrangement contraste avec l'article 41 de la Loi, lequel donne effectivement à la Cour fédérale le pouvoir de proroger la limite du recours en révision.

Le Commissaire a fait des représentations à ce sujet auprès du ministère des Finances, sans grand succès.

Cette plaignante n'a pas pu exercer son droit en raison du temps extrême qu'a mis le ministère des Finances à répondre à sa demande. Elle a été victime de l'indolence du ministère. La meilleure solution - mais elle reste insatisfaisante - était de conseiller à la requérante de présenter une nouvelle demande. C'est ce qu'elle a fait, pour accélérer les choses. Elle a ensuite retiré sa plainte - peut-être pour reprendre le combat un autre jour.

Le Commissaire recommande que la *Loi sur l'accès à l'information* modifiée pour empêcher l'utilisation, délibérée ou non, de cette échappatoire, de ce moyen d'éviter les plaintes. Le délai pour porter plainte au Commissaire devrait commencer à courir uniquement après réception par le requérant d'une réponse de l'institution, et non pas à partir du moment où la demande de communication est faite.

Une demande rectifiée produit des résultats

Un traducteur demanda à la liste de tous les soumissionnaires et de toutes les chances qu'ils avaient eues

de faire des offres sur les travaux de traduction ayant fait l'objet d'appels d'offres par le Secrétariat d'État entre le 1er et le 17 avril 1990.

Le ministère estima à 22,5 le nombre d'heures qu'il faudrait pour faire les recherches et préparer les renseignements. Ceci poussa le traducteur à se plaindre au Commissaire. Quelques jours plus tard, il transmet au ministère une demande modifiée. L'enquêteur du Commissariat lui avait suggéré de retenir sa plainte jusqu'à ce que le ministère ait répondu à cette demande révisée. Il avait accepté. Cette fois, le ministère débloqua tous les documents demandés, et la plainte fut retirée.

La nomination des juges

Une personne demande à examiner les documents concernant la nomination des juges à la Cour suprême du Canada et à la Cour suprême de l'Ontario. Le ministère de la Justice déclara qu'il ne possédait aucun document de cette nature, et le requérant se plaignit au Commissaire.

L'enquêteur confirma que le ministère de la Justice ne possédait en effet aucun document de ce genre. Si ces documents existent, ils se trouvent probablement chez le Commissaire à la magistrature fédérale, où sont évaluées les qualités des candidats à des postes de juge relevant du niveau fédéral. Le bureau est toutefois indépendant du ministère de la Justice et n'est pas visé par la *Loi sur l'accès à l'information*.

Le Commissaire rejeta la plainte.

L'ordinateur donne une réponse bizarre

Dans le cas présent, le requérant avait demandé à Transports Canada de lui communiquer les rapports produits par le Système d'information de la gestion sur l'application des règlements (EMIS) depuis 1987. Ces rapports énumèrent les éventuelles violations par des avions des lois et règlements concernant la sécurité.

Transports Canada fournit les rapports en question et factura 100 \$ de frais. Le requérant se plaignit au Commissaire qu'il avait dû payer trop cher en raison de la mauvaise qualité des systèmes de gestion des documents.

Au départ, Transports Canada avait évalué les frais à 200 \$, mais les avait réduits en raison du malentendu suivant: Transports Canada avait envoyé le devis des frais, tout en continuant à traiter la demande. Le plaignant, pour sa part, avait discuté de ce devis de 200 \$ avec un employé du ministère et croyait que Transports Canada l'avait dispensé des frais. Ce n'était pas le cas. À cause de ce malentendu, le ministère ne lui avait facturé que 100 \$.

L'enquêteur constata que le système avait été conçu pour remplir une fonction précise et qu'il n'avait qu'une capacité limitée de faire des recherches et de produire d'autres genres de rapports. Il ne pouvait pas faire sortir automatiquement les données que le plaignant désirait. Ainsi donc, les employés de Transports Canada durent produire le rapport par traitement manuel et informatique, à la fois. Ils retirèrent d'abord une partie des données, grâce à un programme spécial, puis s'en servirent pour créer des résumés. Les employés jugèrent que cette méthode serait moins coûteuse que de passer en revue les imprimés d'ordinateur.

Le Commissaire conclut que la plainte n'était pas justifiée. Non seulement les frais étaient conformes à la Loi, mais Transports Canada avait déjà réduit sa facture de moitié et n'avait rien demandé pour le traitement informatique .

Le plaignant avait raison de reprocher au système d'être mal organisé pour répondre aux demandes de communication. Le ministère souhaiterait le remanier, mais les fonds nécessaires lui manquent.

Documents informatisés

Dans cette affaire, le requérant souhaitait obtenir tous les documents concernant les demandes d'accès déposées auprès de la Défense nationale (MDN) et des organismes relevant de lui, entre 1988 et la date de la demande.

Les frais estimatifs représentant 18 minutes de temps d'ordinateur lui parurent excessifs, et il porta plainte.

L'enquête permit de constater que les documents sont constitués de résumés contenus dans une base de données informatisée. Le programme d'ordinateur est conçu pour produire des rapports selon une certaine disposition prédéterminée. Pour produire les documents sous une autre présentation, il faut reprogrammer l'ordinateur. Le MDN accepta de fournir les données selon la présentation demandée et modifia donc son programme.

Le ministère évalua ce qu'il en coûterait pour faire ce traitement en appliquant un programme analogue, en le chronométrant et en calculant le prix par page, ainsi que les frais globaux.

L'enquête confirma qu'aucun autre traitement n'était en cours lorsque l'exemple fut passé en machine, ni pendant que la demande en question fut traitée. De plus, constata-t-on, le ministère n'avait pas facturé les frais de programmation. Ainsi donc, les étapes suivies par le MDN pour évaluer et imposer des frais étaient conformes à la *Loi sur l'accès à l'information*. Le Commissaire jugea que la plainte n'était pas justifiée.

Le Système central de coordination des demandes d'accès

Le requérant avait demandé les listes des demandes d'accès à l'information contenues dans le Système central de coordination des demandes d'accès d'Approvisionnement et Services Canada (ASC). Ce système est constitué d'un réseau de microordinateurs conçu pour coordonner les réponses des ministères aux demandes d'accès.

