

**Rapport annuel
du Commissaire à l'information
1993-1994**

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 1994

N° de cat. IP20-1/1994
ISBN 0-662-61228-0

« 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 Roméo LeBlanc, C.P.
Président
Sénat
Ottawa (Ontario)

Juin 1994

Monsieur,

J'ai l'honneur de soumettre mon rapport annuel au Parlement.
Ce rapport couvre la période allant du 1^{er} avril 1993 au 31 mars 1994.

Veillez agréer l'expression de mes sentiments respectueux.

John W. Grace

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

Juin 1994

Monsieur,

J'ai l'honneur de soumettre mon rapport annuel au Parlement.
Ce rapport couvre la période allant du 1^{er} avril 1993 au 31 mars 1994.

Veillez agréer l'expression de mes sentiments respectueux.

John W. Grace

Table des matières

Mandat.....	1
Vers une meilleure Loi.....	3
Dix ans...et cela continue	3
Les arguments en faveur d'une réforme	5
Point par point	7
Résumé des recommandations	36
Revue de l'année 1993-1994	44
Quelques cas, en bref.....	60
Index des affaires citées dans le Rapport annuel de 1993-1994	83
Affaires publiques.....	87
L'avis des autres	89
Gestion intégrée	91

Mandat

Le Commissaire à l'information est un ombudsman spécial désigné avec l'assentiment du Parlement pour instruire les plaintes contre le gouvernement en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*, qui constitue la législation canadienne en matière de liberté d'accès à l'information.

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

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

Bien entendu, les droits d'accès ne sont pas absolus. Ils sont sujets à des exceptions précises et limitées, qui rétablissent l'équilibre entre, d'une part, la liberté d'accès à l'information et, d'autre part, la vie privée, le secret commercial, la sécurité nationale et la candeur des communications nécessaire à la prise des décisions éclairées.

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

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

Le commissariat est indépendant du gouvernement et possède de nombreux pouvoirs d'enquête. Cette indépendance et ce pouvoir d'examen du Commissaire constituent de puissants incitatifs pour que les institutions fédérales respectent la loi et les droits des requérants.

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

Vers une meilleure Loi

Entre l'idée
Et la réalité
Entre le mouvement
Et l'acte
L'ombre s'étend

- T.S. Eliot, The Hollow Men

Dix ans...et cela continue

L'année visée par ce rapport, 1993-1994, marque le dixième anniversaire de la *Loi sur l'accès à l'information*. Certes, une décennie est peu de chose dans l'histoire d'une loi, mais cette dixième année a été pour elle un jalon, et elle l'a été aussi pour l'ensemble du pays. En effet, pendant cette période, on a assisté à la fin de la 34^e législature, à une élection générale et à la défaite d'un parti - le seul qui, jusqu'à maintenant, ait eu le «plaisir», si l'on peut dire, de gouverner dans la transparence.

Les rapports entre le gouvernement de Brian Mulroney et la Loi sur l'accès n'ont pas été simples, tant s'en faut. De fait, ils prirent un difficile départ dès le début. Celui qui était alors Premier ministre a été blessé personnellement lorsqu'ont été divulgués certains documents relatifs à des dépenses de voyage jugées extravagantes par certains. Comme cela se produit souvent, les autres ministres ont eux aussi adopté une position peu enthousiaste à l'égard de cette loi que le Premier ministre jugeait bon de décrier, du moins en privé.

Mais une lettre, adressée par le Greffier du Conseil privé à deux sous-ministres, allait jeter un véritable froid. Il y était donné instruction aux destinataires de consulter le cabinet du Premier ministre avant de communiquer tout renseignement concernant le chef du gouvernement. En un clin d'oeil, semblait-il, le gouvernement avait perdu patience à l'égard de la *Loi sur l'accès à l'information*.

Cet antagonisme allait avoir des retombées regrettables. En vertu d'un décret, les responsabilités gouvernementales concernant la Loi sont réparties entre le ministère de la Justice et le Conseil du Trésor. Ainsi, le Ministre de la Justice avait le mandat de proposer les modifications à la Loi et de donner des avis juridiques aux ministères visés par elle. Le Président du Conseil du Trésor était pour sa part chargé d'appliquer la Loi au jour le jour dans l'ensemble des institutions fédérales et de publier les politiques relatives à l'interprétation et à la mise en oeuvre de ses dispositions, ainsi que des politiques d'information plus larges. À ce morcellement des responsabilités s'ajoutait le fait que le Bureau du Conseil privé (le ministère du Premier ministre) était habilité à décider de ce qui était ou n'était pas un document confidentiel du Cabinet et qu'il exerçait une influence considérable par l'attitude qu'il adoptait à l'égard de la Loi.

Bref, il y avait un certain manque de clarté et de précision quant à la direction ministérielle. Cette situation a nui à l'avancement des dossiers relatifs à la politique d'information et, qui pis est, elle a été, pour une administration publique déjà réticente et nerveuse - l'accès remet en question les vieilles habitudes - le signe que la transparence n'était pas une priorité absolue.

Ce signe malencontreux allait à l'encontre de l'une des dispositions les plus importantes de la Loi : le paragraphe 2(2). Il y est dit que la Loi vise à compléter, et non pas à remplacer, les autres moyens de communiquer de l'information au public. Cet amendement avait été fait à l'étape du comité. Tous les partis souhaitaient alors ardemment que la Loi devienne un puissant stimulant et une norme nouvelle qui encouragerait l'administration publique à pratiquer la transparence, au-delà des dispositions parfois étroites de la Loi, et à communiquer une vaste gamme de renseignements sans formalités plutôt que d'attendre qu'une demande en règle soit déposée.

Hélas, sous l'influence de ministres souvent hostiles et de fonctionnaires traînants, certains ministères se sont mis à gérer les exceptions au lieu de promouvoir la transparence. L'accès à certains renseignements couramment disponibles antérieurement a été bloqué, manifestement pour protéger des entreprises privées ou la vie privée de certaines personnes. Les membres de la classe politique et les fonctionnaires ont considéré la *Loi sur l'accès à l'information*, avec ses dispositions parfois légalistes et lourdes, comme la règle de base de leurs réponses au public. Pour traiter avec un client difficile, le Bureau du Conseil privé et d'autres institutions avaient recours au stratagème suivant : ils forçaient cette personne à présenter une demande officielle pour ensuite faire traîner la procédure aussi longtemps que possible.

À la fin des années 80, tous ces atermoiements ont débouché sur une véritable guerre judiciaire avec le premier Commissaire à l'information du Canada. Environ 45 affaires ont été portées devant la Cour fédérale. Il en est résulté une baisse généralisée du respect pour la Loi. Encore aujourd'hui, certains fonctionnaires n'hésitent pas à admettre qu'ils n'écrivent ni ne conservent aucun document sur des questions importantes. Ils recommandent même aux autres d'en faire autant. Trop souvent, c'est pour défendre le secret que la Loi permet de garder, et non l'accès qu'elle autorise, que s'élèvent les voix les plus influentes du ministère de la Justice et du BCP. De fait, en 1992, l'actuel Commissaire à l'information a dû tenter une action contre le Premier ministre Mulroney pour forcer la divulgation des résultats de certains sondages d'opinion.

Autre élément du mécanisme qui a souffert dès le début de la timidité du gouvernement face aux rigueurs de la transparence : le programme de sensibilisation, qui devait renseigner le public sur ses nouveaux droits. Cette tâche devait être confiée au Conseil du Trésor. Le gouvernement décida toutefois qu'elle ne serait pas entreprise, car le risque était trop grand. Quel malheur ce serait si la campagne était une réussite! Davantage de Canadiens pourraient recourir à la Loi, ce qui irriterait et gênerait encore plus les membres du gouvernement.

Au cours de cette première décennie, on a pu constater qu'un gouvernement qui favorise le secret peut certainement réduire l'efficacité de la *Loi sur l'accès à l'information*. Mais nous avons aussi appris qu'au bout du compte, si intransigeant qu'il soit, le gouvernement peut certes retarder la divulgation, mais non l'empêcher. Qui plus est, il y a un prix politique à payer lorsque le droit du public de savoir n'est pas respecté.

Il ne s'agit toutefois pas ici de nous attarder sur le passé, mais plutôt de lancer un défi au nouveau gouvernement : Ayez suffisamment confiance en vous pour vous laisser examiner et assez de courage pour être francs. Aucun gouvernement ne peut ignorer impunément que, pour lui, obligation de rendre compte équivaut à transparence. C'est un principe qui, chez nous, est entériné dans la loi - au grand crédit du Canada, car seuls une douzaine d'États ont une législation sur l'accès à l'information.

Il convient également de dire ici que la *Loi sur l'accès à l'information* est en train de transformer, de façon irréversible, continue et inévitable, la fonction publique d'autrefois, repliée sur elle-même. En effet, les nombreuses réalisations très visibles que la Loi a permises compensent largement les

déceptions.

Il se passe rarement une journée sans que les médias, grâce à la Loi, rendent publiques des informations qui, sans elle, ne seraient jamais sorties ce jour-là. Voici quelques exemples : le Premier ministre, en faisant construire une prison dans sa circonscription, a été à l'encontre de l'avis des services correctionnels; certains professionnels de la santé se posent des questions sur la sécurité des implants mammaires; il existe des études de vérification fédérales révélatrices sur les abattoirs, les lignes aériennes et les prisons; les militaires font face à des problèmes au sein du Régiment canadien aéroporté; enfin, certains ministres et hauts fonctionnaires font rénover leurs bureaux aux frais du public.

Toutefois, l'utilité de la Loi ne se mesure pas simplement au nombre et à l'importance des informations, obtenues grâce à elle, qui font l'objet de reportages dans les journaux ou à la télévision. De fait, seulement 10 p. 100 de toutes les demandes officielles proviennent des médias. Celles qui ont été déposées par des entreprises au fil des ans en représentent 55 p. 100, et celles qui proviennent du grand public, 25 p. 100. Au total, au cours de la première décennie d'application de la Loi, environ 100 000 demandes officielles ont été présentées. Ces quelque 10 000 demandes d'accès par année obligent le gouvernement à être beaucoup plus responsable face, notamment, au public.

Il y a quelques temps, le magazine *The Economist* s'est dit d'avis que la fonction publique britannique (n'a-t-elle pas longtemps été le modèle de la nôtre?) agissait comme si elle était elle-même une abstraction, plutôt qu'une entité réelle. En ne mettant pas cette abstraction au service des citoyens en tant que personnes, concluait *The Economist*, elle est devenue «notoirement lourde et peu conviviale... axée d'abord et avant tout sur les besoins des fonctionnaires eux-mêmes». (traduction libre) Ce n'est pas par hasard que la Grande-Bretagne ne possède toujours pas de mécanisme garantissant la liberté d'accès à l'information. Au Canada, notre loi aide à modifier les vieilles coutumes. La fonction publique canadienne offre parfois moins de confort et de sécurité aux hauts fonctionnaires, à cause de l'accès à l'information. Pourtant, la transparence est un incitatif à faire du service au public une véritable priorité.

Les arguments en faveur d'une réforme

Les gouvernements et les fonctions publiques ont, il est vrai, encore du chemin à parcourir avant que la transparence devienne pour eux une seconde nature. Mais les temps changent. En fait, le grand défi du jour ne réside pas dans ce qui reste des vieilles habitudes, mais dans les progrès rapides et spectaculaires de l'informatique. Il y a dix ans, les renseignements du gouvernement étaient principalement consignés sur papier. Cette réalité évolue rapidement, on le sait, et c'est là le nouveau défi. Il faudra adapter la Loi pour que nos droits dans ce domaine soient encore bien vivants dans quelques décennies.

Lorsque les renseignements du gouvernement étaient principalement consignés sur papier - des milliards de feuillets étaient conservés dans des milliers de dépôts un peu partout au pays - la plupart de ces éléments d'information n'avaient guère de valeur que pour les fonctionnaires. En pratique, les données consignées sur papier ne pouvaient pas être inventoriées, classées, remaniées, mises à jour et communiquées rapidement. Les progrès de l'informatique ont modifié tout cela. Aujourd'hui, seule la faculté d'invention des programmeurs imposent une limite à ce qui peut être fait avec les données.

Sous leur forme informatisée, les fonds d'information du gouvernement ont une valeur réelle pour les gens de l'extérieur. Ce sont maintenant des «données commercialisables». Si l'on ajoute à cela le fait que les gouvernements, à court d'argent, sont toujours en quête de nouvelles sources de revenu, on voit que le droit d'accès est de nouveau menacé. On peut en effet craindre que le tarif pratiqué ne devienne

un nouvel obstacle.

Jusqu'à maintenant, la capacité de payer de chacun ne représentait pas une limite significative à l'accès. Le droit qui accompagne la demande (5 \$) n'est certainement pas prohibitif. Les frais imposés pour la photocopie (0,20 \$ par page), ainsi que pour la recherche et la préparation (10 \$ l'heure, après les cinq premières heures, gratuites), généralement ne le sont pas non plus. En outre, les demandeurs sont souvent dispensés des frais et ils peuvent se plaindre au Commissaire, lorsque ceux-ci leur paraissent trop élevés. Beaucoup, sinon la plupart, de ceux qui ont recours à la Loi ne versent rien d'autre que le droit initial de 5 \$. D'après le Conseil du Trésor, le montant moyen versé par demande est de 12 \$.

Voici en quoi consiste le nouvel écueil. Le gouvernement soutient que les bases de données qui contiennent des renseignements considérés comme «commercialisables», souvent mis en vente (soit directement par le gouvernement, soit par l'entremise de tiers détenteurs de licences), ne sont plus visées par la *Loi sur l'accès à l'information*. D'après l'alinéa 68 a), qui dispose que la Loi ne s'applique pas aux «documents publiés ou mis en vente dans le public», de grandes quantités de renseignements pourraient être exclus de la portée de la Loi.

Dans ce cas, il n'existe aucune limite, sinon celles du marché, à ce que le gouvernement peut demander pour les renseignements. Rappelons que, pour la plupart des renseignements de l'État, ce marché est en réalité un monopole, étayé par les droits d'auteur de la Couronne. Toutes les conditions sont réunies pour permettre d'aller chercher des profits hors concurrence auprès des personnes que les renseignements du gouvernement intéressent. Pour les mêmes raisons que les autres monopoles - dans les secteurs du service téléphonique, de la télévision par câble, de la distribution du gaz et de la vente d'électricité - doivent être réglementés, il est impérieux que notre stock national d'information soit conservé et protégé, dans l'intérêt public.

Faute de règles, le principe de l'équité qui sous-tend notre *loi sur l'accès à l'information* pourrait se trouver compromis. Il ne faudrait pas que l'accès aux renseignements du gouvernement devienne tributaire de la capacité de payer ou du savoir-faire technologique. Comme le répète le Commissaire depuis trois ans, le moment est venu d'empêcher l'apparition d'une société répartie entre nantis et démunis - entre seigneurs et paysans de l'information.

C'est pourquoi le présent rapport souligne le dixième anniversaire de la Loi non pas par une traditionnelle rétrospective de la première décennie, mais par un regard sur l'avenir. (Les rapports de fin de décennie sont dix fois plus ennuyeux que ceux de fin d'année.) Ce rapport ne prétend pourtant pas faire une étude «prospective», plus ou moins utile selon que l'on arrive ou non à résoudre la grande énigme du jour : comment évoluera le marché de la technologie, qu'advient-il de ce que l'on désigne sous l'expression vague et consternante d'«autoroute électronique»?

Point par point

Les pages qui suivent sont le résultat de l'expérience acquise et des leçons tirées pendant la première décennie d'application de la Loi : une série de recommandations précises visant à renouveler (et non pas à réinventer) la *Loi sur l'accès à l'information* en vue de la prochaine décennie. Rien là d'aussi excitant que les conjectures sur ce que l'on commence déjà à appeler la «super-autoroute électronique». Mais, si ce rapport, au risque d'ennuyer, contient beaucoup de précisions, le Parlement et le gouvernement seront peut-être davantage tentés de s'attaquer à la tâche, sachant que le véritable travail a été réalisé en grande partie.

Le dernier examen parlementaire de la Loi a été effectué en 1985 et 1986 par le Comité permanent de la Justice et du Solliciteur général, l'un des comités de la Chambre des communes. Il a abouti à un rapport unanime intitulé *Une question à deux volets : Comment améliorer le droit d'accès à l'information tout en renforçant les mesures de protection des renseignements personnels*, qui propose un grand nombre d'éventuelles modifications utiles, aussi bien à la Loi qu'aux politiques. Dans sa réponse, *Accès et renseignements personnels : Les prochaines étapes*, le gouvernement de l'époque explique pourquoi il a décidé de ne pas apporter les modifications proposées, mais d'adopter à la place des solutions au niveau des politiques administratives, avec une dominante écrasante du côté de la protection de la vie privée.

Quelque sept ans plus tard, la plupart des excellentes recommandations du Comité sont encore désespérément en suspens, tandis que la révision de la Loi se fait toujours attendre. Mais le temps a passé, et une foule de nouveaux défis menacent notre droit d'accès. Les modestes recommandations d'il y a sept ans ne suffisent plus.

Si notre loi a effectivement réussi à donner ses lettres de noblesse au droit de savoir, elle est par contre devenue le symbole d'une méthode de communication de l'information fondée sur les demandes individuelles et, souvent, sur la confrontation - une méthode trop lente et trop lourde pour une société informatisée. Il faudrait bien entendu que les progrès juridiques accomplis jusqu'à maintenant soient maintenus, en tant que garantie ultime de la possibilité pour le citoyen d'accéder à l'information. Toutefois, ces principes devraient maintenant s'appuyer sur de nouvelles mesures qui reconnaîtraient l'importance et le rôle accrus des renseignements du gouvernement fédéral dans la société canadienne.

Le principal voeu formulé dans ce *Rapport annuel* est que la *Loi sur l'accès à l'information* soit amendée, de façon à prévoir ces mesures. Cette réforme devrait être considérée comme un élément important de la revitalisation du processus politique et du renouvellement de la démocratie canadienne. À cette fin, il est recommandé qu'un comité parlementaire soit formé pour étudier la *Loi sur l'accès à l'information* et pour y proposer des modifications. (**recommandation #1**)

Un autre voeu serait que le gouvernement donne l'exemple en reconnaissant la valeur de la transparence. Plus particulièrement, il serait bon que le Premier ministre donne des instructions écrites précises à ses ministres et à ses hauts fonctionnaires, pour que l'accès du public aux renseignements du gouvernement ne soit pas retardé ou refusé sans raison valable. Cette instruction devrait, sans équivoque, dire ceci : «Trouvez les moyens de communiquer les renseignements, et non pas de les retenir». Il est particulièrement important que le Ministre de la Justice et le Greffier du Conseil privé donnent l'exemple et mettent fin à l'obscurecissement et à l'obstruction que l'on observe aux échelons supérieurs depuis trop longtemps. (**recommandation #2**)

Il serait temps également que le Premier ministre attribue à un seul ministre, de préférence le Président du Conseil du Trésor, la responsabilité de la *Loi sur l'accès à l'information* - et de tout ce qui l'entoure, application et politiques. (**recommandation #3**)

Pour que la fonction publique reflète la nouvelle orientation, il apparaîtrait logique de séparer la Section du droit à l'information du ministère de la Justice de son actuel ministère d'appartenance (et de la libérer du conflit d'intérêt inhérent à cette appartenance) pour la fusionner avec la Division de la politique de l'information, des communications et de la sécurité, au Secrétariat du Conseil du Trésor. Ce service élargi deviendrait le lieu d'une autorité véritable en matière de politique d'information pour les fonctionnaires et un pourvoyeur de conseils pratiques pour l'ensemble des coordonnateurs de l'accès. Mais surtout, il ferait très utilement contrepoids à l'immense (mais très légaliste) influence que le ministère de la Justice, par l'entremise de ses conseillers juridiques, exerce dans tous les ministères.

(recommandation #4)

Les renseignements du gouvernement : une ressource nationale

La grande leçon que nous a apprise cette première décennie est claire : pour que le gouvernement soit encore plus transparent et responsable au cours du prochain siècle, la *Loi sur l'accès à l'information* devra être autre chose qu'un mécanisme servant à la présentation des demandes et à la transmission des réponses. À cette fin, il faudra que les trois principes suivants soient incorporés dans les textes de loi :

1. Les renseignements du gouvernement doivent être créés, conservés et administrés à titre de ressource nationale.
2. L'administration publique doit être tenue d'aider le public à accéder à cette ressource nationale, qui lui appartient.
3. Les renseignements du gouvernement doivent être à l'entière disposition de tous, sans qu'aucun obstacle déraisonnable ne s'y oppose, qu'il s'agisse du coût, du temps, du support de présentation ou des règles relatives au secret. **(recommandation #5)**

Si la *Loi sur l'accès à l'information* était élargie selon ces trois axes, la politique nationale du Canada en matière d'information deviendrait compatible avec le droit de savoir du public. Pour tenir compte de cet important objectif, il serait approprié que la nouvelle loi s'intitule : *Loi sur l'information nationale, Loi sur la transparence du gouvernement, ou Loi sur la liberté d'accès à l'information*.

(recommandation #6)

La création des documents, leur garde et leur sécurité matérielle

Si l'on accepte l'idée que l'information gouvernementale constitue une ressource nationale, on reconnaît la valeur de celle-ci et l'on admet qu'il faut en assurer la création et la protéger.

La mise en oeuvre du premier principe suppose l'établissement de règles nouvelles, claires et générales sur la création et la protection matérielle de l'information. Ces règles iraient à l'encontre de la méprisante pratique de certains fonctionnaires, qui découragent la création et la conservation d'archives importantes, afin d'éviter l'épreuve de la transparence.

Il faudrait que la *Loi sur les archives* soit modifiée de manière à disposer expressément que l'administration publique a le devoir de créer les documents nécessaires pour appuyer, dûment et adéquatement, par écrit, les fonctions, politiques, décisions, méthodes et transactions du gouvernement.

Aux États-Unis, la *Federal Records Act* impose ainsi à l'administration publique américaine le devoir de créer des documents. **(recommandation #7)**

Les nouvelles technologies, le courrier électronique et les téléconférences informatisées permettent la création, la transmission, le traitement et l'analyse rapides des données. Ces techniques comportent aussi le moyen de détruire facilement les renseignements. La *Loi sur les archives* exige que les documents du gouvernement soient conservés. Elle devrait également contenir des dispositions explicites sur la conservation des communications par ordinateur, y compris par courrier électronique, une fois que les renseignements ont été créés. Certes, il est peu probable que tous ces messages soient suffisamment importants pour mériter d'être conservés dans les archives publiques, mais toute décision concernant leur conservation ou leur destruction devrait être prise par les archivistes, qui sont les

gardiens de notre mémoire collective. **(recommandation #8)**

La nécessité de conserver, pour un certain temps du moins, tous les messages transmis sur ces systèmes découle directement du principe voulant que l'administration publique soit transparente et responsable. Si le fonctionnaire qui crée ou reçoit un message a tout loisir de le détruire, son obligation de rendre des comptes n'est plus la même. Le scandale qui a entouré l'«Irangate» nous a appris une leçon. Ce sont des messages transmis par courrier électronique et conservés dans un fichier de secours (qui avait été créé pour empêcher les dégâts en cas de surtension) qui ont, au bout du compte, permis de confirmer les ventes d'armes par les États-Unis à l'Iran et l'acheminement de fonds aux Contras du Nicaragua, et d'en informer le public.

Une des catégories de documents non conservés, qu'il serait important de garder à part sous forme de copies, est celle des documents divulgués en application de la *Loi sur l'accès à l'information*. Il faudrait que cela change. Chaque institution fédérale devrait être tenue d'établir un registre public des documents divulgués par elle en vertu de la Loi. Pourquoi les demandeurs devraient-ils attendre inutilement et payer à nouveau des renseignements que quelqu'un d'autre a déjà reçus?
(recommandation #9)

Créer des sentiers d'accès

L'information du gouvernement pourrait être comparée à un vaste paysage, si vaste que le commun des mortels ne saurait s'y retrouver sans table d'orientation. Une administration publique transparente et responsable doit offrir, au minimum, des voies d'accès au public, c'est-à-dire qu'elle doit s'occuper activement de diffuser certains renseignements. Par exemple, les ministères devraient être obligés de communiquer couramment les renseignements descriptifs sur leurs structures organisationnelles, leurs activités, leurs programmes, leurs réunions, les données contenues dans leurs systèmes informatiques et les moyens par lesquels le public peut accéder à ces ressources documentaires. Il faudrait en outre que cette obligation de diffuser englobe également tous les renseignements qui aideront le public à exercer ses droits et à remplir ses obligations, ainsi qu'à comprendre ceux du gouvernement.
(recommandation #10), (recommandation #11)

Cette recommandation n'a rien de révolutionnaire. En 1988, le Conseil du Trésor a approuvé la *Politique des communications du gouvernement*. Il y est dit en toutes lettres que les ministères ont le devoir de fournir des renseignements exacts, complets, actuels, utiles et compréhensibles sur les politiques, programmes et services du gouvernement. Cette ligne de conduite, sans faire allusion à la *Loi sur l'accès à l'information*, donne instruction aux ministères de diffuser leurs renseignements, y compris leurs bases de données.

Malheureusement, cette politique manque de cohérence interne. La mise en garde qu'elle contient contre les dépenses excessives offre une large échappatoire à l'obligation d'informer : «la diffusion de l'information étant coûteuse, on ne devrait y recourir que dans les cas où il existe manifestement une obligation d'informer le public ou lorsque l'utilisateur est disposé à en payer les frais. Le coût total de la diffusion de l'information qui n'a d'intérêt que pour le requérant ne devrait pas incomber au contribuable.»

Les hauts responsables ne se sont même pas sentis obligés de communiquer au public une petite partie de ce qu'ils savent. Quoi qu'il en soit, l'obligation concrète pour le gouvernement d'informer le public devrait être intégrée dans la Loi, à côté de mesures visant à ce que le prix demandé ne devienne pas un obstacle à l'accès.

Supprimer les obstacles à l'accès

La barrière des prix

Pour éviter que les prix ne deviennent un obstacle, il faudrait que soit atténuée l'actuelle distinction entre les documents qui peuvent être achetés, pour lesquels il n'existe aucun droit d'accès, et les autres, auxquels la Loi s'applique. Plus précisément, il conviendrait de modifier l'alinéa 68 a), de manière que seuls les renseignements que le public peut obtenir assez facilement et à prix raisonnable soient exclus du champ d'application de la Loi. Une telle modification empêcherait que ne soient pris, au niveau de la diffusion, des arrangements susceptibles d'empêcher le public d'obtenir les renseignements du gouvernement, sans délai et en toute équité. De plus, cela permettrait de faire en sorte que les droits et redevances demeurent raisonnables. (**recommandation #12**)

Bien entendu, cet appel à des frais raisonnables est banal et soulève immédiatement la question suivante : qu'est-ce qu'un frais raisonnable, qu'il s'agisse d'obtenir des renseignements aux termes de la Loi ou de les acheter sur le marché?

Compte tenu des tarifs en vigueur et de la façon dont ils sont administrés, les frais actuellement exigés en vertu de la Loi semblent viser un seul objectif : décourager les demandes futiles ou d'une ampleur exagérée. Le système n'est pas conçu pour procurer des revenus au gouvernement ni même pour recouvrer ce que coûte le traitement des demandes. Ce raisonnement n'est plus une assise acceptable pour l'édification du droit d'accès.

Il faudrait plutôt que la Loi dise expressément, comme le font les lois de l'Ontario et de la Colombie-Britannique, que les ministères peuvent refuser de répondre aux demandes futiles ou abusives, cette décision étant susceptible d'appel devant le Commissaire à l'information. Mieux vaudrait s'attaquer à ce problème de front que de pénaliser tous les demandeurs par le truchement du système des frais. Pour empêcher (et c'est un risque réel) que cette disposition soit utilisée par les ministères à des fins dilatoires, il faudrait, lorsqu'un Commissaire examinera une plainte concernant un refus de communiquer fondé sur ce motif, que sa décision soit exécutoire et finale. (**recommandation #13**), (**recommandation #14**)

Une fois cette modification faite, il ne restera aucune raison valable de continuer à exiger le droit de 5 \$, en accompagnement de la demande. Il faudrait que les ministères ne puissent imposer que les frais de reproduction, aux tarifs du marché (pour les copies papier, disquettes, bandes audio ou vidéo et autres types de copies), ainsi que l'actuel tarif horaire de 10 \$ pour la recherche et la préparation. Dans un esprit d'accessibilité, il apparaîtrait raisonnable de conserver une période de recherche gratuite, qu'elle soit de cinq heures ou moins.

À quelques reprises, la rumeur a circulé que le tarif des frais exigés pour répondre aux demandes de communication allait être haussé. Ce serait tout simplement une erreur de la part de l'administration publique que de chercher à obtenir des revenus supplémentaires par ce moyen. L'application de la Loi coûte environ 20 millions de dollars par année, selon une évaluation généreuse. C'est peu cher payé pour un outil aussi essentiel à la reddition des comptes au public. La Loi est rentable, car elle entraîne un comportement plus professionnel, plus éthique et plus soigneux de la part des fonctionnaires, forcés dorénavant de gérer les affaires publiques ouvertement. Des tarifs excessifs dissuaderaient les gens de recourir à la Loi, ce qui également à la longue, coûterait trop cher.

Par ailleurs, certains demandeurs sont, en fait, des courtiers en information. Ils déposent de très nombreuses demandes, obtiennent de grandes quantités de documents et revendent ensuite les renseignements à profit. Il serait justifié de traiter à part ces personnes qui font le commerce des

renseignements. Pour les demandes qui proviennent des courtiers en information, le gouvernement devrait pouvoir exiger des frais plus ou moins équivalents au coût réel de la production des renseignements. (**recommandation #16**)

Même dans ces cas, le prix ne devrait toutefois pas devenir un obstacle déraisonnable, soit parce que l'on considérerait à tort des demandeurs comme des clients commerciaux, soit que l'on fixerait des tarifs trop élevés.

Il faudrait que la décision de considérer une demande comme commerciale soit susceptible de révision par le Commissaire à l'information. De même, les tarifs imposés aux demandeurs commerciaux devraient être révisables. Dans ces cas, pour empêcher les tactiques dilatoires, la décision du Commissaire serait exécutoire et finale. (**recommandation #17**)

En 1987, le Comité permanent a formulé une recommandation à vaste portée, visant l'incorporation dans la Loi de dispenses de frais. Les lois de l'Ontario et de la Colombie-Britannique traitent expressément de cette question. Les critères retenus par le Comité sont raisonnables. Il recommandait que les ministères soient tenus de prendre en considération les questions suivantes :

- Est-ce que la communication du document présentera un avantage pour un segment précis de la population, avantage qui est distinct de l'avantage qu'en retire l'auteur de la demande?
- Est-ce que l'auteur de la demande peut faire une évaluation objective raisonnable de la valeur, sur le plan de la recherche ou sur le plan de la politique publique, du thème de sa recherche?
- Est-ce que l'information demandée facilitera considérablement la compréhension du sujet par le grand public?
- Est-ce que l'information a déjà été rendue publique, dans une salle de lecture ou dans une publication?
- Est-ce que l'auteur de la demande peut montrer que les résultats de ses recherches seront vraisemblablement publiés et qu'il a les qualifications et les aptitudes nécessaires pour diffuser cette information? Le seul fait que l'auteur d'une demande se présente comme un chercheur ou qu'il ait «l'intention d'écrire un livre» ne satisfait pas à ce dernier critère.

La *Politique du Canada en matière de communications* propose aussi des critères de suppression des frais plus utiles :

«Les institutions devraient réduire ou supprimer les droits et les frais lorsqu'il y a manifestement obligation d'informer le public, par exemple quand :

- certaines personnes ont besoin de renseignements pour se prévaloir d'un service ou d'un programme auquel ils ont peut-être droit;
- l'information est nécessaire pour que le public comprenne un nouveau programme ou service, une politique, loi ou priorité présentant une certaine importance;
- il s'agit d'expliquer les droits et obligations des individus;
- il s'agit d'informer la population des risques sur le plan de la santé, de la sécurité ou de

l'environnement».

La loi de l'Ontario, pour sa part, apporte une autre précision, elle demande aux ministères de tenir compte «du fardeau financier éventuellement imposé au destinataire du document».

Tous ces exemples démontrent que ce qui semblait trop nouveau et difficile à imposer en 1982 est devenu courant, et devrait être intégré dans la Loi. (**recommandation #18**)

Enfin, toujours à propos des frais, il importe de souligner que les tarifs prévus dans le Règlement pour les renseignements sur ordinateur ne correspondent pas à la situation actuelle. Le texte dit ceci :

7(1) Sous réserve du paragraphe 11(6) de la Loi, la personne qui présente une demande de communication d'un document doit payer

a) un droit de 5 \$ au moment de présenter la demande; et b) s'il y a lieu, un droit pour la reproduction d'une partie ou de la totalité du document, établi comme suit :

(vi) reproduction d'une bande magnétique ou d'une autre bande, 25 \$ la bobine de 731,5 m.

(3) Lorsque le document demandé conformément au paragraphe (1) est produit à partir d'un document informatisé, le responsable de l'institution fédérale en cause peut, en plus de tout autre droit, exiger le paiement du coût de la production du document et de la programmation calculé comme suit :

a) 16.50 \$ par minute pour l'utilisation de l'unité centrale de traitement et de tous les périphériques connectés sur place; et

b) 5 \$ la personne par quart d'heure passé à programmer l'ordinateur.

Il n'est plus vrai que la production d'un rapport puisé dans une banque de données exige la programmation d'un ordinateur. La technologie actuelle permet, moyennant un coût modeste, de produire facilement des rapports de toutes sortes à partir d'une même base de données.

La conservation d'un texte sur un fichier informatique, par exemple en WordPerfect, ne demande guère de programmation. De même, l'imposition d'un tarif à la minute pour l'utilisation d'une unité centrale, si elle est toujours justifiée dans les bureaux où l'on utilise encore un ordinateur central, l'est beaucoup moins dans les nombreux services gouvernementaux qui ont adopté les réseaux locaux. Faire payer le temps de l'unité centrale était raisonnable lorsque la capacité de traitement était une ressource rare. Les gros ordinateurs coûtaient très cher à l'achat. Faire payer le temps de traitement constituait un moyen d'amortir la dépense. Ce raisonnement ne s'applique pas aux ordinateurs personnels, beaucoup moins coûteux.

L'administration fédérale abandonne progressivement les ordinateurs centraux au profit des réseaux, en raison des avantages que les microprocesseurs offrent, sur les plans du coût et du rendement. Or, ces progrès devraient vraisemblablement continuer. Le rapport prix-rendement permet de mesurer le coût du million d'instructions par seconde (MIPS). Le coût du MIPS par poste de travail devrait diminuer de 83,33 p. 100, entre 1992 et 1995; en revanche le rapport prix-rendement pour un ordinateur central ne devrait décliner que de 42,9 p. 100.

Ces capacités de rendement améliorées et ces coûts plus faibles du traitement informatique sur

ordinateurs personnels réunis en réseaux signifient que le temps machine réel ne coûte pratiquement rien. Donc, si un tarif de 16,50 \$ pour chaque minute de temps d'ordinateur central est approprié pour un traitement sur ordinateur central, il est difficile de le justifier lorsque le travail se fait sur des ordinateurs personnels réunis en réseaux.

Les ordinateurs personnels font partie du matériel de bureau courant, grâce auquel les fonctionnaires peuvent accomplir un certain nombre de tâches plus efficacement. Autrefois, pour répondre à une demande de communication, un commis devait souvent trouver d'abord le numéro de catalogue du dossier, puis retirer celui-ci du classeur et, enfin, photocopier le document. Aujourd'hui, les commis peuvent effectuer la recherche sur leur ordinateur personnel, faire apparaître le fichier sur leur écran et le copier immédiatement sur une disquette ou sur papier, sans quitter leur bureau. L'utilisation d'un catalogue ou d'un classeur ne coûte rien; seul le temps du commis est facturé. De même, on ne devrait imposer aucun frais pour la recherche sur ordinateur personnel en dehors du temps de l'employé.

Il faudrait que le Règlement afférent à la Loi soit modifié de manière que le temps de traitement sur ordinateur personnel ne soit pas visé par le tarif du traitement sur ordinateur central.

(recommandation #19)

Un autre problème de fixation des prix concerne les nouveaux moyens de diffuser de l'information, comme le disque compact ROM et les imprimés d'ordinateur. Le barème en vigueur ne prévoit rien à cet égard. En effet, le système actuel est manifestement conçu pour n'imposer au demandeur que le coût de la compilation et de la reproduction des renseignements. Il faudrait que le même principe soit appliqué aux nouveaux supports.

Les retards qui font obstacle

Les retards chroniques qui entachent tout le système de l'accès à l'information engendrent un profond cynisme quant à la valeur pratique de la Loi. À quoi sert le droit d'accès si les renseignements ne sont pas communiqués dans un délai raisonnable? Comme le précisait les rapports annuels antérieurs, certains progrès ont été enregistrés à cet égard. Mais des retards inacceptables continuent de se produire, et le Commissariat accorde toujours la priorité absolue à ce problème.

Le plus étonnant - et le plus consternant - dans ce dossier, c'est que la Loi contient déjà l'une des dispositions les plus libérales sur les prorogations de délai que l'on puisse trouver dans une loi de ce genre. En effet, le délai de base de trente jours peut être prolongé «d'une période que justifient les circonstances» (il n'y a donc pas de limite pré-établie), dans les cas où la demande concerne un grand nombre de documents et que l'observation du délai entraverait de façon sérieuse le fonctionnement de l'institution. En outre, une prorogation sans limite pré-établie peut être invoquée si des consultations, vraisemblablement impossibles à tenir dans les trente jours, sont nécessaires. Enfin, une prorogation peut être demandée pour prévenir les tiers dont les intérêts risquent d'être touchés par une demande. La critique souvent entendue, selon laquelle les délais imposés sont irréalistes ou ne tiennent pas compte des ressources déclinantes des ministères, est tout simplement non fondée.

Toutes ces possibilités licites de demander une prorogation doivent être invoquées à l'intérieur du délai initial de trente jours, et avis doit être donné aux demandeurs qu'ils ont le droit de se plaindre. Malgré ce mécanisme généreux, beaucoup de demandes ne font l'objet d'aucune réponse dans les délais prescrits. On dirait que l'administration publique a décidé que le droit à une réponse en temps opportun n'est pas important et qu'il peut être ignoré impunément. Si nous voulons régler le problème des retards, il faudra que les fonctionnaires se rendent compte que leur façon de voir est inacceptable.

Pour les en convaincre, on pourrait faire en sorte que des conséquences réelles s'ensuivent pour le

ministère qui, ayant dépassé le délai, est réputé avoir refusé de communiquer. Ces conséquences pourraient consister, par exemple, en une perte du droit de percevoir des frais (droit accompagnant la demande et toute rétribution de la recherche, de la préparation et de la photocopie). Certes, cette sanction serait largement symbolique, car les frais importants sont rarement perçus. Mais ce serait un début. Il n'y a aucune raison que les demandeurs aient à payer quoi que ce soit pour de mauvais services. **(recommandation #20)**

Une autre éventuelle sanction, qui ferait peut-être réfléchir davantage, consisterait à interdire aux ministères d'invoquer les exceptions prévues par la Loi pour refuser l'accès, lorsqu'ils sont réputés avoir refusé la communication. Il pourrait être justifiable de déroger à cette interdiction dans le cas des articles 13, 17, 19 et 20, qui protègent les documents émanant de l'étranger ou des provinces, la sécurité personnelle et la vie privée, ainsi que les secrets commerciaux ou autres renseignements confidentiels confiés au gouvernement par des tiers. **(recommandation #21)**

L'obstacle que constitue le support des renseignements

Les techniques et les structures relatives aux ordinateurs et aux bases de données soulèvent une question fondamentale : les renseignements stockés sur ordinateur peuvent-ils être considérés comme des documents distincts? La Loi, quoique son titre contienne le mot «information», est nettement restreinte dans sa portée par l'article qui expose son objet :

«2(1) 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...»