Le requérant reçut les documents demandés, mais se plaignit des frais, qu'il jugea sans rapport avec d'autres factures antérieures. Il se demandait si des disquettes auraient été moins chères que des imprimés et si les frais auraient été moindres avec un matériel plus rapide.

L'enquête permit de constater qu'ASC exploite ce réseau sur un ordinateur ne comportant pas de logiciel de comptabilisation. ASC avait fondé son évaluation de 11 minutes pour cette demande sur le temps de passage machine d'une exécution antérieure analogue. Alors qu'aucun autre programme n'était en cours au même moment, il fallut 11 minutes à l'ordinateur pour traiter le programme, plus quatre minutes pour produire la copie sur disque et au-delà d'une heure pour imprimer les 526 pages du document.

Le ministère a le droit de facturer 16,50 \$ par minute pour l'ordinateur central et tous les dispositifs qui y sont attachés localement. Dans le cas présent, ASC n'avait facturé que la période estimative d'exécution, même s'il avait le droit de recouvrer tous les frais supplémentaires de traitement.

L'enquête, à laquelle ont participé le personnel responsable de l'accès et les techniciens, ne permit de découvrir aucune irrégularité dans la facturation des frais. Elle confirma également que l'utilisation d'un système plus puissant aurait demandé moins de temps et finalement, que la production d'une disquette n'aurait pas été moins chère puisque ASC n'avait pas facturé l'imprimé.

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

Révision par la Cour fédérale

Il existe deux recours indépendants pour assurer que les institutions fédérales communiquent les documents, comme l'exige la *Loi sur l'accès à l'information*. Ce sont d'abord le Commissaire à l'information, puis, en second lieu, la Cour fédérale du Canada.

Les requérants qui se prévalent du premier recours peuvent demander au Commissaire à l'information d'instruire une plainte alléguant que le gouvernement n'a pas dûment répondu à une demande de communication de leur part. Quant au second recours, il permet de demander à la Cour fédérale de réviser la réponse du gouvernement dans deux cas: lorsque celui-ci envisage de divulguer des renseignements de tiers et lorsqu'il refuse indûment de communiquer (à condition que le Commissaire ait terminé son enquête).

Recours en révision émanant de tiers

Les institutions fédérales qui se proposent de divulguer des renseignements ayant des incidences sur les intérêts d'un tiers doivent d'abord aviser ce tiers, en lui donnant l'occasion de démontrer pourquoi les renseignements en question ne devraient pas être communiqués.

Si ses arguments ne persuadent pas l'institution de s'abstenir, le tiers peut demander à la Cour fédérale de réviser la décision et d'ordonner au ministère de ne pas divulguer les renseignements. Dans un tel cas, le tiers doit prouver à la Cour que les renseignements ne peuvent être divulgués parce qu'ils relèvent de l'une ou l'autre des exceptions obligatoires du paragraphe 20(1).

Plus des deux tiers des 56 recours en révision adressés à la Cour fédérale pendant l'année dernière étaient des actions de tiers.

Aucun des 41 recours entamés par des tiers n'a été débattu devant les tribunaux. Trots d'entre eux, seulement, ont été réglés et retirés. Ainsi, presque tous les recours émanant de tiers déposés au cours de l'année dernière attendent encore d'être instruits par la Cour.

Si l'on ajoute à cela les 51 affaires en souffrance reportées des années antérieures (dont deux remontent à 1985), cela signifie qu'au total, 89 requêtes sont en attente. Les demandes présentées à la Cour par des tiers retardent la divulgation de deux années et demie, en moyenne, et moins de 2 p. 100 d'entre elles sont couronnées de succès.

La plupart des demandes visant à bloquer une divulgation ne sont, en fait jamais instruites - elles finissent par être réglées et retirées. Parmi les 194 dossiers de tiers déposés depuis 1983 37 p. 100 ont été réglés. Il semble que certains tiers utilisent leur droit de saisir le tribunal non seulement pour empêcher une communication, mais comme tactique pour retarder l'accès. D'autres utilisent peut-être la procédure en révision judiciaire pour gagner du temps a fin d'en arriver à un règlement: 16 affaires ont été réglées dans les trots mois du dépôt de la demande.

Litige des tiers - Le rôle du Commissaire

Le Commissaire n'a aucun rôle officiel à jouer dans le mécanisme de traitement des dossiers de tiers. Son Commissariat est rarement mis à contribution. Il peut donc uniquement supposer que les règlements amènent généralement les institutions à soustraire à la divulgation au moins une partie des renseignements qui devaient être communiqués.

Néanmoins, le Commissariat continue de surveiller toutes les demandes en révision émanant de tiers. Il lui arrive parfois d'entrer en scène, lorsque la Cour l'y invite ou lorsqu'il peut apporter une contribution intéressante à un dossier.

De nombreux tiers, mal renseignés au sujet de la Loi, perdent un temps considérable à regrouper des faits pour prouver leur droit à une exception. C'est pourquoi, au cours de l'année qui vient, le Commissaire entend collaborer avec le gouvernement et les tiers pour trouver un moyen de réduire aussi bien le nombre de demandes en révision émanant de tiers que les retards que celles-ci entraînent.

Le tribunal: dernier recours du Commissaire

Lorsqu'un organisme ou un ministère refuse de communiquer les renseignements qui lui sont demandés en vertu de la Loi, le requérant peut demander un examen indépendant premièrement par le Commissaire à l'information, puis, si nécessaire, par la Cour fédérale.

Ayant reçu une demande de ce genre, le Commissariat procède d'abord à une enquête approfondie pour déterminer les faits et pour vérifier si l'administration fédérale a invoqué les bonnes exceptions lorsqu'elle a refusé la communication. Le Commissaire tente ensuite d'exercer une médiation, a fin d'atteindre son but premier: la résolution du problème. Si cette démarche échoue et que le requérant continue de croire que les renseignements devraient être divulgués, il peut exercer un recours en révision par la Cour.