L'article 3 de la Loi donne à «document» la définition suivante : «Tous éléments d'information, quels que soient leur forme et leur support, notamment correspondance, note, livre, plan, carte, dessin, diagramme, illustration ou graphique, photographie, film, microformule, enregistrement sonore, magnétoscopique ou informatisé, ou toute reproduction de ces éléments d'information».

À mesure qu'évolue l'informatique, le parallèle avec les documents sur papier devient de plus en plus boiteux. Les bases de données ressemblent maintenant à des réservoirs d'information, plutôt qu'à des assemblages de documents distincts. Un document peut être produit en faisant la synthèse de renseignements puisés dans plusieurs fichiers - l'information est créée momentanément, pour s'évanouir à nouveau, sur commande. Ainsi donc, tel document peut bien ne pas exister tant qu'une demande n'est pas faite et que le logiciel soit mis en oeuvre pour compiler les renseignements puisés dans la base de données. Mais, exclusion de tels renseignements du champ d'application de la Loi serait contraire à son objectif.

Le droit de se faire communiquer des documents, évoqué dans l'article 4 de la Loi, devrait être remplacé par un droit d'obtenir des «renseignements consignés». Chaque fois que le terme «document» apparaît dans la Loi, y compris dans l'article des définitions, il faudrait le remplacer par l'expression «renseignement consigné». De plus, pour rendre plus claire la définition des renseignements consignés, l'actuelle définition devrait être élargie de façon à inclure le courrier électronique, les téléconférences informatisées et autres communications faites sur ordinateur. **(recommandation # 22)**

Compte tenu du fait que les renseignements du gouvernement sont consignés sur des supports divers, le droit de se les faire communiquer devrait comporter le droit pour le demandeur de recevoir ces renseignements sur le support qui lui serait le plus utile. Si le papier demeure le support le plus accessible et le plus courant, les autres devraient être proposés, lorsqu'ils existent ou qu'ils peuvent être créés moyennant des efforts et un coût raisonnables.

La *Loi sur l'accès à l'information* et le Règlement y afférent ne contiennent guère d'indications quant au support sur lequel les éléments d'information doivent être communiqués. En revanche, la Loi autorise le demandeur à préciser la langue officielle dans laquelle il souhaite recevoir les renseignements. Elle permet aussi aux personnes souffrant de déficience sensorielle de se faire communiquer des renseignements sur support de substitution - en gros caractères, en braille ou sous forme d'enregistrement sonore. Le Règlement précise le prix des copies sur disquette et sur support de substitution. La Loi et le Règlement ne font toutefois aucune mention de la conversion d'un support à l'autre (comme lorsqu'il faut passer de «dBase» à un autre type de base de données, de WordPerfect à un autre logiciel de traitement de textes ou d'une bande d'imprimante à une version réduite ASCII).

Si l'on fait payer ces conversions aux demandeurs (qui, souvent, peuvent se faire simplement et automatiquement), fera-t-on aussi payer les demandeurs subséquents? Ou bien le ministère qui aura réalisé la conversion une fois sera-t-il obligé de conserver les données sur leur nouveau support en cas de demandes futures? Les documents imprimés sur demande à partir d'un document informatique devront-ils être conservés, en prévision d'une éventuelle demande future? Il n'existe aucun document qui régisse l'accès en direct ou à distance à des renseignements informatiques.

Il faudrait que la Loi soit modifiée de façon à donner au demandeur le droit de préciser le support souhaité. Les ministères devraient pouvoir refuser d'accéder aux demandes pour des motifs raisonnables, mais tout refus serait subordonné à une révision par le Commissaire à l'information. (**recommandation #23**), (**recommandation # 24**)

Les obstacles provenant des exceptions

Certains détracteurs de la Loi ont attiré l'attention en soutenant que celle-ci vise davantage le secret que la transparence, en raison de la foule d'exceptions qui y sont prévues. Les exceptions actuellement en vigueur sont le résultat d'une réflexion poussée visant à trouver le point d'équilibre entre plusieurs intérêts divers. Ce travail a été fait lorsque la Loi a été rédigée et débattue en Chambre, c'est-à-dire entre 1979 et 1982. Bien qu'on soit loin d'une «*Loi sur le secret*», il reste néanmoins que certaines des règles de protection du secret sont, dans la pratique, d'une application indubitablement trop large et trop rigide. Il faudrait apporter certains changements pour réduire ces obstacles à la communication et pour s'assurer que les caractéristiques négatives de la Loi ne deviennent pas envahissantes.

Un mot d'explication sur ce qui existe actuellement : certaines exceptions sont discrétionnaires, tandis que d'autres sont obligatoires; certaines supposent la satisfaction à un critère de détermination du préjudice, d'autre pas. Si un document - ou une partie d'un document - est visée par une exception particulière, l'institution fédérale peut, et dans certains cas doit, soustraire les renseignements à la communication, en tout ou en partie.

L'institution fédérale est alors obligée d'expliquer au demandeur, en termes généraux, le motif légal du refus de communiquer le document ou ce que serait ce motif si le document existait. À l'heure actuelle, les institutions ne sont pas tenues de confirmer si tel ou tel document existe vraiment, car la simple divulgation de ce fait peut constituer un renseignement précieux, visé par une exception. Les institutions doivent prélever les parties incommunicables des documents et donner communication du reste.

Voilà la situation telle qu'elle existe. La rédaction des exceptions est un art difficile. Mais il est encore plus difficile de s'entendre sur ce qu'elles devraient être. C'est donc avec une certaine appréhension que des changements sont suggérés. Néanmoins, avec dix ans de recul, il apparaît manifeste que certaines modifications auraient dû être faites il y a longtemps, pour que l'objet de la Loi soit mieux rempli.

Discrétion et préjudice

Le Comité permanent de la Justice et du Solliciteur général a formulé une seule recommandation générale à propos des exceptions :

«Que, sous réserve des mesures précises qui sont proposées ci-dessous, toutes les dispositions prévoyant des exceptions contenues dans la *Loi sur l'accès à l'information* soient reformulées de façon à être assorties d'un critère de détermination du préjudice et à être de nature discrétionnaire. Seules les exceptions touchant les documents du Cabinet ne devraient pas être visées par l'obligation de démontrer que la divulgation porterait un préjudice considérable à certains intérêts. Dans les autres cas, l'institution fédérale [ne] pourrait refuser la communication de documents [...] que dans les seules circonstances où la divulgation risquerait vraisemblablement de porter un préjudice considérable à certains intérêts». (**recommandation #25**)

Abstraction faite de l'article 19 (l'exception visant les renseignements personnels) et peut-être de l'article 13 (l'exception visant les renseignements confidentiels d'autres gouvernements), l'application de la recommandation du Comité serait un bon moyen de promouvoir une administration publique plus transparente et plus responsable. Il ne semble pas nécessaire, toutefois, d'exiger de celle-ci la démonstration que la divulgation porterait un préjudice considérable.

Dans leur lois sur le même sujet, les gouvernements de l'Ontario, du Québec et de la Colombie-Britannique n'ont pas cherché à préciser l'ampleur du préjudice auquel il faut s'attendre vraisemblablement. Il est préférable de faire en sorte que la gravité du préjudice soit l'un des facteurs à prendre en compte par le responsable d'une institution qui exerce sa discrétion pour invoquer une exception.

Par contre, pour ce qui est de l'exception visant la vie privée des personnes, la rendre discrétionnaire et sujette à un critère de détermination de préjudice altérerait radicalement l'actuel équilibre entre la *Loi sur l'accès à l'information* et la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Ce serait une erreur. L'article 19 de la *Loi sur l'accès à l'information* prescrit une exception objective obligatoire, pour la simple raison qu'il était dans l'intention du Parlement de faire en sorte que toute divulgation au public de renseignements personnels soit régie par la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. L'article n'autorise pas le responsable d'une institution à exercer quelque discrétion. Il renvoie plutôt à la "*Loi sur la protection des renseignements personnels*". Cela constitue, il est vrai, une approche différente de celle qui a été adoptée ailleurs.

Aux États-Unis, la communication de renseignements personnels en application de la *Freedom of Information Act* se fait sous réserve d'un critère visant à déterminer si la divulgation constituerait une «ingérence nettement injustifiée dans la vie privée» (traduction libre). En Ontario, les dispositions relatives à l'accès à l'information et à la vie privée sont regroupées dans une seule loi, qui autorise la communication des renseignements personnels lorsque celle-ci ne constitue pas une «atteinte injustifiée à la vie privée». En Colombie-Britannique, la structure est analogue, mais le critère à remplir est celui d'une «intrusion déraisonnable dans la vie privée». (traduction libre)

Il est loin d'être évident que ces dispositions offrent de meilleurs moyens de garantir l'équilibre entre le droit à la vie privée et le droit de savoir ce que le gouvernement «mijote». Pour qu'une telle approche soit complète, le texte de loi doit définir ce qui constitue et ce qui ne constitue pas une intrusion dans la vie privée, quel que soit le critère établi. Par ailleurs, aussi bien la loi de l'Ontario que celle de la Colombie-Britannique exigent que les personnes soient prévenues lorsqu'un organisme public a

l'intention de communiquer un document et qu'un fonctionnaire a des raisons de croire que ce document contient des renseignements personnels pouvant être visés par une exception. Ce mécanisme, s'il est équitable, est également lourd et onéreux. Il ne peut manquer d'entraîner des retards. Au total, un régime de ce type aurait peu de chances de remplacer avantageusement l'actuel mécanisme fédéral et pourrait même, affaiblir la protection de la vie privée déjà garantie.

La nécessité d'imposer une exception pour protéger les renseignements obtenus à titre confidentiel d'autres gouvernements est compréhensible. Par son article 13, la *Loi sur l'accès à l'information* prescrit une protection obligatoire à l'égard des renseignements communiqués au gouvernement fédéral par des gouvernements étrangers, des gouvernements provinciaux ou des administrations municipales. Il est normal que chaque gouvernement soit responsable du contrôle et de la divulgation de ses propres renseignements. Il importe que cette courtoisie soit rendue également aux entités constitutives de pays étrangers (par exemple, à un État américain) et peut-être aux bandes indiennes qui s'administrent elles-mêmes. Le Comité permanent a en effet recommandé que la protection couvre aussi les échanges entre les provinces ou les États des pays étrangers. **(recommandation #26)**

Cela dit, il est également vrai que les opinions à l'égard de la transparence ont évolué considérablement depuis quelques années, au niveau international et dans l'arène fédérale-provinciale. L'administration Clinton a laissé entendre qu'elle souhaiterait déclassifier une vaste quantité de vieilles archives relatives aux relations étrangères, aux forces armées et au service de renseignements. Le gouvernement américain pourrait aussi être en faveur d'une protection moins onéreuse, en vertu de laquelle les renseignements seraient traités «avec réserve». Ce qui nous amène à constater que la possibilité d'assouplir les règles n'a pas été envisagée pendant une longue durée, ni de façon sérieuse.

On peut faire l'analogie avec la réforme du système des autorisations sécuritaires et du filtrage du personnel. Pendant des années, celui-ci semblait désespérément enlisé dans les normes et les conventions internationales. Mais, à la réflexion, on s'est rendu compte que de nombreux obstacles tenaient du mythe. La nécessité de changer le consensus international a été reconnue un peu partout. Certes, il serait prématuré de passer sans transition à une exception discrétionnaire, assortie d'un critère de détermination du préjudice, pour les renseignements transmis à titre confidentiel par des organismes internationaux et des États étrangers. Toutefois, le moment est venu d'étudier les conséquences qu'un tel changement aurait. Il pourrait, en fait, s'avérer tout à fait praticable. **(recommandation #27)**

À l'échelon provincial, aucune étude n'est nécessaire. Les législations de l'Ontario et de la Colombie-Britannique prévoient déjà des exceptions discrétionnaires pour les documents touchant les «relations intergouvernementales», lesquelles ressemblent fort à des critères de préjudice (par exemple «pourrait vraisemblablement révéler un renseignement confidentiel») (traduction libre). Il faudrait modifier l'article 13, de façon à prévoir une exception discrétionnaire, avec critère de détermination du préjudice, pour les renseignements émanant des provinces, des municipalités et des bandes indiennes administrativement autonomes. Un délai maximal de quinze ans, par exemple, devrait s'appliquer à tous les renseignements confidentiels de ce genre, à moins qu'ils ne portent sur les activités visant à faire respecter la loi, sur la sécurité et sur le service de renseignements, ou qu'ils ne soient visés par des ententes et des arrangements internationaux à vaste portée et encore en vigueur. Il faudrait aussi prévoir la possibilité de donner la préséance aux raisons d'intérêt public. **(recommandation #28)**

Comme solution de rechange pour les gouvernements qui s'opposent à des divulgations envisagées, le Comité parlementaire a recommandé une procédure d'appel compliquée, comportant des recours au Commissaire à l'information et à la Cour fédérale. Ce mécanisme semble peu pratique, voire contraire aux habitudes internationales. Les institutions fédérales dont relèvent les renseignements devraient pouvoir s'y retrouver dans les mécanismes de divulgation aussi facilement qu'elles peuvent justifier un

refus de divulguer l'information, lorsqu'elles décident d'exercer leur pouvoir discrétionnaire.

La préséance des raisons d'intérêt public

Le Comité permanent s'est également penché sur une autre innovation contenue dans la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* de l'Ontario, en cours de rédaction à l'époque. Il s'agit de la disposition suivante :

«Malgré toute autre disposition de la présente loi, la personne responsable qui a des motifs raisonnables et probables de croire qu'il y va de l'intérêt public, divulgue au public ou aux personnes intéressées dans les meilleurs délais, compte tenu des circonstances, le document révélateur d'un grave danger pour la santé ou la sécurité du public ou pour l'environnement».

Le défaut de la loi fédérale de prévoir la préséance des raisons d'intérêt public constitue une omission grave, qu'il faudrait corriger. Encore une fois, abstraction faite de l'exception relative à la vie privée des personnes, la Loi devrait exiger que l'administration publique communique, qu'il y ait eu demande ou non, tout renseignement dont la divulgation est nettement plus justifiée, pour des motifs d'intérêt public, que la protection des intérêts visés par les exceptions. Une obligation de ce type est prévue dans la législation de la Colombie-Britannique sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée.

(recommandation #29)

Ici encore, l'exception prévue à l'article 19 (vie privée des personnes) prévoit déjà, de par le renvoi à la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, la préséance des motifs d'intérêt public. Le sous-alinéa 8(2) m)(i) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* autorise l'administration publique à divulguer des renseignements personnels sans le consentement des personnes qu'ils concernent, lorsque des raisons d'intérêt public «justifieraient nettement» l'intrusion dans la vie privée qui en résulterait. Il est tout à fait approprié que soit maintenu ce haut niveau de protection de la vie privée des personnes.

Les sondages

La communication des renseignements sur les sondages et enquêtes a donné lieu à une cause célèbre, pendant les années Mulroney. Le gouvernement d'alors utilisait largement la recherche sur l'opinion publique, et regroupait les pouvoirs en cette matière chez le Coordonnateur des sondages d'opinion, qui appartenait à l'ancien ministère des Approvisionnement et Services, mais qui relevait directement du Président du Comité du Cabinet sur les Communications. Statistique Canada a perdu le pouvoir exclusif d'approuver la collecte de renseignements selon la «règle de 10», en vigueur au milieu des années 60. Cette politique exigeait que, pour toute collecte de renseignements, une approbation soit demandée à dix répondants ou plus.

Au moment de la rédaction de la *Loi sur l'accès à l'information*, on avait envisagé d'y inclure des dispositions sur les données de sondages. On avait jugé intéressante la pratique en vigueur en Ontario, selon laquelle les résultats de sondages sont déposés devant l'assemblée législative dans les six mois qui suivent la tenue des enquêtes. Le principe qui sous-tend cette divulgation automatique vaut encore maintenant. Essentiellement - c'est l'évidence - les résultats des sondages et les données des enquêtes sont constitués des opinions des citoyens. Même s'il s'agit de données analysées, il reste qu'elles se fondent sur l'opinion du public, obtenue par le gouvernement au moyen des deniers publics.

Le modèle ontarien n'a pas été retenu à Ottawa, car on a cru naïvement que les exceptions ne seraient guère invoquées pour tenir les sondages secrets. On a aussi envisagé la tenue d'un registre public des

sondages en cours ou terminés, mais le projet n'a jamais été réalisé.

Le pouvoir en matière de sondages et de recherches sur l'opinion publique était concentré au sein du Groupe du Coordonnateur des sondages d'opinion. Les projets d'enquête n'étaient portés que de façon intermittente au Registre fédéral de collectes de renseignements, que tenait Statistique Canada jusqu'à l'année dernière. L'intérêt croissant pour les sondages a rapidement donné lieu à des demandes de communication. Au départ, les données étaient communiquées sans problème, car, comme l'avaient présumé les membres du Comité, il ne semblait y avoir aucune exception à appliquer. Il en est résulté une certaine consternation parmi les spécialistes des sondages du gouvernement, surtout lorsque les grands dossiers du libre-échange et de la réforme constitutionnelle ont commencé à occuper l'avant-scène.

Les sondages sur ces questions délicates constituaient un élément essentiel des processus d'élaboration des politiques et d'établissement des stratégies. Le gouvernement prit position à propos des sondages sur la réforme constitutionnelle : il refusa d'en communiquer les résultats à plusieurs demandeurs, sans tenir compte des conclusions du Commissaire à l'information, qui avait jugé illicite le maintien du secret. Le Commissaire et plusieurs demandeurs ont donc intenté devant la Cour fédérale une action mettant en cause le Premier ministre. L'administration publique soutenait que l'exception de l'article 14 (préjudice à la conduite des affaires fédéro-provinciales) pouvait s'appliquer aux sondages.

Dans sa décision, la Cour a souligné que certaines exceptions pourraient peut-être s'appliquer aux données de sondages. Elle n'a pas conclu, toutefois, que les données des sondages sur la Constitution en faisaient partie. Selon la tendance juridique qui prévaut actuellement, il pourrait être possible en théorie de justifier le maintien du secret sur les sondages, mais en pratique il serait très difficile au gouvernement de s'acquitter du fardeau de la preuve de préjudice imposé par la Cour.

Le nouveau gouvernement se penche actuellement sur les méthodes d'administration des marchés portant sur des sondages d'opinion, dans le cadre de son vaste examen de la déontologie de l'administration publique. Le Commissaire actuel espère que le gouvernement se fera une vertu d'annoncer la divulgation pressante des données de sondages d'opinion (ce qui maintenant, à toutes fins pratiques est une obligation légale). Le tout devrait pouvoir se faire sans nécessité à une d'accès formelle. À cet effet, l'engagement du gouvernement actuel de prôner une plus grande liberté d'accès pourrait être significativement éprouvée par des restrictions bureaucratiques. Le traitement des sondages d'opinion est devenu un test de vérité.

Plusieurs approches sont possibles. La plus souhaitable consisterait à inclure dans la Loi une disposition exigeant que les résultats des recherches sur l'opinion publique soient à la disposition du public et ne puissent pas faire l'objet d'une exception. D'ailleurs, point n'est besoin d'attendre la modification législative pour procéder au changement. Le gouvernement n'a qu'à décider que les données des sondages ne puissent plus être visées par les exceptions de la Loi et que chaque institution fédérale tienne un répertoire public de ce type de renseignements, cette liste devant être mise à jour tous les deux mois, au moins. (**recommandation #30**)

Les bureaux des ministres sont-ils des abris protégés?

Il serait bon qu'une loi modifiée contienne des précisions sur un problème dont il était question dans le Rapport annuel de l'an dernier et qui reste entier à ce jour : les documents qui se trouvent physiquement dans les locaux d'un cabinet ministériel échappent-ils par le fait même à la *Loi sur l'accès à l'information*. L'année dernière, le Ministre de la Justice avait adopté cette position. Il a opposé un refus au Commissaire à l'information qui souhaitait examiner de tels documents dans le cadre d'une

enquête visant à déterminer si le secret était justifié. Le Ministre a changé d'attitude après que le Commissaire eut informé le Parlement que le Ministre risquait d'être forcé de coopérer à l'enquête, en application de la Loi.

Pourtant, le revirement ne semble pas avoir été complet. Aujourd'hui encore, l'opinion persiste parmi les fonctionnaires du ministère de la Justice que c'est uniquement par courtoisie que le Commissaire peut être autorisé à examiner les documents conservés dans le cabinet du Ministre. Ils maintiennent fermement que la Loi ne s'applique pas aux documents conservés dans les cabinets ministériels.

Ce point de vue du ministère de la Justice va carrément à l'encontre du texte légal, lequel désigne clairement chaque ministre comme responsable de son ministère, aux fins de la Loi. Les fonctionnaires du ministère de la Justice semblent penser que ce sont les sous-ministres qui assument cette responsabilité. Cela est tout simplement inexact. La structure et l'objectif de la Loi pourraient être complètement faussés si le droit qu'elle donne et les pouvoirs du Commissaire dépendaient, d'une façon ou d'une autre, de l'endroit où sont gardés les documents d'un ministère.

Bien entendu, certains des renseignements conservés dans le cabinet du ministre sont, à juste titre, incommunicables aux termes de la *Loi sur l'accès à l'information* - les documents qui concernent, par exemple, des questions personnelles ou les affaires d'une circonscription. Mais ce doit être le contenu des documents, et non pas leur emplacement matériel, qui détermine quels renseignements sont communicables ou non. Si cette position du ministère de la Justice n'est pas remise en cause, cela signifie que le bureau situé à l'angle nord-est du troisième étage de l'immeuble qui abrite le siège principal du ministère - le cabinet du Ministre - est un abri protégé. Et demain, désignera-t-on tout l'étage ou tout l'immeuble comme constituant le cabinet du Ministre?

Cette opinion singulière du ministère de la Justice est contraire à une décision déjà ancienne de la Cour d'appel du Québec (*André Montminy c. Commission d'accès à l'information* [1986] CAI 217). Ce tribunal s'était prononcé sur la question de savoir si la *Loi du Québec* visait les documents conservés par les ministres. Néanmoins, il est recommandé que notre loi soit modifiée de manière à enlever tout doute à l'effet que les cabinets des ministres sont compris dans l'expression «institution fédérale» et qu'ils sont visés par la *Loi sur l'accès à l'information*. (**recommandation #31**)

L'article 14 : la conduite des affaires fédéro-provinciales

D'après une recommandation fort ancienne (elle remonte à la rédaction initiale de la Loi et a été répétée dans *Une question à deux volets*), le terme «affaires» devrait être remplacé par le mot «négociations». Cette modification aurait pour effet de rétrécir l'exception, sans porter atteinte aux intérêts en cause. Elle mérite d'être apportée. (**recommandation #32**)

L'article 15 : les affaires internationales et la défense nationale

Depuis toujours, des demandeurs se plaignent de la manière dont cette exception compliquée est invoquée. Le Comité permanent l'explique très bien dans *Une question à deux volets* :

«La Loi prévoit un critère général de détermination du préjudice, après quoi elle décrit neuf catégories de renseignements dont la divulgation peut être refusée. On peut soutenir que la communication de tout renseignement qui rentre dans l'une ou l'autre de ces catégories doit être refusée, même si sa divulgation n'entraînerait aucun préjudice. Le Commissaire à l'information a interprété cet article de la façon suivante : l'institution doit non seulement établir que les documents dont on refuse la communication sont identiques ou similaires aux documents décrits dans l'article, mais elle doit encore fournir une preuve de

la nature du préjudice qui risquerait vraisemblablement de survenir si le document en question était communiqué. D'un autre côté, le ministère de la Justice a affirmé qu'il n'est pas essentiel que les catégories prévues s'appliquent strictement à l'information recherchée avant que l'on se prévale du droit de refus, dans la mesure où l'on prouve la présence d'un préjudice».

Le Comité s'inquiétait parce que, selon l'interprétation courante, l'article n'établissait pas convenablement le lien entre le préjudice et les neuf catégories, ou illustrations. Cette préoccupation du Comité vaut encore aujourd'hui, et sa recommandation mérite d'être endossée à nouveau. Il faudrait que l'article 15 de la Loi soit modifié de manière à préciser que les catégories de renseignements citées ne sont que des illustrations des préjudices éventuels. Ce qu'il faut se demander, c'est ceci : peut-on vraisemblablement s'attendre qu'un intérêt précis de l'État subisse un préjudice?. (**recommandation #33**)

L'article 16 : les activités destinées à faire respecter les lois

Il a déjà été recommandé dans le présent rapport qu'un critère de détermination du préjudice soit associé à tous les éléments de l'article 16. De fait, cela équivaldrait à une abrogation des alinéas 16(1) a) et 16(1) b), car tous ces renseignements seraient visés par l'alinéa 16(1) c), si le critère de détermination du préjudice était ajouté. (**recommandation #34**)

Rien ne peut justifier le secret, à moins qu'il ne soit démontré qu'un préjudice risque vraisemblablement d'être porté à un intérêt important. Cette prémisse s'applique au domaine des activités destinées à faire respecter les lois et à celui des services de renseignements comme à tout autre.

L'expérience des dix années d'application de la Loi nous apprend qu'aucune raison grave ne justifie que ces renseignements bénéficient d'une période de grâce de vingt ans, pendant laquelle le secret peut être maintenu sans qu'il soit le moins nécessaire de prouver que la divulgation serait préjudiciable. Cette affirmation suscitera des débats dans la communauté de ceux qui font respecter les lois. La disposition initiale est déjà controversée. Bien qu'il soit compréhensible que les membres de la profession soient nerveux, leurs craintes sont aussi peu fondées aujourd'hui qu'elles l'étaient alors. Les modifications recommandées rendraient la loi fédérale analogue, sur ce sujet, à celles de l'Ontario et de la Colombie-Britannique.

L'article 17 : sécurité des individus

En dix ans, l'administration publique a rarement invoqué la menace contre la sécurité des individus comme motif du refus de communiquer. Cette exception existe surtout pour les cas relatifs aux dossiers des détenus. Néanmoins, il serait utile d'éliminer une éventuelle source de controverse en précisant que l'exception s'applique également aux cas où la divulgation risquerait vraisemblablement de présenter une menace pour la santé physique ou mentale d'une personne. C'est là un pas que la législation de la Colombie-Britannique a franchi, et la loi fédérale devrait aller dans le même sens. (**recommandation #35**)

L'article 18 : intérêts économiques du Canada

L'article 18 traite d'une gamme variée de questions. Pour l'administration publique, il équivaut toutefois grosso modo à l'article 20, car il vise la protection des renseignements économiques et techniques. Il faudrait que cette disposition soit modifiée parallèlement à celle contenue dans l'article 20, qui porte sur la divulgation d'essais de produits ou d'essais d'environnement. C'est ce qu'avait recommandé le Comité permanent. De même, le sens de l'expression «valeur importante» contenue dans l'alinéa 18 a),

qui traite des secrets industriels et des renseignements financiers, commerciaux, scientifiques et techniques, devrait être rendu plus étroit par l'ajout du mot «financière».

La question de la protection des renseignements «d'affaires confidentiels» appartenant aux organismes de service spécial (OSS) de l'administration publique, a également été soulevée. Plusieurs de ces entités doivent faire concurrence au secteur privé, sans la protection dont les autres sociétés profitent aux termes de l'article 20, relatif aux renseignements de tiers. Il serait de beaucoup préférable de corriger l'article 18, plutôt que d'exclure les OSS du champ d'application de la Loi. Plusieurs OSS ont déjà demandé officieusement à être exclus. (**recommandation #36**)

Le réexamen de l'exception devrait également tenir compte de la nouvelle prise de conscience à l'égard de la valeur marchande des bases de données du gouvernement. La valeur financière des renseignements pourrait constituer un motif pour refuser de communiquer ceux-ci aux termes de l'alinéa 18 a). Une plainte récemment déposée auprès du Commissaire à l'information illustre ce problème.

La Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) a refusé de communiquer des renseignements qu'elle avait recueillis, faisant valoir que ceux-ci avaient une valeur importante et qu'ils étaient donc visés par l'exception de l'article 18. Le demandeur fut informé que les renseignements qu'il souhaitait se trouvaient dans une publication de Statistique Canada, déjà en vente. Mais le demandeur voulait les données brutes recueillies par la SCHL, et non pas le produit transformé offert au public.

Ce cas concerne la communication de données brutes qui, en elles-mêmes n'ont pas une valeur économique importante, mais font partie intégrante d'un produit fini mis en vente. L'affaire n'a pas eu de suites, car le demandeur a retiré sa plainte, disant qu'il n'avait plus besoin des renseignements.

Pour éviter les situations analogues, il serait bon que l'article 18 soit modifié de manière que les bases de données de l'administration publique ne puissent pas être soustraites à la communication.

L'article 19 : renseignements personnels

Ainsi qu'il est dit plus haut dans le présent rapport, aucune modification majeure à l'article 19 n'est recommandée. Il faudrait résister à toute éventuelle tentation d'ajouter l'«intrusion injustifiée dans la vie privée» comme critère de détermination du préjudice. Il en résulterait d'innombrables formalités de notification, que n'accompagnerait aucune amélioration perceptible de l'actuel équilibre entre le droit de se faire communiquer l'information et le droit au respect de la vie privée. En fait, un tel changement pourrait être considéré comme une tentative de réduire la protection de la vie privée, alors que le public s'en préoccupe de plus en plus.

L'article 20 : renseignements d'affaires confidentiels

L'article 20 de la Loi protège certaines catégories de renseignements fournis à une institution fédérale par un tiers. Le tiers peut être une personne, un groupe ou un organisme. En fait, le plus souvent, il s'agit d'une entreprise. D'une façon générale, l'article 20 protège les secrets commerciaux, ainsi que les renseignements financiers et techniques confidentiels : des renseignements dont la divulgation aurait vraisemblablement pour effet de nuire à une entreprise ou à des négociations relatives à des contrats. Cette exception de la *Loi sur l'accès à l'information* est l'une de celles que l'on invoque, dont on abuse et que l'on conteste le plus. Bon nombre des problèmes de retard associés à l'application de la Loi sont liés à des demandes visant des renseignements d'affaires.

Avec l'exception de l'article 19 (renseignements personnels), celle concernant les renseignements de tiers est invoquée plus souvent que toute autre, pour refuser de communiquer des documents. Ces deux exceptions partagent une autre distinction, celle de constituer la raison principale pour laquelle certains renseignements accessibles avant l'adoption de la Loi sont devenus impossibles à obtenir. Toutefois, dans le cas de l'article 20 (et contrairement à l'article 19) rien ne justifie une discrétion plus grande.

L'actuel Commissaire a vu des milliers de documents conservés par le gouvernement portant sur des entreprises privées. Les secrets véritables sont rares. Sonner l'alarme du désavantage concurrentiel est devenu un réflexe automatique chez certains. Les fonctionnaires ont pratiquement cessé de se préoccuper des motifs d'intérêt public qui sont en jeu dans la transparence des rapports entre le gouvernement et les entreprises privées.

Il faut instaurer de nouvelles règles pour faire respecter le droit du public de connaître d'avantage ce qui se passe entre le gouvernement et le secteur privé. Premièrement, la Loi devrait préciser, à l'intention des entreprises qui décident de soumissionner à des marchés du gouvernement, que les détails des offres et les détails du marché final sont publics et communiqués sur demande. Il est essentiel d'accorder l'accès à ce type de documents, pour assurer la transparence de cette facette de l'administration publique et pour que la population soit convaincue que l'argent des contribuables est bien dépensé. En l'état actuel des choses, l'aperçu que l'on donne reste partiel. Les offres retenues sont communiquées en partie, les offres non retenues, pas du tout. Les montants des marchés sont divulgués, sans détails. Cela ne suffit pas. Il faudrait modifier l'article 20, de manière que l'administration publique ait davantage de comptes à rendre sur la passation des marchés.
(recommandation #37)

Le gouvernement possède, sur les entreprises privées, une masse impressionnante de renseignements qui n'ont rien à voir avec les marchés de l'État. Nous vivons dans une société très réglementée. Dans de nombreux domaines (agriculture, santé, communications, environnement, pêches, affaires autochtones, développement régional), les renseignements émanant des sociétés du secteur privé occupent une place prééminente dans les dossiers du gouvernement. Par suite du «dégraissage» et de la privatisation, de plus en plus de dossiers qui touchent l'intérêt public sont confiés au secteur privé. Il ne faut pas que les fonctionnaires et les entreprises privées puissent s'entendre entre eux pour tenir secrets certains renseignements. Pourtant, l'alinéa 20(1) b), s'il ne va pas jusqu'à autoriser de tels petits arrangements, s'en approche dangereusement. En effet, il exige que l'administration publique tienne secrets :

«[Les] renseignements financiers, commerciaux, scientifiques ou techniques fournis à une institution fédérale par un tiers, qui sont de nature confidentielle et qui sont traités comme tels de façon constante par ce tiers».

Il faudrait que cette disposition soit abolie. L'alinéa 20(1) c), tel qu'il existe actuellement, est tout à fait suffisant pour faire en sorte que soient remplis tous les besoins légitimes des entreprises en matière de secret. Cette disposition exige que l'administration publique tienne secrets :

«[Les] renseignements dont la divulgation risquerait vraisemblablement de causer des pertes ou profits financiers appréciables à un tiers ou de nuire à sa compétitivité».

On peut se demander, compte tenu de l'alinéa 20(1) c), si l'alinéa 20(1) a) est nécessaire. Tout renseignement susceptible d'être visé par le secret industriel pourrait certainement entrer dans le champ d'application de 20(1) c).

Un des aspects de l'article 20 qui laisse le plus à désirer réside dans la préséance des motifs d'intérêt public prévue au paragraphe 20(6). Certes, ce type de préséance est essentiel (l'existence d'avions, de médicaments ou d'autres produits dangereux doit être signalée au public, sans égard aux conséquences éventuelles pour les fabricants), mais il est insensé de la limiter aux raisons concernant «la santé et la sécurité publiques ainsi que la protection de l'environnement».

Il y a deux ans, le Rapport annuel du Commissaire faisait état d'une affaire qui illustre le caractère inacceptable des limites de cette préséance. Quelqu'un avait demandé à Santé et Bien-être social Canada communication des documents contenant les résultats des essais cliniques d'efficacité d'un produit contre l'herpès labial. D'après ces résultats, bien que le produit n'engendrait aucun effet néfaste, il ne semblait avoir aucun effet bénéfique. Leur divulgation aurait porté préjudice au fabricant. Toutefois, il y allait nettement de l'intérêt public. Le produit, quoique approuvé pour la vente par le gouvernement, était d'une valeur très douteuse. Malheureusement, l'intérêt public, dans ce cas, n'était lié ni à la santé, ni à la sécurité, ni à la protection de l'environnement. Conséquemment, la Loi ne permettait pas de passer outre aux intérêts économiques de l'entreprise.

L'application de la recommandation, faite antérieurement, selon laquelle toutes les exceptions seraient assorties d'une préséance générale des motifs d'intérêt public, résoudrait ce problème. Même si le Parlement n'acceptait pas la préséance générale, il faudrait élargir l'application de celle qui est prévue au paragraphe 20(6).

Non seulement la Loi est trop prudente quant à l'étendue de la protection du secret qu'elle accorde aux entreprises privées, mais elle instaure un mécanisme procédurier qui est à l'origine des pires problèmes de retard dans l'application de la Loi.

Ces retards inacceptables découlent de l'obligation qui est faite aux institutions fédérales d'avertir directement et de consulter les tiers avant que les documents puissent être divulgués. Le Commissaire à l'information est assujéti aux mêmes exigences s'il envisage de recommander la communication. Souvent, les tiers sont nombreux (dans une affaire actuellement en cours, on en compte 126 000), et il est tout simplement impossible de procéder à la notification directe et à la consultation. Confrontés à de telles situations, les ministères sont tentés de choisir la voie de la facilité. Ils refusent de procéder à la communication et adressent le demandeur insatisfait au Commissaire à l'information, en même temps que tous les problèmes de notification et de consultation.

Le Comité permanent a formulé plusieurs recommandations propres à améliorer cette situation. L'une d'elles prévoyait d'autres types de notification (avis public ou publicité) chaque fois que cette solution de rechange serait susceptible d'être efficace, pratique et moins coûteuse que l'avis direct. Cette recommandation est éminemment sensée. Il faudrait en tenir compte.

Le besoin de changement apparaît pressant, quand on sait que la Cour supérieure du Québec s'est récemment prononcée contre une tentative du Président de la Commission d'accès à l'information du Québec de recourir à d'autres formes de notification. À moins que la loi ne prévoie expressément d'autres moyens de prévenir les intéressés, a déclaré la Cour, le Président est tenu d'aviser directement tous les tiers. Cette décision fait l'objet d'un appel.

L'article 21 : avis et recommandations

L'exception visant les avis et recommandations, tout comme l'exclusion des renseignements confidentiels du Cabinet est l'une des dispositions les plus controversées de la *Loi sur l'accès à l'information*. Depuis l'époque des premières discussions sur la Loi jusqu'à aujourd'hui, le caractère général qui peut

être interprété de sa formulation a suscité des critiques car il fait écran et soustrait de l'application de la Loi de larges pans d'information. D'ailleurs, le Comité permanent n'a-t-il pas déclaré que cette exception présentait «les plus grands risques d'abus». Le gouvernement a semblé souscrire à cette idée, puisqu'il a pris la peine dans ses directives de prêcher la prudence et d'ajouter le critère de détermination du préjudice qui était omis dans le texte de loi.

La question se pose donc : Que devrait contenir l'article 21 révisé? Le Comité permanent a recommandé qu'on y incorpore un critère de détermination du préjudice, qui tiendrait compte de la nécessité d'assurer une certaine franchise dans le processus décisionnel. Cette idée est compatible avec la politique du Secrétariat du Conseil du Trésor. Le Comité était en faveur d'une autre précision : l'exception devrait être limitée aux avis en matière de politique et aux procès-verbaux concernant la prise de décisions de nature politique, et ne pas concerner les renseignements factuels utilisés dans le processus décisionnel. Enfin, le Comité a recommandé de ramener de vingt à dix ans le délai prévu pour l'exception actuelle. Il semble en effet suffisant de protéger pendant dix ans les documents utilisés aux fins des prises de décision. **(recommandation #38)**

Ces recommandations du Comité sont ici plus qu'un simple point de départ. Mais la réforme doit être poussée plus loin. L'article révisé devrait ressembler à ceux contenus dans les lois de l'Ontario et de la Colombie-Britannique. Ces dispositions comportent toutes deux une longue liste des types de renseignements qui ne sont *pas* visés par l'exception : renseignements factuels, sondages d'opinion, études statistiques, prévisions économiques, affirmations concernant les impacts sur l'environnement et rapports des groupes de travail internes.

Il serait bon également de tenter de définir le terme «avis» selon la signification sensée et équilibrée que lui donne actuellement le manuel des politiques du Conseil du Trésor.

L'exception devrait être nettement restreinte aux communications échangées entre fonctionnaires, collaborateurs des ministres et ministres. De plus, la disposition devrait être assortie d'une possibilité de donner préséance aux raisons d'intérêt public. Au bout du compte, ces modifications permettront d'avoir une meilleure idée des renseignements qui peuvent être protégés pour assurer à l'administration publique la possibilité de conduire des délibérations en privé.

Enfin, il faudrait modifier l'alinéa 21(1) d). Dans son état actuel, cette exception permet aux fonctionnaires de refuser la communication des plans qui ont été élaborés sans avoir été approuvés. Comme le prévoit maintenant la *Loi de la Colombie-Britannique*, les projets rejetés devraient pouvoir être examinés par le public tout autant que ceux qui ont été réalisés.