Le Commissaire à l'information a, lui aussi, la possibilité de demander une révision judiciaire s'il n'est pas satisfait de la réponse d'un ministère. Depuis que la Loi est en vigueur, 287 recours en révision ont été exercés, dont 46 par des requérants et 47 par le Commissaire à l'information.

Au cours de la dernière année, le Commissariat a fait un effort concerté pour résoudre un plus grand nombre de plaintes par voie de persuasion, réduisant par là le nombre de ses propres demandes d'interprétation judiciaire de la Loi. Ainsi, le Commissariat n'a exercé que deux nouveaux recours en révision, et aucun depuis la nomination du nouveau Commissaire.

Au cours des neuf derniers mois de l'année visée par ce rapport, le personnel a entrepris la médiation de tous les dossiers judiciaires en souffrance. Grâce à cette démarche, neuf des 13 dossiers en attente du Commissaire ont été résolus; six ont été réglés et le reste, retirés. Bien sûr, avec du recul, on a toujours 20-20 de vision. Mais, ces chiffres montrent peut-être que, si les deux parties sont décidées à trouver une solution, la négociation peut réussir, et le nombre de recours au tribunal peut diminuer.

La révision par la Cour restera nécessaire lorsqu'il faudra interpréter la Loi ou faire face à une institution fédérale intraitable que le Commissaire estimera être en contravention. Le Commissaire entend toutefois ne solliciter une révision qu'après avoir déployé tous les efforts raisonnables pour résoudre le différend. Et même alors, il continue d'exercer sa médiation tant qu'il y aura un espoir de règlement.

Nécessité d'établir de nouvelles règles de procédure

Même si la Cour fédérale est habilitée en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* à se donner de nouvelles règles pour l'audition des appels en matière d'accès, elle ne l'a pas fait. Les méthodes judiciaires établies ne sont pas conçues pour les situations qui se présentent dans les recours touchant l'accès. Il en résulte des procédures plus longues et plus coûteuses.

Dans une affaire, M. le Juge Décary a même écrit: (traduction libre) «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» s'agissait alors, pour M. le Juge Décary de décider si la Cour avait compétence pour accorder, à l'avocat qui représentait le requérant, l'autorisation de consulter, sous le sceau de la confiance, les documents même qui faisaient l'objet du recours.

Il serait peut-être utile à la Cour que nous énumérions ici les domaines où il faudrait établir de nouvelles règles. Il s'agirait de:

- réduire les retards et les frais liés à l'obtention d'une décision du tribunal;
- faire en sorte que tous les renseignements utiles et toutes les parties intéressées soient devant la Cour;
- faire respecter l'intégrité à la fois des documents en cause et des autres renseignements confidentiels.

Formuler de nouvelles règles de procédure n'est une tâche ni nouvelle ni complexe. La Cour fédérale prévoit déjà des règles spéciales dans des situations comparables, comme les recours sommaires en vertu de la Loi sur les marques de commerce. Après quelques huit ans d'expérience, il devrait aujourd'hui être possible de rédiger des règles de même genre pour la *Loi sur l'accès à l'information*.

Points saillants des décisions

Au cours de l'année 1990-1991, la Division de première instance de la Cour fédérale a arrêté six décisions en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*. Cinq de ces recours avaient été exercés par des plaignants et un par le Commissaire. La plupart des décisions concernaient des questions de procédure, mais elles contenaient un certain nombre de leçons - particulièrement pour les requérants qui souhaiteraient exercer un recours en révision.

Frais de recours

Dans quatre cas, la Cour a adjugé les dépens.

Dans l'affaire *Creighton c. le Bureau du surintendant des institutions financières* (T-2048-89), il s'agissait d'établir l'existence même des documents demandés. La Cour a débouté le plaignant une fois qu'elle a été convaincue que les documents n'existaient pas. Le juge n'a pas exigé de M. Creighton qu'il assume les frais, toutefois, parce que, a-t-il estimé, le ministère n'avait pas agi correctement avec lui pendant le traitement de sa demande.

De même, dans un recours exercé par *M. X contre le ministère de la Défense nationale* (T-1112-89), la Cour a adjugé les dépens à M. X parce que le ministère avait mis un temps exagéré à

traiter sa demande et «n'[avait] même pas eu l'amabilité de fournir au requérant des explications» au sujet du retard.

Le résultat a été différent lorsque M. X a exercé un recours analogue contre le MDN quelques mois plus tard (T-217689). Cette fois-ci, la Cour a adjugé les 200 \$ de dépens au gouvernement. À son avis, le demandeur avait accaparé inutilement le temps et les ressources de la Cour et du gouvernement, puisque le MDN lui avait remis les documents deux mois avant que son recours ne soit exercé.

M. le Juge Strayer a écrit ce qui suit: «Je considère la présente requête comme étant frivole et vexatoire parce que le requérant aurait dû être lui-même très conscient de sa futilité. Ayant échoué dans une requête antérieure contre le même intimé dans une tentative d'obtenir une ordonnance dans une affaire pourtant mieux fondée [...] je ne vois pas comment le requérant pouvait normalement croire qu'il puisse revenir à la charge et obtenir une ordonnance alors qu'il n'y avait pas eu défaut de communication durant le délai prorogé.»

Dans une autre affaire, la Cour a arrêté que, lorsqu'un requérant assumait lui-même le rôle de l'avocat au cours d'une révision judiciaire, il n'avait pas droit aux dépens. Cette décision concerne le dossier *Rubin c. le Procureur général du Canada, Raymond P. Guénette, J.F. Cousineau et la Société d'hypothèques et de logement du Canada* (T-2581 -89). Ainsi donc, les requérants qui défendent eux-mêmes leur cause devant la Cour pourront recouvrer leurs déboursés taxables, mais n'obtiendront rien pour le temps et l'effort qu'ils auront fournis.

Fait intéressant, aucune de ces décisions ne fait allusion au paragraphe 53(2). Cette disposition permet à la Cour d'accorder les frais et dépens à la personne qui a exercé le recours devant elle, même si cette personne a été déboutée, dans les cas où le recours a soulevé un principe important et nouveau quant à la Loi. Les requérants feraient peut-être bien de songer à invoquer cette disposition à l'avenir.