L'article 23 : secret professionnel des avocats

Il est évident que la manière dont l'article 23 a été appliqué et interprété par le gouvernement (lire : le ministère de la Justice) au cours des dix dernières années n'est pas satisfaisante. La plupart des avis juridiques, si éculés, généraux et indiscutables qu'ils soient, sont jalousement tenus secrets. Selon l'esprit de transparence, le vaste réservoir d'avis juridiques que détient l'administration publique sur tous les sujets possibles devrait être mis à la disposition des membres du public qui s'y intéressent.

Ces opinions ont été payées avec l'argent des contribuables et, à moins que l'on puisse raisonnablement affirmer qu'une divulgation entraînerait un préjudice pour la conduite des affaires gouvernementales, elles devraient être communiquées. Elles sont aux juristes ce que les décisions anticipées en matière d'impôt sont aux comptables et devraient être accessibles de la même manière. Au lieu de cela, le ministère de la Justice résiste et cherche même des moyens de mettre des entraves aux ministères clients les plus

éclairés qui souhaitent faire exception au secret professionnel des avocats. (**recommandation #39**)

Comme le soulignait le Rapport annuel de l'an dernier, le ministère de la Justice soutient que les ministres pris individuellement n'ont aucune autorité pour dispenser de ce secret, puisque c'est une collectivité (à savoir la Couronne) qui est le client. Même si le ministère n'a toujours pas déterminé qui pourrait accorder la dispense du secret, il est clair qu'il est certain d'avoir raison. Il peut donc adopter la position enviable où il lui est possible de tenir entièrement secrets le gros des documents qui relèvent de lui.

Le législateur n'a jamais eu l'intention de mettre ainsi le ministère de la Justice à l'abri de la Loi. L'exception visant le secret professionnel des avocats peut, comme toutes les autres, être invoquée par le responsable de chaque institution, et non pas seulement par le ministère de la Justice. Le pouvoir discrétionnaire d'y avoir recours est dévolu à chaque responsable. Ainsi donc, si le ministre qui possède les documents ne souhaite pas se prévaloir du secret professionnel, le Ministre de la Justice n'est certainement pas habilité à annuler cette décision.

Lorsque le document demandé est entre les mains du Ministre de la Justice, celui-ci doit vérifier si le responsable du ministère en question souhaite se prévaloir du secret professionnel. Si ce dernier décide de laisser tomber ce secret, le Ministre de la Justice ne devrait avoir d'autre choix que de communiquer les renseignements.

Selon la *Loi sur l'accès à l'information*, le pouvoir et l'obligation de prendre des décisions incombent entièrement aux responsables des institutions fédérales, pris individuellement. En s'accrochant à un semblant d'argument, en affirmant que la Couronne constitue une entité capable de prendre des décisions aux termes de la Loi, le ministère de la Justice cherche à étendre ses prérogatives au-delà de leur champ légal.

Un dernier mot sur l'article 23 : la Loi affirme sans équivoque que l'article 23 est subordonné à l'article 25. C'est dire que tout renseignement contenu dans un document pour lequel le secret professionnel des avocats ne peut pas être invoqué doit être communiqué. L'article 25 concerne l'obligation de prélèvement. Néanmoins, le ministère de la Justice a décrété que le prélèvement n'était pas possible, car si le moindre fragment d'un document contenant des éléments d'information couverts par le secret professionnel était divulgué, il se pourrait que les autres parties en perdent, on ne sait comment, leur protection. Même si aucun tribunal n'a jamais interprété la Loi de cette façon et même si cette opinion semble contraire aux termes mêmes de l'article 25, Justice se débat vaillamment pour perpétuer l'hégémonie du secret professionnel des avocats.

C'est pourquoi il y aurait lieu de modifier l'article 23 de manière à préciser en toutes lettres que le fait de pratiquer des prélèvements dans un document, aux termes de l'article 25, n'entame en rien le secret professionnel qui s'applique aux autres parties du document. Il faudrait également préciser que le pouvoir discrétionnaire de lever le secret professionnel des avocats est dévolu au responsable du ministère client en cause et non pas au Ministre de la Justice.

Si ces précisions sont intégrées et si la recommandation faite plus haut, selon laquelle cette exception devrait être assortie d'un critère de détermination du préjudice avec préséance aux raisons d'intérêt public, est appliquée, l'une des institutions les plus farouchement attachées au secret sera assujettie aux principes de la transparence gouvernementale.

L'article 24 : interdictions légales

Dans plusieurs rapports annuels antérieurs, le Parlement a été tenu au courant de l'insidieuse érosion qui affecte le droit d'accès. Un nombre de plus en plus grand de lois fédérales contiennent des dispositions intégrées prescrivant le secret, et beaucoup d'entre elles figurent, en vertu d'un décret du conseil, dans l'annexe II de la *Loi sur l'accès à l'information*. Le paragraphe 24(1) de la Loi rend obligatoire le refus de communiquer les renseignements visés par les dispositions citées dans cette liste. Ce paragraphe se lit comme suit :

«Le responsable d'une institution fédérale est tenu de refuser la communication de documents contenant des renseignements dont la communication est restreinte en vertu d'une disposition figurant à l'annexe II».

Il faut se demander pourquoi il était nécessaire que l'article 24 figure dans la Loi. Celle-ci ne contient-elle pas des exceptions suffisamment larges pour répondre à tout besoin légitime de maintenir le secret? Le Comité permanent a jugé que cet article n'était pas nécessaire. De fait, l'article 24 donne à l'administration publique la possibilité de soustraire à la communication certains renseignements, même quand le secret ne serait vraisemblablement pas justifié. Même les renseignements confidentiels du Conseil privé de la Reine ne sont protégés de façon absolue que pour vingt ans. Pourtant, toutes les dispositions citées dans l'annexe II sont assorties d'un secret obligatoire à durée indéfinie. Cette disposition est le vice caché de notre législation sur l'accès à l'information; elle ne devrait pas s'y trouver. **(recommandation #40)**

L'article 26 : les renseignements destinés à la publication

L'idée qui sous-tend cette exception est logique. Si l'administration publique prévoit publier un document dans un délai raisonnable, elle peut refuser de le communiquer dans l'intervalle, sans faire entorse au principe de la transparence. Cela dit, dans la pratique, cette disposition a été utilisée pour retarder la communication indûment. Il faut empêcher l'abus.

Premièrement, la période de dispense actuellement fixée par cet article (90 jours) est inutilement longue. Soixante jours constituent une période amplement suffisante, compte tenu des méthodes modernes d'impression; il faudrait que la Loi soit modifiée dans ce sens. **(recommandation #41)**

Deuxièmement, il faut savoir que la disposition est parfois utilisée comme moyen dilatoire. Par exemple : une institution reçoit une demande pour un document, s'appuie sur l'article 26 pour en refuser la communication et, une fois ce premier délai expiré, décide de ne pas procéder à la publication et applique simplement les exceptions au document. Pour empêcher de tels abus, il faudrait que l'article 26 soit modifié de façon à disposer que, si le document n'est pas publié dans les 90 jours (ou 60 jours, comme recommandé), il devra être communiqué sans attendre, et intégralement, sans qu'aucune partie n'en soit retirée.

L'article 69 : exclusion des renseignements confidentiels du Cabinet

Peut-être aucune autre disposition ne contribue autant à ternir la réputation de la *Loi sur l'accès à l'information* que l'article 69, qui exclut les documents confidentiels du Conseil privé de la Reine pour le Canada du champ d'application de la Loi. Cette clause «bulldozer» a immédiatement été perçue par beaucoup de journalistes comme la principale raison de l'inefficacité de la Loi, même si cette opinion n'était pas fondée. Trois ans plus tard, les choses n'avaient guère changé. Le Comité permanent a déclaré avoir reçu un plus grand nombre de mémoires et de commentaires sur l'article 69, la disposition relative aux renseignements du Cabinet, que sur toute autre partie de la Loi. La réputation non méritée de «loi sur le secret» que certains avait faite à la *Loi sur l'accès à l'information* était fermement

ancrée.

L'exclusion prévue dans l'article 69 vise une grande variété de documents : mémoires au Cabinet, documents de travail, ordres du jour du Cabinet, communications entre ministres sur les affaires du Cabinet, documents d'information, lois et décrets du conseil. Les renseignements confidentiels du Cabinet sont exclus du champ de la Loi pour vingt ans, ce qui entraîne un commerce des documents confidentiels des gouvernements antérieurs, tandis qu'on laisse la paix au pouvoir en place.

Le caractère particulier des renseignements confidentiels du Cabinet est décrit avec éloquence dans le manuel des politiques du Conseil du Trésor sur l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels :

«Le gouvernement canadien administre par la voie d'un Cabinet. Ainsi, la responsabilité ne repose pas sur une seule personne mais sur l'ensemble des ministres qui font partie du Cabinet... Cette règle protège donc le principe de la responsabilité collective des ministres, car elle permet à ces derniers d'appuyer les décisions du gouvernement quelles que soient leurs opinions personnelles. Elle permet aussi aux ministres de participer à des débats francs qui sont essentiels au fonctionnement efficace de ce genre de régime».

Tout cela est très bien. Mais doit-il en résulter que tous les documents confidentiels du Cabinet soient exclus du champ d'application de la Loi? Le Comité permanent a jugé que non. Ayant examiné les diverses raisons de protéger le secret du Cabinet et ayant trouvé qu'elles étaient amplement justifiées, il a déclaré :

«Néanmoins, le Comité ne croit pas que le matériel documentaire renfermant des données factuelles à l'usage du Cabinet devrait être automatiquement exclu du champ d'application des deux lois (sur la protection des renseignements personnels et sur l'accès à l'information). [...] il serait essentiel [de] retirer les avis subjectifs en matière de politique [des notes au Cabinet...]. [Mais] le matériel factuel devrait généralement être accessible en vertu [de la Loi] - à moins, évidemment, qu'il soit visé par une règle d'exception».

La Commission Williams sur l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels en Ontario est venue appuyer cet avis du Comité, puisqu'elle a recommandé que les documents du Cabinet soient visés par une exception obligatoire et non pas par une exclusion. Cette position a été traduite dans la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* de l'Ontario, dont certaines autres provinces se sont inspirées, notamment la Colombie-Britannique. Cette dernière a en outre adopté une règle faisant qu'après quinze ans les documents du Cabinet ne sont plus visés par l'exception obligatoire. Les éléments suivants sont exclus du champ d'application de la disposition :

- les renseignements contenus dans un document relatif à une décision prise par le Conseil exécutif ou l'un de ses comités à propos d'un appel en vertu d'une Loi; ou
- les renseignements contenus dans un document dont l'objectif est de soumettre au Conseil exécutif ou à l'un de ses comités des explications ou des analyses fondamentales pour les aider à prendre une décision, si : (i) la décision a été rendue publique, (ii) la décision a été appliquée, ou (iii) cinq années ou plus se sont écoulées depuis que la décision a été prise ou envisagée.

Toute éventuelle réforme de la *Loi sur l'accès à l'information* devra s'attaquer au symbole même du secret : les documents confidentiels du Cabinet. À partir des délibérations du Comité, les recommandations suivantes sont avancées : (**recommandation #42**)

- Que l'article 69 de la Loi soit modifié, de manière le convertir en exception.
- Que l'actuel délai de vingt ans pendant lequel les documents du Cabinet sont exclus du champ d'application de la Loi soit ramené à quinze ans. Cette période correspond à au moins trois législatures. C'est la durée du délai adopté par la Colombie-Britannique.
- Que le paragraphe 69(3) soit rédigé à nouveau de manière à viser les portions des mémoires au Cabinet qui contiennent des analyses et qui sont actuellement mises à la disposition du Vérificateur général. Il faudrait que ces textes puissent être communiqués dans les cas où une décision a été rendue publique, où la décision a été appliquée, ou lorsque cinq ans se sont écoulés depuis que la décision a été prise ou envisagée.
- Que les appels des décisions d'appliquer l'exception à des documents du Cabinet soient entendus par le Juge en chef adjoint de la Cour fédérale, après examen par le Commissaire à l'information.

Le Comité permanent espérait rendre l'exception relative aux documents confidentiels du Cabinet plus acceptable au gouvernement en restreignant le mécanisme d'appel au seul Juge en chef adjoint de la Cour fédérale. Toute décision de divulguer des documents confidentiels du Cabinet doit avoir pour assises la cohérence, la réflexion et la discrétion. On aurait beaucoup plus de chances d'atteindre ces objectifs dans le cadre d'un mécanisme d'examen à deux volets, qui comprendrait un examen par le Commissaire à l'information - comme c'est le cas pour tous les autres différends relatifs à la Loi. Il faudrait toutefois que l'appel judiciaire soit entendu par un juge de haut niveau.

Faire en sorte que l'ensemble des renseignements de l'administration soient communicables

Dès le début du débat sur la *Loi sur l'accès à l'information*, il y a eu désaccord quant aux institutions fédérales qui devaient être visées par la Loi. Le texte actuel concerne tous les ministères, ministères d'État, organismes considérés comme ministères (par exemple, les Archives nationales du Canada), à moins que ces institutions soient en concurrence avec des sociétés du secteur privé. Les organismes visés par la Loi sont énumérés dans une annexe.

Certains critiques ont demandé instamment que soient visées toutes les sociétés de la Couronne, surtout les organismes comme la SRC, le Canadien national, Air Canada et Petro-Canada, précisément en raison du fait qu'elles disposaient d'une certaine liberté par rapport au gouvernement. Il était davantage nécessaire d'obliger ces organismes à rendre compte de leurs actes et des deniers publics qu'ils dépensaient.

Le Comité permanent a repris ce même refrain dans *Une question à deux volets*. Les membres du Comité avaient été attirés par le concept exprimé par la Commission Williams (Ontario Commission Freedom of Information and Individual Privacy). Celle-ci avait recommandé que la législation sur la liberté d'accès à l'information s'applique «à toutes les institutions publiques normalement perçues par le public comme faisant partie de l'appareil gouvernemental». La question, bien entendu, est de savoir où tracer la ligne pour délimiter le vague concept recouvert par les mots «normalement perçue».

Le Comité a cherché à le faire en avançant deux critères. Premièrement, il a suggéré que la Loi s'applique à toute institution publique qui est financée exclusivement à même le Fonds du revenu consolidé. Deuxièmement, en ce qui concerne les institutions qui ne sont pas financées exclusivement de cette façon, mais qui peuvent obtenir des capitaux au moyen d'un emprunt public, le principal critère

devrait être le degré de contrôle exercé par le gouvernement.

Le Comité a ensuite demandé que toutes les sociétés de la Couronne et leurs filiales en propriété exclusive soient visées. Il excluait les filiales qui ne sont pas propriété exclusive de sociétés d'État et les entreprises mixtes dont le capital-actions n'appartient pas majoritairement aux intérêts publics. À titre de justification pratique de sa position, le Comité soulignait qu'en mars 1986, le gouvernement de l'Ontario avait élargi sa législation sur la liberté d'accès à l'information à ses sociétés d'État. Depuis lors, d'autres provinces ont imité l'Ontario.

La seule exception retenue par le Comité était les renseignements relatifs aux programmes de la Société Radio-Canada, lesquels, a-t-on décidé (avec raison), ne devaient pas être visés par la *Loi sur l'accès à l'information*. Le Comité a également recommandé que soient visés le Parlement, ses institutions et agents. Il n'a toutefois pas laissé entendre que les cabinets des sénateurs et des députés devraient être visés par la Loi.

Où en sommes-nous en 1994? Compte tenu des privatisations de plusieurs institutions fédérales à la fin des années 80, le nombre de sociétés d'État qui pourraient être visées par la Loi est certainement beaucoup moindre. On a cependant vu naître un type nouveau d'entité, l'«organisme de service spécial» (OSS), qui n'existait pas lorsque la Loi est entrée en vigueur.

Ces OSS sont les créatures des ministères et ont été désignés comme organismes de services. Ils ne sont pas sujets aux règles qui régissent les autres éléments de l'administration publique. Ils reçoivent instruction de concentrer leurs efforts sur leur clientèle, de faire concurrence au secteur privé là où cela est nécessaire et de chercher à être autosuffisants, voire à faire des bénéfices. Leur raison d'être est d'assurer un meilleur service au public et de permettre au gouvernement de faire des économies. Les OSS, toutefois, font partie intégrante du gouvernement.

Il est largement temps d'achever le processus visant à rendre l'administration publique transparente. Il faudrait que le champ d'application de la Loi soit élargi de manière à viser toutes les institutions du gouvernement, y compris : (**recommandation #43**)

- les organismes de service spécial;
- les sociétés d'État et leurs filiales en propriété exclusive;
- toute institution dont les membres du bureau de direction sont en majorité nommés par le gouvernement fédéral;
- tous les fonctionnaires qui relèvent du Parlement, y compris : les Commissariats à l'information et à la protection de la vie privée, le Bureau du Directeur général des élections, le Commissariat aux langues officielles et le bureau du Vérificateur général;
- le Sénat, la Chambre des communes, la Bibliothèque du Parlement, exception faite des cabinets des sénateurs et des députés.

Des dispositions spéciales devraient être prévues pour exclure du champ d'application de la Loi les documents relatifs aux programmes de la SRC et prévoir des dispositions pour le traitement des plaintes faites en vertu de la Loi contre le Commissariat à l'information (car il peut difficilement enquêter sur lui-même).

Toutes ces recommandations supposent une ambitieuse refonte de la *Loi sur l'accès à l'information*. Elles s'appuient sur la conviction que notre droit de savoir doit être soigneusement entretenu par le Parlement. Le Commissaire à l'information se tient à la disposition des parlementaires, pour les aider dans leurs délibérations.

RECOMMANDATIONS

On trouvera ci-dessous le résumé des recommandations contenues dans le chapitre précédent. Le Commissaire à l'information recommande :

Recommandations générales

- | | | |
|-----------------------|----|---|
| Comité parlementaire | 1. | Qu'un comité parlementaire soit chargé d'étudier la <i>Loi sur l'accès à l'information</i> et d'y proposer des modifications. |
| Instruction écrite | 2. | Que le Premier ministre donne instruction, expressément et par écrit, à ses ministres et hauts fonctionnaires de faire en sorte que l'accès aux renseignements du gouvernement ne soit pas retardé ou refusé déraisonnablement. |
| Un seul ministre | 3. | Que le Premier ministre attribue à un seul ministre, de préférence au Président du Conseil du Trésor, la responsabilité de l'application de la Loi et des politiques qui en découlent. |
| Un seul ministère | 4. | Que la Section du droit à l'information du ministère de la Justice soit séparée de ce ministère et fusionnée avec la Division de la politique de l'information, des communications et de la sécurité, au Secrétariat du Conseil du Trésor. |
| Principes essentiels | 5. | Que les trois principes essentiels suivants soient incorporés à la <i>Loi sur l'accès à l'information</i> :

1. Les renseignements du gouvernement doivent être créés, conservés et administrés à titre de ressource nationale.

2. L'administration publique doit être tenue d'aider le public à accéder à cette ressource nationale, qui lui appartient.

3. Les renseignements du gouvernement doivent être à l'entière disposition de tous, sans qu'aucun obstacle déraisonnable ne s'y oppose, qu'il s'agisse du coût, du temps, du support de présentation ou des règles relatives au secret. |
| Nouveau nom de la Loi | 6. | Que la <i>Loi sur l'accès à l'information</i> , une fois modifiée, soit nommée, de façon plus appropriée, <i>Loi sur l'information nationale</i> , <i>Loi sur la transparence du gouvernement</i> ou <i>Loi sur la liberté d'accès à l'information</i> . |
| Devoir de créer | 7. | Que la <i>Loi sur les archives</i> soit modifiée de manière à |

affirmer expressément qu'il est du devoir des fonctionnaires fédéraux de créer les documents nécessaires pour appuyer, dûment et adéquatement, par écrit, les fonctions, politiques, décisions, méthodes et transactions du gouvernement.