Retards

Deux décisions prises cette année par la Cour fédérale auront un effet Important sur la Loi.

La première, celle de M. le Juge Muldoon, dont il est question plus haut dans le présent rapport, portait sur trois recours du Commissaire à l'information contre le Ministre des Affaires extérieures (T-1042-86, T-1090-86 et T1200-86).

Il s'agissait de trois demandes distinctes visant des documents sur l'Accord de libre-échange. Le ministère des Affaires extérieures avait reçu ces demandes à des dates différentes et, pour chacune, il avait prolongé son délai de réponse de 120 jours au-delà des 30 jours autorisés, pour ensuite les traiter ensemble.

Dans sa décision, M. le Juge Muldoon a déclaré que l'un des principaux objectifs de la Loi était de modifier l'attitude des fonctionnaires et de les obliger à remettre les renseignements, sous réserve des limites de la Loi - même si cela entraînait pour eux un surcroît de travail .

Son ordonnance contient un certain nombre de règles qui devraient guider les ministères :

- Les ministères doivent être en mesure de justifier chaque prolongation de délai, en se fondant sur les particularités de la demande en cause. Le fait de se prévaloir de la même prolongation de 120 jours pour chacune des trois demandes était contraire à la Loi.

- En soi, rien n'interdisait au ministère de traiter tous les documents en même temps; ce qui était illicite, c'était de retenir des documents qui étaient déjà prêts. Les ministères doivent donc communiquer les documents dès qu'ils sont disponibles.
- Un ministère doit justifier une prolongation de délai en donnant au Commissariat des raisons convaincantes et véridiques justifiant à la fois la prorogation et sa durée.
- Quelques mois plus tard, dans une décision du même ordre (*X c. le Ministre de la Défense nationale* T2176-89), M. le Juge Strayer semble avoir différé d'opinion avec M. le Juge Muldoon, sur l'ampleur du recours judiciaire envisagé par la Loi.

«À moins, a-t-il dit, que le refus de communication ne soit réel et continu et qu'il ne soit, par conséquent, possible de rendre une ordonnance de communication ou une ordonnance en ce sens, la Cour ne peut accorder de redressement.» Ainsi donc a-t-il arrêté qu'il n'avait aucune compétence parce que le ministère n'avait pas refusé de communiquer les documents. Ceux-ci avaient d'ailleurs déjà été divulgués au moment où M. X avait exercé son recours en révision.

Le Commissaire reconnaît que, d'une façon générale, il n'existe aucun droit de révision lorsque tous les documents demandés ont été communiqués. M. le Juge Strayer a toutefois poussé le raisonnement plus loin. À son avis, a-t-il écrit, un tribunal n'a pas compétence pour réviser une prorogation, sans égard à sa durée et au fait qu'elle soit ou non raisonnable.

Le Commissaire peut citer au moins trois situations où la Cour fédérale semble avoir juridiction pour examiner si une institution a eu raison de prolonger le délai de 30 jours.

Ce sont:

1. Lorsqu'une institution n'est pas justifiée à proroger le délai légal de 30 jours, parce qu'elle ne peut répondre aux conditions énoncées dans les alinéas 9(1) a) ou b). Dans un tel cas, comme il n'y a aucune raison de proroger le délai, l'institution serait considérée comme ayant refusé les documents une fois les 30 jours écoulés. «Le défaut de communication [...] vaut décision de refus» et, dans ce cas, il existe un droit de recours en révision judiciaire.
2. Lorsqu'une institution proroge le délai de façon déraisonnable - en prenant, par exemple, 270 jours de plus, alors que les faits n'en justifieraient que 60. Lorsque les 60 jours sont écoulés et que les documents n'ont pas été communiqués, ces documents sont considérés comme ayant été refusés, et un recours en révision correspondant existe.
3. Lorsque l'institution n'est pas autorisée à proroger le délai parce que le Commissaire a déterminé qu'elle n'avait pas de motif d'aviser un tiers (paragraphe 20(1)). Sans justification suffisante, les documents sont réputés avoir été refusés une fois les 30 jours écoulés. À partir de ce moment, le plaignant a droit à un recours judiciaire.

Le Commissaire souhaite que les institutions fédérales sollicitent des prolongations uniquement lorsque la Loi les y autorise et, même alors, que ces prolongations soient toujours défendables. Si le Commissaire conclut qu'un retard ou qu'une prorogation contrevient à la Loi, et qu'il n'a pas pu en arriver à une solution par médiation, il peut toujours décider de saisir la Cour de la plainte.

L'avocat peut voir les documents dispensés

Dans l'affaire *Consommation et Corporation et Iain Hunter* (A243-90), la Cour d'appel fédérale a arrêté que, d'une façon générale, le procureur d'un requérant pouvait examiner les documents soustraits à la divulgation pour préparer une audience devant le tribunal - quoique pas dans l'affaire dont il était alors question! *Consommation et Corporations Canada* en avait appelé d'une décision antérieure de Mme la Juge Reed selon laquelle l'avocat d'un requérant devait être autorisé à examiner les documents à condition de s'engager à ne pas en révéler le contenu à quiconque, pas même à son client.

L'appel portait sur le dossier de Iain Hunter, journaliste à l'Ottawa Citizen. Celui-ci avait demandé tous les documents versés par le Premier ministre et les membres du Cabinet en vertu des lignes directrices sur les conflits d'intérêt. Le ministère avait soustrait le tout à la communication soutenant qu'il s'agissait de «renseignements personnels» (paragraphe 19(1)). Le Commissaire a reconnu la validité de cette exception soulignant toutefois qu'il pourrait y avoir des cas où l'intérêt du public serait supérieur à la protection des renseignements personnels (alinéa 8(2) m) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*). M. Hunter a demandé une révision judiciaire.

Les trois juges de la Cour d'appel n'ont pas entériné l'arrêt antérieur, mais pour des raisons différentes. Dans un avis minoritaire, M. le Juge Pratte a déclaré que l'article 47 de la Loi ne permettait pas la divulgation, même à un avocat.