- | | | |
|---------------------|-----|--|
| Devoir de conserver | 8. | Que la <i>Loi sur les archives</i> soit modifiée de manière à contenir des dispositions expresses sur la conservation des communications par ordinateur, y compris par courrier électronique, une fois qu'elles ont été créées. |
| Registre public | 9. | Que les institutions fédérales soient obligées de tenir un registre public de tous les documents qu'elles ont communiqués en application de la Loi. |
| Divulgence courante | 10. | Que les institutions fédérales soient obligées de communiquer couramment tous les renseignements descriptifs sur leurs structures organisationnelles, leurs activités, leurs programmes, leurs réunions, les données contenues dans leurs systèmes informatiques et les moyens par lesquels le public peut accéder à ces renseignements. |
| Devoir de diffuser | 11. | Que le devoir de diffuser du gouvernement englobe également tous les renseignements susceptibles d'aider le public à exercer ses droits et à remplir ses obligations, ainsi qu'à comprendre ceux du gouvernement. |

Modifications à la *Loi sur l'accès à l'information* proprement dite

Droits et frais

- | | | |
|-----------------------|-----|--|
| Barrière des tarifs | 12. | Que, pour empêcher que les tarifs ne fassent obstacle à l'accès, l'alinéa 68 a) de la Loi soit modifié de manière à n'exclure de son champ d'application que les renseignements raisonnablement accessibles qui peuvent être obtenus par le public à prix raisonnable. |
| Demandes futiles | 13. | Que les institutions fédérales soient habilitées à refuser de répondre aux demandes futiles ou exorbitantes. |
| Ordonnance exécutoire | 14. | Que le refus par une institution fédérale de répondre à une demande puisse faire l'objet d'un appel au Commissaire à l'information et que la décision du Commissaire soit exécutoire et finale. |
| Élimination du droit | 15. | Que le droit de 5 \$, devant accompagner chaque demande, soit supprimé; que les frais exigés pour la |

reproduction des copies sur papier, disquettes et cassettes audio ou vidéo soient ajustés en fonction des tarifs courants du marché; et qu'une certaine période de recherche gratuite soit maintenue.

- | | | |
|--|-----|--|
| Demandeurs commerciaux | 16. | Que les frais exigés des demandeurs commerciaux reflètent le coût réel de production des renseignements, lorsque ceux-ci sont demandés à des fins de courtage. |
| Ordonnance exécutoire | 17. | Que la décision d'une institution fédérale de considérer une demande comme demande commerciale puisse faire l'objet d'un examen du Commissaire à l'information et que la décision du Commissaire soit exécutoire et finale. |
| Politique concernant la dispense des frais | 18. | Que les critères relatifs à la dispense des frais soient intégrés dans la Loi. |
| Frais pour traitement informatique | 19. | Qu'aucuns frais ne soient exigés pour le traitement informatique, lorsque celui-ci est réalisé sur des ordinateurs personnels. Que les frais exigés pour la présentation des renseignements sur disques CD-ROM, ou autres supports informatiques, ne dépassent pas le coût de la compilation et de la reproduction des renseignements. |

Retards

- | | | |
|---|-----|--|
| Perte du droit de percevoir les frais | 20. | Que les institutions fédérales qui ne respectent pas les délais légaux à l'égard des demandes auxquelles elles répondent perdent le droit de percevoir les frais. |
| Perte de la possibilité d'invoquer les exceptions | 21. | Que les institutions fédérales qui, lorsqu'elles répondent à des demandes, ne respectent pas les délais légaux perdent le droit d'invoquer les exceptions, abstraction faite des exceptions qui protègent les renseignements d'autres gouvernements, les renseignements personnels et la sécurité, ainsi que les secrets industriels ou autres renseignements confidentiels confiés au gouvernement par des tiers, selon les dispositions des articles 13, 17, 19 et 20 de la Loi. |

Définition et support

- | | | |
|---------------------------------------|-----|---|
| Définition de l'élément d'information | 22. | Que le droit de se faire communiquer tout «document», évoqué dans l'article 4 de la Loi et ailleurs, soit |
|---------------------------------------|-----|---|

remplacé par un droit d'obtenir tout «renseignement consigné». Que, pour plus de clarté, la définition du renseignement consigné soit élargie de façon à inclure le courrier électronique, les téléconférences informatisées et les autres communications faites sur ordinateur.

Le support le plus utile 23. Que les renseignements du gouvernement soient communiqués sur le support le plus utile au demandeur, chaque fois que le support existe ou qu'il peut être créé moyennant des efforts et un coup raisonnables.

Examen par le Commissaire 24. Que le refus par une institution fédérale de fournir les renseignements sur le support demandé soit sujet à révision par le Commissaire à l'information.

Exceptions

Discrétion et critère de détermination du préjudice 25. Que les exceptions soient discrétionnaires de par leur nature et qu'elles soient assorties d'un critère de détermination du préjudice, sauf l'article 19 (exception relative aux renseignements personnels) et, peut-être, l'article 13 (exception relative aux renseignements confidentiels d'autres gouvernements).

Administrations subsidiaires 26. Que l'exception contenue à l'article 13 soit élargie de manière à inclure les renseignements émanant des parties composantes des États (État américain et, peut-être, bandes autochtones autonomes).

Élargissement envisagé 27. Que soient examinées les conséquences qu'il y aurait à appliquer une exception discrétionnaire, assortie d'un critère de détermination du préjudice, aux renseignements transmis à titre confidentiel par des organismes internationaux et des États étrangers.

Autres gouvernements et administrations canadiens 28. Qu'une exception discrétionnaire, assortie d'un critère de détermination du préjudice, soit appliquée aux renseignements transmis par les gouvernements provinciaux, les administrations municipales et les bandes indiennes autonomes.

Préséance des motifs d'intérêt public 29. Que les institutions fédérales soient tenues de communiquer, qu'il y ait eu demande ou non, tout renseignement dont la divulgation est nettement plus justifiée, pour des motifs d'intérêt public, que la protection des intérêts visés par les exceptions.

Sondages d'opinion	30.	Que les résultats des sondages d'opinion soient mis à la disposition du public. Que les données de sondages et d'enquêtes ne soient pas visées par les exceptions de la Loi. Que chaque institution fédérale tienne une liste à jour des enquêtes et sondages menés par elle.
Cabinets des ministres	31.	Que la <i>Loi sur l'accès à l'information</i> soit modifiée de manière à préciser que les renseignements conservés dans les cabinets des ministres constituent des renseignements du gouvernement et sont visés par la Loi et ses exceptions.
Relations fédéro- provinciales	32.	Que l'article 14 (exception relative à la conduite des relations fédéro-provinciales) soit restreint dans son application par la substitution de l'expression «négociations fédéro-provinciales» à «affaires fédéro- provinciales».
Affaires internationales et défense nationale	33.	Que l'article 15 (exception visant à protéger les affaires internationales et la défense nationale) soit modifié de manière à préciser que l'exception ne saurait être invoquée sans que l'on s'attende vraisemblablement à un préjudice. Les neuf catégories de renseignements citées ne sont que des exemples des préjudices possibles.
Réaménagement parallèle	34.	Que, parallèlement à l'ajout d'un critère de détermination du préjudice, les alinéas 16(1) a) et 16(1) b) de la Loi soient abrogés.
Sécurité personnelle	35.	Que le champ d'application de l'article 17 (exception relative à la sécurité personnelle) soit élargi de manière à assurer une protection contre les menaces à la santé mentale ou physique des personnes.
Intérêts économiques du gouvernement	36.	Que l'article 18 (exception visant à protéger les intérêts économiques du gouvernement) soit modifié de manière à comporter une préséance des motifs de santé et de sécurité; à restreindre le champ d'application de l'alinéa a) en ajoutant le mot «financière» à l'expression «valeur importante»; à accorder aux organismes de service spécial des droits analogues à ceux dont jouissent leurs concurrents du secteur privé; et à faire en sorte que cette disposition ne puisse être invoquée pour protéger les bases de données qui contiennent les données brutes destinées à être transformées et vendues sur le marché.
Renseignements de tiers	37.	Que l'article 20 (exception visant à protéger les

renseignements de tiers) soit modifié de manière : à permettre l'accès du public aux documents sur les marchés de l'État et aux détails des soumissions présentées à cet égard; à supprimer l'alinéa 20 b); à élargir la préséance des motifs d'intérêt public de manière à permettre aux institutions fédérales de prévenir les tiers de l'intention du gouvernement de divulguer des renseignements au moyen de méthodes autres que l'avis direct, par exemple par des annonces dans les journaux.

Avis et recommandations

38. Que l'article 21 (exception visant à protéger les délibérations internes) soit modifié de manière : à comporter un critère de détermination du préjudice; à protéger uniquement les avis relatifs aux politiques et les comptes rendus des échelons supérieurs, et non pas les renseignements factuels utilisés dans les décisions courantes; à ramener l'actuel délai de 20 à 10 ans; à nommer expressément les catégories de renseignements non visées par l'exception; à restreindre clairement les exceptions aux «avis» et «recommandations»; à faire en sorte que les plans élaborés mais jamais approuvés soient communicables.

Secret professionnel des avocats

39. Que l'article 23 (exception visant à protéger le secret professionnel des avocats) soit modifié de manière à rendre communicables les avis juridiques émis par le ministère de la Justice, à moins que leur divulgation risque véritablement de porter préjudice aux activités du gouvernement et à préciser que le prélèvement de certaines portions d'un document n'a pas pour résultat d'annuler le secret qui protège les autres portions du même document.

Protection des lois fédérales

40. Qu'il soit mis fin au contournement de la loi résultant du fait que les lois fédérales (avec les renseignements qui leur sont afférents) visées par l'interdiction légale de divulgation contenue à l'article 24 sont de plus en plus nombreuses. Que l'article 24 soit abrogé.

Renseignements destinés à la publication

41. Que la période de grâce au cours de laquelle les institutions fédérales peuvent refuser de communiquer des renseignements pour le motif que ceux-ci sont destinés à être publiés soit ramenée de 90 à 60 jours; que les institutions fédérales soient découragées de recourir à ce droit en tant que moyen dilatoire, par une obligation supplémentaire selon laquelle, si la publication n'a pas lieu, le document deviendra communicable

immédiatement, sans qu'aucune exception ne puisse être invoquée.

Documents confidentiels du Cabinet

42. Que l'article 69 (exclusion des documents confidentiels du Cabinet) soit modifié de manière : à transformer cette exclusion en exception; à ramener la période d'application de vingt ans à quinze ans; à rendre communicables les portions des mémoires au Cabinet qui contiennent des analyses, lorsqu'une décision a été rendue publique ou a été appliquée ou encore que cinq années se sont écoulées depuis que la décision a été prise ou envisagée; à faire en sorte que les appels des décisions prises en vertu de cet article soient entendus par le Juge en chef adjoint de la Cour fédérale, après examen du Commissaire à l'information.

Élargissement du champ d'application de la Loi

43. Que le champ d'application de la Loi soit élargi de manière à inclure toutes les institutions fédérales, y compris les organismes de service spécial, les sociétés de la Couronne et leurs filiales en propriété exclusive, le Sénat, la Chambre des communes, la Bibliothèque du Parlement et les institutions dont les membres du bureau de direction sont nommés en majorité par le gouvernement fédéral et tous les fonctionnaires qui relèvent du Parlement.

Revue de l'année 1993-1994

Au cours de l'exercice financier 1993-1994, environ 768 demandeurs insatisfaits ont porté plainte contre l'administration fédérale auprès du Commissaire (voir le tableau 1, page 52). Les cinq institutions ayant fait l'objet du plus grand nombre de plaintes sont les suivantes:

La Commission de l'immigration et du statut de réfugié	- 103
Le Bureau du Conseil privé	- 63
Le ministère de la Défense nationale	- 52
Transports Canada	- 45
Emploi et Immigration	- 37

(NOTE : le tableau 4 contient les données correspondantes pour les autres institutions fédérales en 1993-1994, et le tableau 5, la ventilation des plaintes par province d'origine.)

Il y a quand même matière à se réjouir, puisque la vaste majorité de ces cas ont pu être réglés. Comme on le voit au tableau 2 : 733 enquêtes ont été menées à terme; 61,1 p. 100 des plaintes ont été résolues par voie de redressement, à la satisfaction du Commissaire; et 34,5 p. 100 d'entre elles ont été jugées non fondées.

Dans trois des quatre cas de plaintes fondées mais non résolues, le Commissaire a sollicité le consentement des demandeurs pour saisir la Cour fédérale. Ces affaires, et d'autres dans lesquelles le Commissaire est intervenu sur des questions de fond ou de procédure, seront discutées dans le chapitre du présent rapport consacré aux affaires judiciaires. Une seule des plaintes fondées mais non résolues n'a pas fait l'objet d'un recours en Cour fédérale. Dans ce cas, le législateur avait choisi de modifier rétroactivement *la Loi sur la taxe d'accise*, validant ainsi la décision du Revenu Canada de ne pas divulguer des documents relatifs à l'inscription à la TPS.

Les statistiques révèlent aussi pourquoi le problème des retards demeure la priorité absolue du Commissaire. Environ 30,1 p. 100 des enquêtes menées à terme faisaient suite à une plainte pour retard.

A. Retards dans les ministères

Selon les plus récentes statistiques du Secrétariat du Conseil du Trésor (1992-93), 57,5 p.100 des demandes d'accès ont été répondues dans le délai initial de 30 jours, 21,1 p. 100 dans un délai de 30 à 60 jours, et 21,4 p. 100 dans un délai de plus de 60 jours. Quand près de 43 p. 100 de toutes les demandes ne font pas l'objet d'une réponse dans les délais prévus à la Loi, il y a de quoi être concerné!

Afin d'atténuer ce problème, le Commissaire a poursuivi ses examens relatifs au temps de réponse dans un certain nombre d'institutions. La première de ces études a été achevée au début de 1993-1994. Elle avait été menée à l'invitation de Transports Canada, qui y a coopéré entièrement.

L'examen a mis en lumière un certain nombre de domaines où il fallait modifier les méthodes administratives pour activer le mécanisme. Au cours de l'exercice financier 1992-1993, 9,5 p. 100 des demandes de communication présentées à Transports Canada ont donné lieu à une plainte pour retard.

Par contre, l'étude a démontré que ce ministère avait excédé le délai légal de réponse dans 40,7 p. 100 des demandes traitées au cours de la même année. Manifestement, de nombreux demandeurs ne se sont pas plaints, quoique n'ayant pas reçu de réponse avant le délai prescrit.

L'examen a donné lieu à plusieurs recommandations de la part du Commissaire. De leur côté, les fonctionnaires de Transports Canada ont reconnu la nécessité d'améliorer la situation. Ils ont élaboré un plan en fonction des recommandations du Commissaire et ont commencé sans attendre à apporter des modifications. Le ministère a affirmé sa ferme volonté de donner au public le service auquel il a droit en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*. On peut obtenir le rapport de cet examen et le plan de Transports Canada en s'adressant au ministère.

En 1992-1993, c'est contre la Commission de l'immigration et du statut de réfugié (CISR) qu'ont été portées les plaintes pour retard les plus nombreuses. Au cours de cette année financière, des fonctionnaires du Commissariat à l'information y ont mené un examen, avec ici encore l'assentiment et la collaboration de l'institution. Cet examen s'est terminé à la fin de 1993-1994. Il en sera question dans le rapport de l'année prochaine.

À qui le tour?

Certains faits survenus au cours de l'année ont amené le Commissaire à inscrire quelques autres institutions sur la liste restreinte de celles qui pourraient faire l'objet d'un examen relatif au temps de réponse, notamment le Bureau du Conseil privé et Santé Canada. Au cours de l'année qui vient, les fonctionnaires du Commissariat prendront des dispositions pour mener au moins un examen. Comme d'habitude, il aura pour objectif de repérer les causes profondes des retards et de recommander des modifications aux méthodes et pratiques.

Certaines données sont plus éloquentes que d'autres

Chaque année, les ministères et organismes fédéraux doivent rendre des comptes au sujet de la *Loi sur l'accès à l'information*. Ils ont le devoir légal de faire rapport au Parlement et l'obligation administrative de présenter un compte rendu au Secrétariat du Conseil du Trésor, qui est chargé d'appliquer la *Loi dans l'ensemble de l'administration fédérale*.

Ces rapports précisent, entre autres, le nombre de demandes reçues par le ministère ou organisme, le nombre de celles auxquelles il a été répondu, les exceptions et exclusions invoquées, les droits recueillis, les dépenses salariales engagées, les prorogations accordées et le temps qu'il a fallu pour répondre aux demandes. Le Secrétariat du Conseil du Trésor réunit ensuite ces statistiques et les transmet au Parlement.

Bien que les renseignements amassés soient nombreux, les rapports ne rendent pas suffisamment compte des délais qui s'écoulent avant que les ministères répondent aux demandes. Le formulaire de rapport conçu par le Conseil du Trésor permet de déterminer rapidement et facilement le nombre de cas retardés de façon déraisonnable au-delà de la limite légale des trente jours, mais il ne montre pas combien de dossiers sont aussi restés en souffrance après l'expiration d'une prorogation invoquée par le ministère. Par conséquent, les données les plus révélatrices demeurent inconnues.

Ces rapports ne permettent ni au Parlement ni au public de savoir précisément dans quelle mesure les institutions respectent les délais impartis par la Loi (ce qui pourtant est leur raison d'être). Le Commissaire a des motifs de croire que la Loi a probablement été violée, par excès de délai, beaucoup

plus souvent que ne le laisserait croire le nombre de plaintes déposées pour ce motif.

Des représentants du Commissariat et du Conseil du Trésor ont commencé à réfléchir aux modifications qu'il faudrait apporter à la présentation du rapport, pour qu'il indique de façon plus précise quand les institutions respectent les délais légaux. Les parlementaires, les hauts fonctionnaires et le public ont le droit d'être renseignés aussi exactement que possible. À suivre...

B. Retards au Commissariat

Comme l'indique le tableau 3, la durée moyenne de l'instruction des plaintes n'a pas diminué depuis l'année dernière. Même si des progrès sensibles sur le plan de la productivité ont été enregistrés depuis 1991-1992, le Commissariat ne s'est pas rapproché de l'objectif des trois mois proposés par le Comité permanent de la Justice et du Solliciteur général. Pour faire mieux, il faudra accroître le nombre d'enquêteurs.

Le Commissaire à l'information est fier que son personnel soit peu nombreux (31 personnes environ) et que le Commissariat ne soit pas considéré par la clientèle comme une bureaucratie imposante et inaccessible. De plus, il est particulièrement réticent à solliciter une augmentation de ses ressources, à une époque où le secteur public se doit de réduire ses dépenses.

Néanmoins, le Conseil du Trésor sera prié au moment de l'établissement du prochain budget, c'est-à-dire de la présentation du «Plan opérationnel pluriannuel» (POP), d'accorder au Commissaire les moyens nécessaires pour lui permettre de retenir les services d'un ou deux enquêteurs supplémentaires. Cet accroissement des dépenses, quoique relativement faible, permettra d'améliorer de façon sensible la prestation des services.

C. Retards à la Cour fédérale

En vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*, il est possible de saisir la Cour fédérale de deux types de dossiers. Dans le premier cas, c'est le refus par le gouvernement de divulguer des documents qui déclenche le recours. Le Commissaire à l'information et le demandeur peuvent, l'un ou l'autre, demander à la Cour fédérale de reconsidérer le refus. Dans le deuxième cas, le recours fait suite à une décision, par le gouvernement, de divulguer à un demandeur des documents qui touchent aux intérêts d'un tiers. C'est alors le tiers en question (généralement une entreprise) qui peut demander à la Cour fédérale d'empêcher cette divulgation.

La très grande majorité des affaires judiciaires dont la Cour fédérale est saisie aux termes de la *Loi sur l'accès à l'information* appartiennent à la deuxième catégorie. La plupart des retards qui affectent les dossiers relatifs à l'accès à l'information dont cette instance est saisie concernent également ce même groupe. Certains cas sont restés en souffrance pendant plusieurs années. Même si le petit nombre d'affaires ayant effectivement fait l'objet d'un jugement ont rarement été réglées à l'avantage du tiers, les retards ont en réalité eu le même effet que des refus de communiquer.