M. le Juge Décary et M. le Juge Mahoney différaient d'opinion avec lui. Ils ont soutenu que l'article 47 autorisait la Cour à accorder l'accès à l'avocat dans le but de plaider en faveur de la divulgation, à condition qu'il s'engage à ne pas révéler les renseignements.

La Cour a décidé qu'il n'était pas approprié d'ordonner la communication des documents à l'avocat parce que (traduction libre) «dans une affaire comme celle-ci, lorsque c'est la nature du renseignement... plutôt que son contenu exact qui est en cause... il n'est pas nécessaire à l'avocat de voir réellement les renseignements en question pour se préparer à exercer le recours.»

Cette affaire illustre bien la norme minimale de la communication. Le ministère avait fourni le texte du code et une description détaillée du genre de renseignements qu'il demande aux ministres de lui fournir, cela devait suffire à l'avocat pour plaider le recours.

Cet arrêt ne devrait pas avoir beaucoup de conséquences pour le Commissariat. La majorité des juges semblent être d'avis qu'il faut rechercher l'interprétation la plus rapprochée de l'objectif et des principes de la Loi. L'affaire fait toutefois ressortir à quel point il reste nécessaire que la Cour établisse certaines règles de procédure sur la révision des plaintes en matière d'accès.

Renseignements commerciaux

La Cour a souscrit à la décision du ministre des Affaires extérieures de ne pas divulguer au député auteur de la demande le nombre de kilogrammes du plus important contingent d'importation de fromage autorisé à une personne ou à une société en 1985.

Le Commissaire à l'information a déposé au sujet de ce dossier (T-89588) une demande en révision contre les Affaires extérieures, après que ce ministère eut rejeté la demande parce que la société avait remis ses renseignements au gouvernement sous le sceau de la confiance. Selon le ministère, la communication pouvait porter préjudice à la compétitivité financière de la société (alinéas 20(1) b) et c)

de la Loi).

Le Commissaire a reconnu qu'il s'agissait de renseignements commerciaux, mais il estimait que le ministère n'avait pas justifié son affirmation selon laquelle la société avait fourni les renseignements sous le sceau de la confiance et que leur divulgation serait préjudiciable. Le Commissaire a en outre fait valoir que les renseignements avaient été transmis dans le but d'obtenir un avantage financier substantiel, un contingent d'importation de fromage. Comme il n'était pas nécessaire, dans l'intérêt du public, que le gouvernement traite les renseignements de façon confidentielle pour préserver les apports de renseignements entre lui-même et la société, le Commissaire a jugé les renseignements non confidentiels.

M. le Juge Denault a conclu que les exceptions étaient justifiées parce qu'en 1975, les importateurs avaient fourni au gouvernement des renseignements commerciaux sur leurs importations de fromage sous le sceau de la confiance. C'est à partir de ces renseignements que le gouvernement avait calculé tous les contingents initiaux. Certes, l'auteur de la demande voulait connaître le contingent de 1985, mais les renseignements étaient essentiellement les mêmes. La Cour a reconnu qu'ils avaient été fournis sous le sceau de la confiance et qu'ils étaient visés par l'exception de l'alinéa 20(1) b).

M. le Juge Denault a ensuite soupesé le préjudice que la communication pouvait entraîner. Pour cela, il a appliqué le critère établi par la décision de la Cour d'appel fédérale dans l'affaire *Canada Packers Inc. c. le Ministre de l'Agriculture [1989] 1 CF p. 47* - c'est-à-dire: peut-on s'attendre vraisemblablement à un préjudice probable? Bien entendu, la détermination de ce qui constitue une attente «raisonnable» d'un préjudice «probable», est la clé du problème et soulève invariablement de sérieux désaccords - c'est d'ailleurs le cas en l'espèce.

La Cour a conclu que le tiers avait satisfait au critère. M. le Juge Denault a déclaré ce qui suit: «Étant donné la nature des renseignements litigieux, leurs utilisations possibles, et la façon dont ils ont toujours été tenus secrets, je conclus que les intimés ont établi l'existence d'un doute vraisemblable de préjudice probable s'ils devaient être divulgués».

La Cour n'était pas convaincue que la société avait justifié son affirmation selon laquelle la communication risquait d'entraver des négociations en vue de contrats (alinéa 20(1) d)). M. le Juge Denault a déclaré: «quelques éléments de preuve sur les conséquences possibles de la divulgation sur les contrats internationaux en général [ont bien été présentés], et dans son affidavit, le tiers a soulevé des problèmes hypothétiques au sujet des fournisseurs étrangers et des clients locaux, mais ils sont insuffisants pour établir que la divulgation des renseignements en cause risquerait vraisemblablement d'entraver des négociations ou des contrats particuliers. Conséquemment, l'existence des motifs d'exemption visés à l'alinéa 20(1) d) n'a pas été prouvée».

Cette année à la Cour

Au cours de l'année écoulée, le Commissaire à l'information a exercé deux recours en révision judiciaire et a participé à l'examen de 17 dossiers dont la Cour avait déjà été saisie.

Les affaires sont énumérées selon l'ordre chronologique du dépôt des demandes en commençant par celles qui ont connu une conclusion. On trouvera ci-dessous un bref exposé de chaque affaire et son état d'avancement. Les personnes qui le désirent peuvent obtenir des détails supplémentaires auprès du Commissariat.

Affaires classées

Le Commissaire à l'information c. le Solliciteur général (Cour fédérale, Première instance, noT-2783-86, demande déposée le 23 décembre 1986; Cour d'appel fédérale no A-67988)

Le différend dans cette affaire portait sur la décision du Solliciteur général de retirer certains «renseignements personnels» d'un rapport sur les services alimentaires d'un pénitencier. Lors de l'audience, il s'agissait avant tout de déterminer si les renseignements concernaient le poste ou les fonctions d'un employé (et n'étaient par conséquent pas personnels) ou si, au contraire, ils portaient sur la personne qui occupait le poste.

L'un des éléments secondaires de l'affaire, mais qui allait être le premier lors de l'appel, consistait à interpréter le critère des «problèmes sérieux» contenu à l'article 25. Cette disposition oblige le ministère à communiquer les parties de documents exceptés par ailleurs «à condition que le prélèvement de ces parties ne posent pas de problèmes sérieux». En termes plus simples, cela signifie divulguer tout ce qui n'est pas excepté et qui peut être séparé des renseignements protégés.

Après avoir réfléchi à l'affaire, le Commissaire a conclu qu'il n'était pas raisonnable d'exiger d'une institution fédérale qu'elle prélève des renseignements dans un document si cela n'aboutissait qu'à une série de mots ou de phrases sans suite, n'ayant ni contenu, ni contexte, ni signification. Pour être valide en vertu de l'article 25, un prélèvement doit donner au demandeur des renseignements qui répondent d'une certaine façon à sa demande, mais qui, dans le même temps, ne nuisent pas au caractère confidentiel des passages exceptés.

Le Commissaire a conclu que cette formule était compatible avec la position du Juge en chef associé Jerome de la Division de première instance et s'est donc désisté de l'appel.

Le Commissaire à l'information c. le Secrétaire d'État aux Affaires extérieures (Cour fédérale noT-16588, demande déposée le 4 février 1988)

Le ministère a refusé de communiquer au plaignant les correspondances échangées entre les Affaires extérieures et le Commissariat à l'information au cours de l'instruction d'une autre plainte émanant de ce même plaignant. Le ministère a appuyé son refus sur l'article 35 de la Loi, selon lequel les enquêtes doivent être menées sous le sceau du secret.

D'après l'ancien Commissaire adjoint, Bruce Mann, et d'après le plaignant, l'article 35 n'est pas une disposition contenant une exception et ne peut justifier un refus de communiquer des documents demandés en vertu de la Loi.

Ayant étudié cette affaire judiciaire en suspens depuis un certain temps, le Commissaire actuel en est arrivé à une conclusion différente. D'après lui, l'article 35 est conçu pour donner à toutes les parties l'assurance que, sauf avis contraire du Commissaire, les renseignements fournis au Commissariat dans le cours d'une enquête seront tenus confidentiels.

Sans assurance de ce genre, la transparence et la franchise ne seraient pas encouragées, au risque d'entraver sérieusement les enquêtes.

Le paragraphe 35(2) est explicite: nul ne peut «recevoir communication ou [...] faire des commentaires» au sujet des observations qui ont été faites au Commissaire. Or, il arrive souvent que les correspondances entre le Commissariat et les institutions fédérales contiennent un mélange de

renseignements purement factuels et d'«observations» - terme que la Loi ne définit d'ailleurs pas.

Comme le paragraphe 35(2) dispose expressément que nul ne doit prendre connaissance des observations, le Commissaire a conclu que l'institution fédérale devait refuser de divulguer des documents qui contiennent les observations faites au cours d'une enquête. Toute autre conclusion aurait pour effet de conférer aux ministères le pouvoir de discrétion que le paragraphe 35(2) accorde au Commissaire.

En l'espèce, donc, l'institution avait le pouvoir, et même la responsabilité, de soustraire à la communication ces renseignements, sous réserve, bien entendu, de son devoir de prélever dans les documents tout renseignement non excepté et de le divulguer.

Pendant le déroulement de l'enquête, le ministère a également soutenu que les documents auraient pu être exceptés entièrement en vertu de l'alinéa 16(1) c), parce que leur communication aurait pu porter préjudice à l'enquête du Commissaire en cours. Le Commissaire actuel a souscrit à l'idée que, les portions des documents ne contenant pas d'observations auraient pu être correctement exceptées en vertu de cette disposition. Le Commissaire a donné instruction que l'affaire soit retirée.

ICI Americas Inc. et al. c. la Reine et al. (Cour fédérale, Division de première instance, no T-1116-88, demande déposée le 10 novembre 1988 [le Commissaire à l'information intervenant])

Ce dossier s'est ouvert après qu'Agriculture Canada eut refusé de divulguer une étude sur la neurotoxicité des pesticides que ce ministère avait reçue d'une société.

Deux problèmes se présentaient:

- Ce rapport contenait-il des renseignements confidentiels scientifiques ou techniques?
- La communication du rapport serait elle dans l'intérêt du public parce que les raisons de santé publique justifieraient nettement tout préjudice à la position concurrentielle ou financière d'un tiers et toute entrave aux négociations qu'il mène en vue de contrats ou à d'autres fins?

L'instruction a été interrompue lorsque le tiers a consenti à la communication de l'étude demandée.

Le Commissaire à l'information c. le ministre de l'Agriculture (Cour fédérale no T-1885-88, demande déposée le 4 octobre 1988)

Le Commissaire a dessaisi le tribunal lorsque le ministère eut fourni la preuve, dans les arguments qu'il a présentés à la Cour pour appuyer ses affirmations, que la divulgation demandée pourrait nuire à la conduite des affaires internationales. Cette affaire concernait des rapports d'inspection sur l'état de certaines usines européennes d'emballage de produits carnés. Le règlement intervenu s'est fondé sur l'acceptation par le ministère de prélever et de communiquer les portions des rapports qui ne risqueraient pas de nuire aux relations du Canada avec certains autres pays.

Le Commissaire à l'information c. le ministre d'État (Privatisation et Affaires réglementaires) (Cour fédérale no T-2036-89, demande déposée le 5 octobre 1989)

Le plaignant avait cherché à obtenir des documents sur l'éventuelle privatisation de Petro Canada. La grande question était de savoir si le ministère avait prélevé et communiqué tous les renseignements non

couverts par des exceptions. Lorsque le ministère eut accepté de divulguer certains renseignements supplémentaires, le Commissaire a retiré son recours.

Le Commissaire à l'information c. le Ministre de l'Emploi et de l'Immigration (Cour fédérale no T2295-89, demande déposée le 27 octobre 1989)

L'auteur de la demande souhaitait qu'Emploi et Immigration Canada lui remette des renseignements contenus dans les dossiers de six particuliers. Le recours au tribunal portait sur la question de savoir si le ministère avait prélevé et divulgué tous les renseignements non personnels. Le dossier a été fermé après que le ministère eut accepté de divulguer des renseignements supplémentaires, que le Commissaire estime ne pas être personnels ou qui, s'ils l'étaient, pouvaient être obtenus ailleurs par le public.