Il importe d'annoncer ici une très bonne nouvelle qui résulte des efforts du Commissaire, du gouvernement, de l'Association du Barreau canadien et de la Cour pour résoudre cette question des retards. Le 3 décembre 1993, le Juge en chef adjoint de la Cour fédérale a émis une directive relative à la pratique exigeant que tous les recours en révision entrepris en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* soient entendus et décidés rapidement.

La solution est simple : chaque recours en révision devra être accompagné d'une ordonnance quant au calendrier des procédures et la marche à suivre que les parties devront respecter jusqu'à l'audience.

Cette directive relative à la pratique s'appuie sur des modifications récentes aux règles de la Cour fédérale, qui donnent à celle-ci le pouvoir d'intervenir de sa propre initiative, en cas de retard ou d'inaction des parties. La directive s'applique aussi aux recours en révision déposés avant le 1^{er} janvier 1994. À ce jour, la Cour fédérale a mis fin à 24 recours en révision.

En 1993, 55 recours en révision ont été introduits en vertu de la Loi. En ajoutant à ce nombre les retards des années précédentes (109 dossiers), un total de 164 affaires attendaient instruction. Cependant, l'effet combiné de l'intervention du Commissaire à l'information et des nouvelles directives relatives à la pratique auront permis de produire un effet sans précédent: 40 désistements et 37 jugements se sont produits en une année. Les retards à la Cour fédérale ne comprennent maintenant que 87 affaires en souffrance, soit un nombre inégalé depuis 1989.

La Cour fédérale mérite d'être félicitée pour avoir tenu compte des ennuis causés par les retards dans les affaires d'accès et s'être occupée avec diligence de trouver une solution pratique. Il est à espérer qu'avec le temps, la Cour se dotera de règles spéciales pour les affaires d'accès à l'information, ainsi que la Loi le laisse entrevoir. D'ici à ce qu'elle révise ses règles (et examine les changements proposés par le Commissaire), cette directive relative à la pratique marque un pas important dans la bonne direction.

Bien entendu, tout nouveau mécanisme exige une période d'adaptation. En l'occurrence, les fonctionnaires du greffe à la Cour fédérale ont dû se familiariser avec les directives et avec le rôle «proactif» qu'elle suppose implicitement pour le greffe. Le Commissaire leur est reconnaissant pour le professionnalisme dont ils ont fait preuve, en veillant à ce que le public et les membres de la profession juridique soient informés de la nouvelle procédure et s'y conforment.

Comment était-ce avant la parution de l'instruction du juge ?

Depuis 1992, le Commissariat a déployé des efforts considérables pour amadouer, persuader, encourager et pousser à l'action les parties en cause dans les affaires concernant des renseignements de tiers (article 44), dans l'espoir d'en arriver à des règlements. Moyennant un droit de 50 \$ (à acquitter en exerçant le recours) les entreprises pouvaient efficacement retarder la divulgation des renseignements pendant des années, pour la simple raison que le ministère de la Justice ne mettait pas beaucoup d'ardeur à défendre ces dossiers.

Au cours de l'exercice financier 1993-1994, le Commissaire est intervenu pour assurer le règlement rapide de quatre affaires relatives à l'article 44. Par conséquent, il ne reste plus que neuf cas de ce type datant d'avant 1991.

Au début de l'année visée par le rapport, 17 affaires relatives à des rapports d'inspection de transporteurs aériens étaient en souffrance devant la Cour. Le Commissariat a aidé à la résolution de la plupart d'entre elles. Au moment de la rédaction de ce rapport, seulement 3 affaires étaient toujours en souffrance.

Malheureusement, le Commissariat a également eu la déception de découvrir que des retards administratifs déraisonnables survenaient parfois dans la divulgation des renseignements, même après que le débat juridique est terminé. Cela est arrivé notamment pour l'affaire Perimeter Airlines Ltd. c.

Ministre des Transports (Cour fédérale n° T-2727-89). La demanderesse, une journaliste de Winnipeg, reçut en décembre 1993 de la part de Transports Canada un colis de documents où elle a trouvé des copies de rapports de vérification concernant la société Perimeter Airlines de Winnipeg. Or, c'est en octobre 1989 qu'elle avait demandé que ces renseignements lui soient communiqués en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*.

Quatre ans plus tard, le fait que cette société ait utilisé du matériel et des instruments en mauvais état au milieu des années 80 n'était plus une nouvelle fraîche. Et le fait qu'à la même époque, cette ligne aérienne ait demandé à ses pilotes d'excéder le nombre maximum d'heures de vol n'allait pas non plus faire les manchettes. D'après les registres, l'un de ces pilotes (dont l'avion s'est écrasé sur le toit d'un immeuble de bureaux en 1987) avait effectué 110 heures de vol de plus que la limite autorisée, au cours des trois mois qui avaient précédé l'accident.

Par contre, il y avait bien une information qui allait intéresser la journaliste, de même que les lecteurs de la première page de son journal : pendant des années, la société Perimeter avait pu, sans problème, pour seulement 50 \$, bloquer la divulgation des vérifications menées sur elle - alors que, d'après les fonctionnaires des Transports, ces renseignements ne pouvaient pas légalement être tenus secrets.

Le cas de cette journaliste n'est qu'une affaire parmi des dizaines d'autres du même type, qui avancent à pas de tortue dans la filière de la Cour fédérale. Perimeter Airlines a accepté de communiquer les rapports de vérification en mars 1993, lorsque le Commissariat a annoncé à ce transporteur qu'il était sur le point d'intervenir.

On s'attendait que Transports Canada communique rapidement les documents. À la surprise du Commissaire, ce n'est que le 21 mai 1993 que le ministère de la Justice a déposé une demande en désistement du recours en révision. Qui plus est, c'est seulement en décembre 1993 que les ministères de la Justice et des Transports ont effectivement pris les mesures nécessaires pour livrer les documents à la demanderesse.

Il va sans dire que la divulgation devrait toujours suivre sans délai le rejet d'un recours en révision intenté par un tiers ou la demande en désistement déposée auprès de la Cour. De temps à autre, il apparaît pourtant nécessaire de rappeler l'évidence aux institutions gouvernementales. Le Commissaire entend suivre de près les situations analogues à celle-ci.

Le Commissaire devant la Cour fédérale

Dans l'affaire Wells c. Ministre des Transports et le Commissaire à l'information (Cour fédérale n^{os} T-1729-92 et T-2160-92), le Juge en chef adjoint statua que le mécanisme d'enquête, ainsi que les constatations et recommandations du Commissaire, n'étaient pas sujets à révision par la Cour en vertu de l'article 41. La Cour souscrivait ainsi à l'avis du Commissaire, à savoir que seule la décision d'une institution fédérale de refuser de communiquer des documents peut faire l'objet d'un recours en révision.

Un problème analogue avait été soulevé dans l'affaire Cloutier c. Premier Ministre et le Commissaire à l'information (Cour fédérale n° T-25-94). Le Juge Rouleau a alors accueilli la motion par laquelle le Commissaire demandait à être radié à titre de partie intimée dans le recours en révision. En vertu de la Loi, les recours en révision doivent être exercés contre le responsable de l'institution fédérale qui a pris la décision. Le Commissaire ne peut être mis en cause au moyen de cette procédure.

Dans l'affaire Le Commissaire à l'information c. Ministère de la Santé nationale et du Bien-être social

(Cour fédérale n° T-1610-93), le Commissaire a exercé au nom du demandeur, un avocat de l'Association pour les droits des non-fumeurs, un recours en révision du refus, par Santé Canada, de divulguer les mémoires reçus du Conseil canadien des fabricants de produits du tabac, à propos du projet de ce ministère de modifier le règlement régissant les avertissements imprimés sur les paquets et les cartouches de cigarettes. Le ministère avait décidé que les représentations du Conseil pourraient être tenues secrètes en vertu de l'exception relative aux «avis et recommandations». Le Commissaire n'était pas d'accord pour dire que les avis reçus de l'extérieur du gouvernement pouvaient être ainsi soustraits à la communication.

Pendant que les procédures étaient en cours, le ministre de la Santé a décidé de divulguer les documents . Le Commissaire a retiré son action en justice.

On retrouve des éléments analogues dans l'affaire Le Commissaire à l'information c. Administration de pilotage de l'Atlantique (Cour fédérale n^{os} T-368-94 et T-369-94). Ici, un marin de profession avait demandé qu'on lui communique des renseignements financiers et le contrat, alors en vigueur, qui avait été adjugé par l'Administration de pilotage de l'Atlantique (APA) à l'un de ses concurrents. Dans une autre affaire connexe, le même marin était en procès avec l'Administration de pilotage de l'Atlantique et il voulait savoir ce que l'APA versait aux témoins à titre de rémunération et de remboursement de frais. Après enquête sur les deux questions, le Commissaire a recommandé une divulgation complète. Le Commissaire a plus tard porté l'affaire devant le tribunal, après que l'Administration de pilotage de l'Atlantique eut refusé d'appliquer ses recommandations. Pendant le déroulement des procédures, le responsable de l'APA a changé d'avis et a décidé de divulguer les documents.

Les choses se sont passées autrement dans l'affaire Bande indienne Peguis c. Ministre des Affaires indiennes et du Nord (Cour fédérale n° T-1297-92) et dans une affaire connexe Robert Sutherland c. Ministre des Affaires indiennes et du Nord (Cour fédérale n° T-2573-93). Dans ces cas, un membre de cette bande indienne avait demandé à voir l'entente de financement conclue entre celle-ci et le Ministre, ainsi que les vérifications financières effectuées en application de l'entente. Le ministère l'ayant informé qu'il avait reçu cette demande et qu'il avait l'intention de transmettre certains documents au demandeur, le Conseil de la bande Peguis a intenté un recours devant la Cour fédérale, afin d'empêcher la divulgation de *tous* les renseignements demandés. Malheureusement, ce n'est que neuf mois plus tard environ que le ministère a informé le demandeur qu'il avait le droit de se plaindre au Commissaire à l'information.

Fait plus étonnant encore : le membre de la bande s'étant plaint au Commissaire, les collaborateurs du Ministre n'ont pas coopéré à l'enquête, pour le motif que l'affaire avait été portée en cour par la bande indienne. Le Commissaire a poursuivi son enquête jusqu'au bout, il a jugé la plainte fondée et a recommandé au Ministre que certains documents soient divulgués. Le Ministre a refusé de se rendre à cette recommandation. Avec le consentement du demandeur, le Commissaire a alors sollicité et obtenu l'autorisation d'intervenir en tant que partie dans l'action judiciaire. Peu après son intervention, la bande indienne Peguis a accepté de retirer la contestation par laquelle elle avait remis en cause la décision du Ministre de divulguer.

Par suite de ce désistement, le juge Rothstein a ordonné à la bande indienne de verser 1 750 \$ au membre de la bande, pour couvrir les frais qu'il avait dû engager pour retenir les services d'un avocat et se présenter devant la Cour d'appel, à propos de son droit de comparaître dans cette affaire en tant que partie. La question des exceptions que le Ministre avait invoquées a fait l'objet d'un débat le 25 février 1994. Le jugement a été mis en délibéré.

Par ailleurs, le Commissaire à l'information a demandé l'autorisation d'intervenir dans une affaire

judiciaire dont était saisie la Cour d'appel et qui concernait les mots «documents [...] relevant d'une institution fédérale», contenus dans l'article 4 de la Loi. Le sens de cette expression est capital, car elle désigne les seuls documents auxquels la Loi s'applique. Le cas Postes Canada c. Ministère des Travaux publics et Michael Duquette (Cour d'appel fédérale, dossier n° A-371-93) concerne la validité de la décision prise par Travaux publics Canada (institution fédérale visée par la Loi) de divulguer certains documents que cet organisme conserve pour pouvoir assurer certains services de gestion des biens à Postes Canada (institution fédérale non visée par la Loi). La décision était valide si les documents «relevaient» de lui, mais ne l'était pas s'ils relevaient de Postes Canada.

La Cour a conclu à la validité de la décision de Travaux publics Canada. Bizarrement, toutefois, devant le tribunal, Travaux publics Canada n'a pas voulu défendre sa décision : l'organisme s'est contenté de comparaître sans prendre position. Ayant appris que le gouvernement avait l'intention d'adopter la même attitude non interventionniste au niveau de l'appel, le Commissaire à l'information a sollicité l'autorisation d'intervenir, pour plaider l'interprétation large du terme «relever de».

La signification juridique qui sera donnée à l'expression «documents [...] relevant d'une institution fédérale» aura des conséquences directes sur le droit qu'a chaque personne de se faire communiquer les renseignements du gouvernement, en application de la Loi. Ce droit est assorti de la possibilité de demander que les décisions du gouvernement soient réexaminées par une instance indépendante, la capacité du Commissaire d'exécuter son mandat et l'habilitation et la compétence qu'a la Cour fédérale de réviser toute décision de divulguer, ou de refuser de divulguer, des documents. Le rapport de l'année prochaine fera le point sur la suite des événements.

Décisions de la Cour fédérale

Au cours de l'année financière 1993-1994, la Division de première instance de la Cour fédérale délivra quatre autres décisions concernant des litiges relatifs à la *Loi sur l'accès à l'information*. Trois de ces décisions ont fait l'objet d'un pourvoi devant la Cour d'appel fédérale. La première a été évoquée plus haut. Il s'agit de l'affaire Postes Canada c. Ministère des Travaux publics et Michael Duquette (Cour fédérale n° T-2059-91), pourvoi n° A-372-93).

D'après la décision du juge Rothstein, tout document qui se trouve matériellement en la possession d'une institution fédérale est réputé être un document «relevant d'une institution fédérale». Il est donc visé par la *Loi sur l'accès à l'information*, sans égard à la manière dont les renseignements contenus dans ces documents sont arrivés entre les mains de l'institution.

Dans l'affaire Postes Canada c. Ministère des Travaux publics (Cour fédérale n° T-284-94; pourvoi n° A-607-93), le juge McKeown est arrivé à la conclusion que la décision d'un ministre de divulguer des documents demandés en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* ne peut être révisée en vertu de l'article 18 de la *Loi sur la Cour fédérale*. Tout recours en révision d'une telle décision doit être exercé aux termes des dispositions de la *Loi sur l'accès à l'information*, devant la Cour fédérale.

Dans l'affaire Keddy c. Président de l'Agence de promotion économique du Canada Atlantique (Cour fédérale n° T-2296-91), le juge McKay a décidé, en août 1993, que les documents en litige constituaient des renseignements financiers et commerciaux dont la communication était dûment exceptée selon l'alinéa 20(1) b) de la Loi. La Cour appuyait ainsi le Commissaire à l'information qui avait tiré la même conclusion après son enquête sur la plainte du demandeur.

De l'avis de la Cour, les considérations factuelles qui justifiaient que les rapports des consultants soient soustraits à la divulgation sont les suivantes : certaines personnes avaient demandé une aide financière à l'Agence et lui avaient remis des rapports de consultants confidentiels. Ces personnes avaient présenté leurs demandes sur des formulaires de l'Agence, où il est dit que les renseignements donnés seront considérés comme confidentiels. L'Agence a toujours traité les renseignements fournis de manière confidentielle. De plus, chacun des consultants avait expressément interdit par écrit aux personnes pour qui les rapports avaient été établis de les divulguer sans leur consentement.

Dans l'affaire Dagg c. Ministre des Finances (Cour fédérale n° T-2662-91; pourvoi n° A-675-93), le juge Cullen a conclu qu'il fallait communiquer les noms, les signatures, les numéros d'identité et les heures d'arrivée et de départ consignés dans le registre des visiteurs qui entrent et sortent des locaux d'un certain ministère après les heures de travail. D'après lui, ces données ne constituent pas des «renseignements personnels», au sens de la définition contenue dans la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, et n'ont par conséquent pas à être protégés. Cette décision est en contradiction avec les conclusions tirées par le Commissaire à l'information, après enquête sur cette affaire. Ce dernier considère la divulgation comme une sérieuse intrusion dans la vie privée. Le Commissaire à la protection de la vie privée est, lui aussi, inquiet des conséquences de cette décision et a obtenu l'autorisation d'intervenir dans le pourvoi, pour défendre les intérêts en jeu.

Dans Le Greffier du Conseil privé c. Ken Rubin (Cour fédérale n° T-2922-91; pourvoi n° A-245-93), il s'agissait de savoir si les correspondances et autres communications échangées par une institution fédérale et le Commissaire à l'information au cours d'une enquête devenaient communicables une fois cette enquête terminée. L'institution fédérale, s'appuyant sur l'article 35 de la Loi, refusait de communiquer les documents, pour le motif que les enquêtes du Commissaire à l'information doivent être menées en secret. Elle affirme également que la divulgation des renseignements demandés pourrait vraisemblablement porter préjudice aux futures enquêtes du Commissaire.

La Cour d'appel a souscrit à l'idée que l'article 35 protégeait les renseignements contre la divulgation. La Cour est d'avis que le caractère confidentiel des représentations qui sont faites au Commissaire à l'information pendant le déroulement d'une enquête sur une plainte doit être préservé, sauf dans des circonstances précises. En l'occurrence, la Cour a jugé que le plaignant n'avait pas le droit de se faire communiquer ces renseignements.