Le Commissaire à l'information c. la Commission de la Capitale nationale et al. (Cour fédérale no T-2737-89, demande déposée le 29 novembre 1989)

Ce dossier concernait une nouvelle norme de classification que la CCN avait soustraite à la communication en vertu de l'alinéa 21 (1) d), parce qu'elle contenait des renseignements sur des projets relatifs à la gestion du personnel qui n'avaient pas encore été mis en oeuvre. Le Commissaire s'était opposé à cette exception, parce que la norme de classification avait été approuvée par le Conseil du Trésor et partiellement appliquée. Le Commissaire a retiré sa demande après que le plaignant eut confirmé que les documents sur lesquels portait le différend ne l'intéressaient plus.

Le Commissaire à l'information c. le Solliciteur général du Canada (Cour fédérale no T-2766-89, demande déposée le 5 décembre 1989)

Cette affaire est exposée dans le Rapport annuel de 1989-1990 (p. 71) . Le Commissaire estimait que le ministère avait excepté des renseignements non personnels. Un règlement est intervenu après que le ministère eut accepté de prélever et de divulguer les renseignements en cause.

Le Commissaire à l'information c. le ministre de l'Emploi et de l'Immigration (Cour fédérale no T2844-89, demande déposée le 8 décembre 1989)

Le Commissaire a retiré ce dossier, dont le détail figure également dans le Rapport annuel de 1989-1990 (p. 72), après que le ministère eut débloqué les documents qu'il avait antérieurement retenus. Au départ le Commissaire avait demandé au tribunal d'examiner les renseignements exceptés par le ministère, parce que ce dernier n'avait pas suffisamment fait valoir pourquoi la divulgation aurait des effets néfastes sur les affaires internationales.

Le Commissaire à l'information c. le ministère des Pêches et Océans (Cour fédérale no T-674-90, demande déposée le 14 mars 1990)

Encore une fois, c'est l'acceptation par le ministère de divulguer le document qui a permis au Commissaire de retirer son recours au tribunal. Il s'agissait de savoir si les documents demandés, le rapport d'un expert-conseil, avait été établi principalement en vue d'un litige attendu et si, par conséquent, il se trouvait protégé en vertu du secret professionnel qui lie l'avocat à son client. On peut trouver une explication de cette affaire dans le Rapport annuel de 1989-1990 (p. 73).

Affaires en suspens

***Mary Bland c. la Commission de la Capitale nationale (Cour fédérale no T-2300-86),
demande déposée le 21 octobre 1986***

Dans ce dossier, le premier problème est lié au refus, par la Commission de la Capitale nationale (CCN), de communiquer les noms de ses locataires résidentiels en 1984 et le montant de leurs loyers. La CCN avait excepté ces renseignements, qu'elle considérait comme personnels. C'est en mai 1990 que la Cour a entendu cette cause. Les parties, y compris le Commissaire à l'information et le Commissaire à la protection de la vie privée, tous deux intervenants, attendent la décision de la Cour.

Les affaires suivantes sont encore en cours.

***Vienneau c. le Solliciteur général du Canada (Cour fédérale, Division de première instance,
no T-842-87, Division d'appel, no A-346-88)***

***Kealey c. le Solliciteur général du Canada (Cour fédérale, Division de première instance, no
T-1106-87, Division d'appel, no A-347-88)***

Aucune décision n'a été prise concernant l'appel interjeté par le Commissaire d'une décision prise antérieurement par la Division de première instance. Ce tribunal avait arrêté que la Loi n'obligeait pas les institutions du gouvernement à préciser en vertu de quelle disposition (ou dispositions) elles avaient décidé d'invoquer une exception. Même si la Cour avait rejeté le recours antérieur du Commissaire, elle avait souligné qu'il serait très louable et tout à fait conforme à l'objectif Fondamental de la Loi de citer le numéro de l'article invoqué à côté de chaque passage supprimé. L'appel est en instance.

***Le Commissaire à l'information c. le Ministre du Revenu national (Cour fédérale no
T-1034-90)***

Le requérant avait demandé des documents de base ayant servi à deux bulletins d'interprétation de la *Loi de l'impôt* sur le revenu. Certains documents, qui contenaient des renseignements protégés en vertu du secret professionnel qui lie l'avocat à son client, avaient été soustraits à la communication.

Deux questions se posent ici.

- Le ministère a-t-il le devoir de déterminer si le document contient des renseignements qui ne sont pas visés par le secret professionnel qui lie l'avocat à son client et qui peuvent donc être prélevés et divulgués?
- L'institution doit-elle décider dans chaque cas s'il y a lieu d'appliquer l'exception; même lorsque le document contient des renseignements sujets au secret professionnel qui lie l'avocat à son client?

Si les efforts de médiation du Commissaire restent sans suite, l'affaire suivra son cours.

***Le Commissaire à l'information c. le ministre des Affaires indiennes et du Nord (Cour
fédérale, no T-1471-90)***

Le plaignant avait demandé à consulter un rapport concernant la situation sociale, politique et juridique ayant cours dans la réserve mohawk de Kanesatake (Oka). Ce rapport avait été établi par un juriste dont le ministère avait retenu les services à cette fin. Le ministère a soustrait le document à la

communication, invoquant le secret professionnel qui lie l'avocat à son client, même s'il avait déjà remis au plaignant un rapport analogue sur le même sujet, établi par une personne qui n'était pas un avocat.

L'enquête du Commissaire a révélé que la majeure partie du rapport était de caractère factuel et ne contenait aucun avis juridique susceptible d'être protégé en vertu du secret professionnel. Le Commissaire a recommandé au ministère de réexaminer le document, de repérer les portions auxquelles le secret professionnel liant l'avocat à son client s'appliquaient et de divulguer le reste. Toutefois, le ministère s'en est tenu à son exception globale.

Il s'agit de savoir si l'exception relative au secret professionnel des avocats s'applique à ce rapport et, si oui, s'il existe certaines portions ne justifiant pas cette protection qui pourraient être divulguées. Les parties cherchent à résoudre les problèmes avant que la Cour ne tienne son audience.

Affaires publiques

Au cours de l'année, le Commissaire et ses collaborateurs ont continué à expliquer la liberté d'accès à l'information et le rôle du Commissaire aux organismes du gouvernement, aux médias et au public.

La Commissaire sortante, Inger Hansen, a organisé une première conférence internationale d'ombudsman de l'accès à l'information. Y ont été examinés divers sujets comme l'indépendance des ombudsmen, les pressions opposées découlant de la liberté d'accès et de la protection des renseignements personnels, ainsi que la protection des secrets commerciaux dans la procédure et dans les textes de loi. Cette rencontre réunissait des délégués d'Australie, du Danemark, de Finlande, de France et de Nouvelle-zélande ainsi que des représentants des provinces et États suivants: Connecticut, New York, Manitoba, Nouveau-Brunswick, Ontario et Québec.

Parmi les autres publics auxquels les représentants du Commissariat se sont adressés au cours de l'année, citons l'Association internationale du barreau, la Conférence canadienne des protecteurs du citoyen, la Société canadienne des relations publiques, la Presse canadienne, la Conférence of Canadian Press Councils, le Council on Government Ethics Laws, les coordonnateurs de l'accès à l'information et plusieurs groupes d'étudiants dans les universités.

Il a été reconnu que la *Loi sur l'accès à l'information* devait elle-même être accessible et, autant que puisse l'être un texte de loi, «conviviale». Ainsi, le Commissariat, dans un effort pour renouveler l'aspect esthétique de ses documents, a produit une codification de la *Loi sur l'accès à l'information*. Cette publication, attendue depuis longtemps, comprend un index, les Annexes I et II de la Loi ainsi que les dispositions connexes appartenant à d'autres lois. On peut en obtenir gratuitement des exemplaires auprès du Commissariat.

Le personnel a également répondu à 393 demandes de documentation.

Demandes de renseignements

Au cours de l'année, le personnel du Commissariat a répondu à 1 098 demandes de renseignements, dont la plupart avaient été faites par téléphone.

Beaucoup de questions concernaient la taxe sur les produits et services (les frais d'accès à l'information en sont dispensés); certains problèmes environnementaux, comme la sécurité et les effets à long terme des pesticides; des renseignements à caractère généalogique et des dossiers militaires.

Même si le Commissariat a apporté quelques précisions aux rubriques qui figurent dans les pages bleues (répertoires des gouvernements) des annuaires téléphoniques des villes, afin de mieux faire comprendre son mandat, nous continuons à subir les retombées d'une désignation quelque peu ambiguë. C'est ainsi que nous recevons souvent des appels de personnes qui ne savent vraiment pas où s'adresser - beaucoup émanent de l'extérieur d'Ottawa-Hull.

La ligne interurbaine gratuite est un radeau de sauvetage pour les habitants des localités où les services fédéraux sont rares. C'est ainsi qu'au cours de l'année, nos réceptionnistes ont dû transférer à

Référence Canada plus de 5 500 appels qui ne nous étaient pas destinés. Ce nombre représente une baisse de 2 500 depuis deux ans. Notre personnel peut ainsi consacrer plus de temps aux interlocuteurs qui ont des questions sur la Loi (et notre note téléphonique se trouve réduite d'autant).

Gestion Intégrée

Gestion intégrée

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

Finances

Pour l'exercice financier 1990-1991, les ressources des commissariats ont totalisé 6 372 000\$ et 78 années-personnes, soit une augmentation de 567 905 \$ et de trois années-personnes par rapport à 1989-1990. Les dépenses au titre du personnel (4 897 442 \$) ainsi que des services professionnels et spéciaux (577 300 \$) représentent plus de 87 p. 100 des sommes globales. Les 852 060\$ qui restent ont servi à couvrir les autres frais.

Ci-dessous les dépenses des commissariats pour la période allant du 1er avril 1990 au 31 mars 1991*				
	Information	Vie privée	Gestion intégrée	Total
Salaries	1 685 327	1 856 590	652 525	4 194 442
Contributions aux régimes d'avantages sociaux des employés	288 230	323 380	91 390	703 000
Transports et communications	38 141	114 167	123 309	275 617
Information	84 446	58 546	5 549	148 541
Services professionnels et spéciaux	411 801	130 150	35 349	577.300
Locations	3 952	2 214	11 413	17 579
Achats de services de réparation et d'entretien	14 628	3 919	9 676	28 223
Services publics, fournitures et approvisionnements	9 847	14 978	30 655	55 480
Acquisition de machines et d'équipement	176 236	51 508	85 672	313 416
Autres dépenses	6 145	3 475	3 584	13 204
Total	2 718 753	2 558 927	1 049 122	6 326 802

* Les dépenses n'incluent pas les ajustements de fin d'année reflétés dans la section des comptes publics 1990-1991 traitant des commissariats.

Personnel

Les Services du personnel ont été occupés cette année, notamment à cause des changements des commissaires et d'un ajout de trois années-personnes. Quarante-cinq mesures de dotation ont été prises, y compris un recrutement externe, des promotions, l'embauchage d'employés nommés pour une période déterminée et quelques reclassifications.

Administration

De nouveaux locaux ont été aménagés et occupés à l'automne de 1990, tandis que le secteur de la gestion des documents a accompli certains progrès, notamment en ce qui concerne le calendrier de conservation des documents administratifs.

Informatique

L'organisme a été doté d'une nouvelle structure informatique. Trois études ont été entreprises sur les sujets suivants: les systèmes de gestion des cas, l'accroissement de la bureautique et l'établissement de réseaux dans un contexte sécuritaire. Ces études, qui seront terminées en 1991 -1992, serviront à élaborer un plan à long terme en matière d'informatique.

Bibliothèque

La bibliothèque assure des services aux deux commissaires. Elle sert de centre de documentation au personnel des deux commissariats et accueille le public.

La bibliothèque a fait l'acquisition, au total, de 436 livres, périodiques et rapports annuels, par l'entremise du Programme des services aux dépositaires. Elle a prêté 835 articles et son personnel a répondu à 847 questions à caractère documentaire. L'informatisation des fonctions de la bibliothèque a été terminée cette année.

Organigramme