Tableau 1

ÉTAT DES PLAINTES

	1^{er} avril 1992 au 31 mars 1993	1^{er} avril 1993 au 31 mars 1994
Non achevées de l'année précédente	232	241
Ouvertes durant l'année	729	768
Achevées durant l'année	720	733
Sous enquête	241	276

Tableau 2						
CONCLUSIONS DES PLAINTES						
<i>du 1^{er} avril 1993 au 31 mars 1994</i>						
Conclusions						
Catégorie	Réglée	Non-Réglée	Bien-fondé non établi	Abandonnée	TOTAL	%
Refus de divulguer	202	4	163	9	378	51,6
Retard (présomption de refus)	180	-	28	13	221	30,1
Prorogation de délai	18	-	20	-	38	5,2
Frais	20	-	17	4	41	5,6
Langue	-	-	1	-	1	0,1
Publications	-	-	-	-	-	-
Divers	28	-	24	2	54	7,4
TOTAL	448	4	253	28	733	100 %
100%	61,1	0,6	34,5	3,8		

Tableau 3						
DÉLAI D'EXÉCUTION (MENSUEL)						
Catégorie	*91.04.01 - 92.03.31		92.04.01 - 93.03.31		93.04.01 - 94.03.31	
	Mois	Plaintes	Mois	Plaintes	Mois	Plaintes
Refus de divulguer	8,93	427	5,58	376	5,40	378
Retard (présomption de refus)	2,13	107	1,86	135	2,18	221
Prorogation de délai	3,11	71	1,55	73	2,54	38
Frais	2,45	23	1,79	35	2,96	41
Langue	-	-	-	-	3,68	1
Publications	-	-	1,81	1	-	-
Divers	6,83	41	2,60	100	3,86	54
Moyenne	6,87	669	3,87	720	4,03	733

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

Tableau 4

RÉPARTITION DES PLAINTES PAR CONCLUSION
(selon les institutions fédérales)

du 1^{er} avril 1992 au 31 mars 1993

INSTITUTION FÉDÉRALE	Réglée	Non Réglée	Bien-fondé non établi	Abandonnée	TOTAL
Administrateur de l'Office du transport du grain	-	-	1	-	1
Administration de pilotage de l'atlantique	1	2	1	-	4
Affaires extérieures et Commerce extérieur	16	-	8	-	24
Affaires indiennes et du Nord	9	-	3	1	13
Agence canadienne de développement international	1	-	-	-	1
Agence de promotion économique du Canada atlantique	4	-	-	-	4
Agriculture Canada	12	-	3	1	16
Approvisionnements et Services	10	-	7	1	18
Archives nationales du Canada	5	-	17	-	22
Banque du Canada	2	-	-	-	2
Bureau du Conseil privé	53	-	8	2	63
Bureau fédérale de développement régional (Québec)	-	-	1	-	1
Bureau du Surintendant des institutions financières	1	-	-	-	1
Bureau fédérale de développement	10	-	-	-	10
Comité de surveillance des activités de renseignements de sécurité	1	-	3	-	4
Commission canadienne des droits de la personne	6	-	2	-	8
Commission canadienne d'examen des exportationis de biens culturels	4	-	1	-	5
Commission de l'immigration et du statut de réfugié	57	-	41	5	103
Commission de la Capitale nationale	2	-	1	-	3
Commission de contrôle de l'énergie atomique	2	-	1	-	3
Commission de la Fonction publique	1	-	-	-	1
Commission nationale des libérations conditionnelles	-	-	1	-	1
Communications	11	-	6	-	17
Conseil canadien des relations de travail	1	-	-	-	1
Conseil d'examen du prix des médicaments	-	-	1	-	1

brevetés					
Conseil du Trésor du Canada - Secrétariat	1	-	-	-	1

Tableau 4					
INSTITUTION FÉDÉRALE	Réglée	Non Réglée	Bien-fondé non établi	Abandonnée	TOTAL
Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes	1	-	5	-	6
Conseil des Arts du Canada	2	-	-	-	2
Conseil national de recherches du Canada	-	-	1	-	1
Consommation et Corporations	2	-	5	-	7
Défense nationale	31	-	20	1	52
Diversification de l'économie de l'Ouest	-	-	4	-	4
Emploi et Immigration	23	-	11	3	37
Énergie, Mines et Ressources	4	-	-	-	4
Environnement	15	-	9	2	26
Finances	12	-	4	-	16
Forêts	1	-	-	-	1
Gendarmerie royale du Canada	1	-	15	-	16
Industrie, Sciences et Technologie	5	-	12	2	19
Justice	10	-	4	-	14
Monnaie royale canadienne	1	-	1	-	2
Office Canada-Terre-Neuve des hydrocarbures extracôtiers	-	-	1	-	1
Office national du film	2	-	-	-	2
Office national des transports	1	-	-	-	1
Pêches et Océans	13	-	4	2	19
Revenu Canada, Douanes et Accise	19	1	5	2	27
Revenu Canada, Impôt	4	-	6	-	10
Santé et Bien-être social	11	1	3	3	18
Secrétariat d'État du Canada	11	-	8	-	19
Service Canadien du rens. de sécurité	12	-	7	-	19
Service correctionnel	7	-	5	-	12
Société can. d'hypothèques et de logement	1	-	1	1	3
Société canadienne des ports	1	-	1	-	2
Société de développement de l'industrie cinématographique canadienne	1	-	-	-	1
Solliciteur général	2	-	-	-	2
Transports, Bureau de la sécurité des	-	-	2	-	2
Transports	32	-	12	1	45
Travail	1	-	-	-	1
Travaux publics	12	-	1	1	14
TOTAL	448	4	253	28	733

Tableau 5

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

Fermée: du 1^{er} avril 1993 au 31 mars 1994

Hors Canada	15
Terre-Neuve	23
Île-du-Prince-Édouard	-
Nouvelle-Écosse	29
Nouveau-Brunswick	5
Québec	166
Région de la capitale	196
Ontario	121
Manitoba	11
Saskatchewan	9
Alberta	70
Colombie Britannique	78
Yukon	-
Territoires du Nord-Ouest	10
TOTAL	733

Quelques cas, en bref

Un départ retardé

(01-94)

Un homme de Terre-Neuve, qui souhaitait obtenir la correspondance échangée entre le ministère de la Défense nationale (MDN) et le gouvernement du Québec, à propos de l'entraînement au pilotage des militaires à la BFC Goose Bay, a dû faire face à une attente déraisonnable.

Ayant déposé sa demande à la mi-février 1992, il n'a aucune nouvelle pendant sept mois. La première réponse qu'il reçoit est décevante. Le ministère veut six autres mois pour chercher les lettres et consulter le Québec. Il veut aussi 2 000 \$ pour les frais et réclame une avance, selon la coutume. À ce moment, le ministère interrompt complètement son travail sur le dossier.

Cet homme est non seulement déconcerté, mais étonné. «Le MDN participe à une évaluation environnementale fédérale de l'entraînement depuis 1986», écrit-il au début d'octobre. «Il semblerait normal qu'il veuille tenir les documents en question à portée de la main, aux fins de la communication avec le public et des pourparlers en cours avec le gouvernement du Québec, de même que pour répondre aux besoins du groupe chargé de l'examen environnemental».

Un mois plus tard, le problème des frais est résolu : l'homme accepte que la recherche soit limitée à un seul endroit, et le ministère ramène son devis de 2 000 \$ à 300 \$; il amorce le travail à la mi-novembre, sur réception d'un dépôt.

Mais d'autres retards allaient survenir. Au lieu des trente jours prévus pour retrouver toutes les lettres, il faut deux mois et demi. Le ministère avance plusieurs explications : il a dû se concentrer sur d'autres demandes du même homme; la division manque de personnel; contre toute attente, un fonctionnaire important s'est absenté pour des raisons personnelles.

Les responsables du MDN ont ensuite eu besoin de temps pour consulter le Québec - un mois et demi de plus - et pour obtenir l'autorisation de leur ministre : il a fallu vingt-neuf autres jours pour avoir son aval. Les lettres sont enfin communiquées à la fin d'avril 1993.

Même si l'homme avait accepté que la recherche soit limitée, la démarche a nécessité 161 jours, soit à peine moins que les 180 jours qu'on avait d'abord prévus pour une recherche plus poussée.

Le Commissaire à l'information a jugé que le ministère de la Défense avait, dès le départ, mis un temps déraisonnable à répondre. D'après la loi, il aurait dû le faire dans les trente jours, ne serait-ce que pour aviser le demandeur d'une prorogation raisonnable du temps de recherche.

Le Commissaire estime également qu'un prolongement de délai de 180 jours est excessif. Pis encore, ce délai a commencé avec six mois de retard. Pour couronner le tout, il a fallu un mois pour obtenir la signature du Ministre.

Tout cela est jugé inacceptable, et le ministère a mérité qu'on le place sur la liste restreinte des

institutions qui seront bientôt passées en revue par le Commissariat.

Une suite d'erreurs

(02-94)

Il est toujours malheureux qu'une communication défailante prive les gens de leurs droits. Le cas s'est produit au ministère des Pêches et Océans lorsqu'un «habitué» de la *Loi sur l'accès à l'information* a déposé une de ses nombreuses demandes pour obtenir les sondages et enquêtes menés entre mars 1993 et le moment de sa demande, soit la mi-mai.

Les responsables de l'accès à l'information et de la protection de la vie privée (AIPVP) du ministère se sont rapidement mis en contact avec la Direction des communications, qui fait faire ses sondages d'opinion par des professionnels. En juin, un fonctionnaire de la direction a annoncé aux responsables de l'AIPVP que l'une des deux études demandées avait été communiquée à l'homme de la Colombie-Britannique, et que l'autre n'était pas terminée au moment du dépôt de la demande. Ainsi donc, à la fin de juin, un responsable de l'AIPVP a annoncé au demandeur que les renseignements qu'il désirait n'étaient pas entre les mains du ministère le jour où il les avait sollicités.

L'homme n'était pas satisfait. On ne lui avait remis qu'un exemplaire du questionnaire du premier sondage, et il n'avait en main qu'une portion des résultats. Il les voulait tous et il s'est plaint au Commissaire à l'information, soutenant qu'en fait, le ministère possédait des données qu'il affirmait ne pas avoir.

Il fallait débrouiller tout cela. L'enquête a révélé que le service des communications s'était trompé lorsqu'il avait dit que l'homme avait les résultats du premier sondage. Si tout le monde s'était donné la peine de vérifier, notamment pour savoir quels sondages étaient disponibles, quelles portions de sondages avaient été envoyées et quelles portions n'étaient pas disponibles, cet homme n'aurait pas eu à se plaindre.

Au bout du compte, tout s'est éclairci. En août, l'homme a reçu certains renseignements et on lui a indiqué où il pourrait en trouver d'autres.

Le Commissaire à l'information en arrive à la conclusion que, tout bien considéré, le ministère n'a pas eu l'intention de priver quiconque de ses droits. Ce sont plutôt l'inexpérience et le manque de communication qui sont à l'origine de cette série d'erreurs.

Deux chapeaux

(03-94)

La Loi sur l'accès autorise les organismes gouvernementaux à refuser de divulguer les avis donnés à des ministères ou à des ministres. Cette règle ne s'applique toutefois pas lorsque les avis en question proviennent de consultants.

De l'avis du Commissaire à l'information, la Loi ne permet pas aux ministères de décider, à leur gré, qui est et qui n'est pas consultant. La question n'est pas subjective.

On en trouve une illustration dans une affaire qui commence à la fin de 1992, lorsqu'un journaliste demande qu'on lui communique le rapport du Juge René Marin sur la police de Ports Canada. Au début de 1993, la Société canadienne des ports lui répond : par un texte considérablement amputé, où ont été supprimées, entre autres, les conclusions et recommandations du juge.

La Société canadienne des ports soutient alors que le Juge Marin, quoiqu'il ne soit pas son employé, n'est pas un consultant : il est membre de plein droit de la Société, où il siège à un comité chargé d'une étude sur la police de Ports Canada.

Néanmoins, on savait que le juge avait reçu 60 000 \$ pour son travail (ce fait avait été révélé au journaliste). À quel titre? Une enquête a été instaurée, et la question a été posée. On a alors appris qu'il avait été rémunéré en tant que consultant. La Société a vite accepté de ne plus invoquer les exceptions s'appliquant aux avis donnés au gouvernement.

Il arrive que certaines personnes qui travaillent dans l'administration fédérale portent plusieurs chapeaux, comme cette affaire l'illustre éloquemment. Toutefois, le couvre-chef qui compte est celui auquel la rémunération est attachée.

Tout peut servir

(04-94)

Un historien, qui avait demandé des renseignements sur les activités du Parti communiste du Canada à Toronto au cours des années 30, a reçu une réponse inhabituelle. Les fonctionnaires du Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS), après avoir examiné 2 291 pages de documents, lui en ont fait parvenir 1 798, la plupart partiellement amputées. Le demandeur s'est alors plaint au Commissaire à l'information de ce que plus de 20 p. 100 des documents avaient été soustraits à la communication. Il voulait aussi savoir ce qu'il y avait sous les traits d'encre noire.

Ayant examiné les exceptions une à une, un enquêteur a découvert que certaines avaient été invoquées à tort et il a persuadé les fonctionnaires du SCRS de divulguer environ 200 pages contenant d'autres renseignements. C'est ici qu'apparaît le côté inhabituel de la réponse du SCRS. Les fonctionnaires avaient entièrement supprimé certaines pages parce que - avaient-ils supposé - l'historien ne les voulait pas. La *Loi sur l'accès à l'information* ne prévoit pas que l'on puisse porter un jugement de ce genre.

Il est vrai que, par le passé, l'historien avait demandé, pour réduire les frais de photocopie, que l'on supprime les pages titres, les blocs signature et autres documents du même genre. Mais cette fois-ci, on ne lui avait pas donné le choix à cet égard. Pour résoudre le problème, le SCRS a accepté de lui remettre certaines pages échantillons des renseignements que l'enquêteur avait jugées indûment supprimées. Mais l'historien a réclamé le reste. Tout pouvait lui servir dans son travail.

Cette affaire montre bien que la valeur d'un document, comme la beauté d'une personne, est subjective. Seul le demandeur sait ce qui compte pour lui. Les fonctionnaires prennent des libertés lorsqu'ils décident que tel renseignement est inutile et ne doit pas être communiqué au demandeur.

Contrôle et chevaux sauvages

(05-94)

Une femme de l'Alberta demande au ministère de la Défense nationale (MDN) de lui communiquer les enregistrements sur bande magnétique des réunions d'un comité consultatif de citoyens, que la base des Forces canadiennes Suffield avait formé par suite de plaintes selon lesquelles des chevaux sauvages en liberté nuisaient au milieu naturel de la base.

C'est une consultante, engagée par le commandant de la base pour travailler auprès du comité, consigner ses préoccupations et formuler ses recommandations, qui possédait ces enregistrements. Le ministère répond à la demanderesse que ces bandes ne relèvent pas de son autorité et qu'il n'est pas habilité à les communiquer en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*.

La demanderesse porte alors plainte auprès du Commissaire à l'information. L'enquête révèle que, même si le ministère avait remis des bandes magnétiques vierges à la consultante et qu'il les avait plus tard fait transcrire par un employé, il ne possédait plus qu'un compte rendu écrit de la réunion. Il n'avait plus les bandes. Pouvait-on affirmer que celles-ci étaient sous le contrôle du MDN, alors qu'il n'en avait pas la possession?

L'enquête a confirmé que le ministère avait embauché la consultante, mais il était clair, d'après les termes du contrat et de l'énoncé de travail, que c'était le comité, et non le MDN, qui devait diriger son travail.

Certes le ministère avait rémunéré la consultante et fourni du matériel au comité, mais il n'avait demandé en retour qu'à recevoir le texte du compte rendu de la réunion et des recommandations concernant le problème des chevaux sauvages.

Par conséquent, non seulement le ministère ne possédait pas les documents, mais il n'avait apparemment aucun droit juridique sur eux. Il avait donc eu raison de dire que les documents demandés n'étaient pas sous son contrôle.

Cette affaire illustre combien il est difficile parfois de déterminer si un renseignement est visé ou non par la *Loi sur l'accès à l'information*.

Le moyen le plus simple est souvent le meilleur

(06-94)

Un citoyen de Stoney Creek (Ontario) souhaitait connaître les noms des sociétés qui importent au Canada des quantités importantes de tubes et de soupapes. Sa première démarche, un recours à la *Loi sur l'accès à l'information*, a donné lieu à une masse de correspondance et à une longue enquête.

À Revenu Canada, le secteur chargé des douanes et de la taxe d'accise estimait que la divulgation de ces renseignements, fournis par des importateurs en 1990, risquait de nuire aux affaires de ces entreprises. Celles-ci pourraient, par la suite, hésiter à fournir spontanément certains renseignements au ministère. Comme il l'avait déjà fait pour d'autres demandes concernant les importations, Revenu Canada a invoqué le paragraphe 20 (1) de la Loi pour soustraire l'identité des importateurs à la divulgation. Cette disposition affirme nettement que les ministères doivent protéger les documents qui contiennent des renseignements commerciaux confidentiels que leur ont remis des tiers ainsi que les renseignements dont la divulgation risquerait vraisemblablement de nuire à la compétitivité d'un tiers.

Après avoir attendu près de six mois, le demandeur a reçu une liste, créée par ordinateur, qui ne comportait que deux colonnes. La première se composait de 735 montants distincts, en dollars, et la seconde des noms des provinces auxquelles les produits étaient destinés. À la suite de sa plainte, les enquêteurs du Commissariat à l'information se sont rendu compte que l'application systématique de l'alinéa 20 (1) (b) à plus de 700 sociétés était à l'origine de la non-communication des noms et adresses.

Les représentants du Commissariat à l'information et de Revenu Canada se sont réunis et ont échangé des correspondances. Finalement, environ 18 mois après la réception de la demande, le ministère a fait parvenir un avis à chacun des importateurs : avaient-ils des motifs susceptibles de donner raison au ministère d'avoir invoqué des exceptions?

Certains cadres indignés ont répondu qu'il serait extrêmement injuste de révéler des renseignements sur leur entreprise. La grande majorité, toutefois, ne formula aucune objection, ou s'abstint de répondre. Les noms et adresses de ces sociétés ont donc été divulgués. Après d'autres discussions et un autre échange d'avis, de nouveaux noms ont été communiqués par le ministère. Au bout du compte, 502 noms sur 735 ont été divulgués, mais deux ans et demi après la demande.

C'est la conclusion de cette affaire qui en constitue l'élément le plus ironique. Sur l'avis du coordonnateur de l'accès à l'information et de la protection de la vie privée de Revenu Canada (Douanes et Accise), c'est ailleurs que l'homme a trouvé ce qu'il cherchait. En effet, le ministère de l'Industrie, des Sciences et de la Technologie lui a remis sans difficulté les renseignements sur les

importateurs de tubes et de soupapes. La voie directe, au bout du compte, lui a donné accès à plus de renseignements utiles que sa lutte pour obtenir l'information recherchée.

La solution de rechange n'existe pas toujours. D'ailleurs, le ministère de l'Industrie ne remet pas automatiquement à quiconque en fait la demande et sans poser de questions, les renseignements dont il a la garde.

Cette affaire montre clairement qu'il est nécessaire de concilier les droits d'accès officiellement garantis à tous par la loi, la position prise par Revenu Canada et la possibilité occasionnelle d'obtenir des renseignements auprès du ministère de l'Industrie.

L'inspection du compte rendu de l'inspecteur

(07-94)

Un Ontarien, à la fois copropriétaire et créancier d'une entreprise qui a fait faillite, dépose une demande auprès de l'ancien ministère de la Consommation et des Affaires commerciales. Il veut consulter les comptes rendus (conservés par ce ministère) des réunions des inspecteurs chargés de conseiller et d'orienter le syndic nommé par le tribunal.

Comme la *Loi sur l'accès à l'information* n'autorise pas la divulgation de renseignements financiers confidentiels remis au gouvernement, à moins que la personne qui les a fournis n'y consente (article 20), les fonctionnaires du ministère téléphonent au syndic. Le compte rendu, quoique qualifié de «rapport sur les réunions des inspecteurs», est conservé par le syndic, qui était présent aux réunions, tout comme les inspecteurs (représentants des créanciers) et les avocats (représentants des autres parties à la faillite). Le syndic refuse de divulguer le compte rendu. De fait, les inspecteurs avaient adopté une motion selon laquelle ce document devait être tenu confidentiel.

L'homme a porté plainte auprès du Commissaire à l'information. Il a alors fallu se demander si les inspecteurs avaient le droit d'adopter une telle résolution. La plainte, déposée en mars 1993, a entraîné des réunions et des échanges téléphoniques entre le Commissariat, les fonctionnaires du ministère, le syndic et le plaignant. Au bout du compte, comme cela se produit souvent, la question juridique est restée sans réponse et l'on a adopté une solution pratique.

En l'occurrence, les inspecteurs ont consenti à ce que le compte rendu ne soit pas confidentiel, le syndic a accepté de divulguer les renseignements et le ministère a levé son objection. En quelques mois, la question a été réglée.

Le poids de l'intérêt public

(08-94)

La Loi sur l'accès prévoit une bonne protection des renseignements secrets ou confidentiels que les sociétés fournissent au gouvernement volontairement ou pour obéir à la loi. Elle tient également compte de l'intérêt public en donnant aux fonctionnaires le droit de divulguer des renseignements commerciaux confidentiels ou délicats, lorsque la santé publique, la sécurité publique ou la protection de l'environnement risquent d'être compromis. Comment déterminer les cas où l'intérêt public doit

prévaloir? Comment trouver le point d'équilibre entre les intérêts des sociétés et ceux du public?

Dans l'esprit d'un certain journaliste, auteur d'une plainte au Commissaire à l'information, l'intérêt public est absolu, et l'on ne devrait jamais avoir à consulter les entreprises.

Il s'est plaint parce que sa demande, qui visait les comptes rendus des inspections menées dans 21 abattoirs, avait été retardée par les fonctionnaires d'Agriculture Canada. Ils avaient, comme il se doit, tenu compte de l'article 20 de la *Loi sur l'accès à l'information*, qui interdit la divulgation de renseignements confidentiels, délicats ou pouvant nuire à la compétitivité des entreprises, à moins qu'il n'existe un intérêt public supérieur.

L'inspection des viandes a pour objet de protéger la santé du public, disait le journaliste, et non pas d'aider les entreprises d'abattage et de conditionnement de la viande. Par conséquent, la décision de divulguer ou de ne pas divulguer les rapports des inspecteurs ne devrait dépendre que de l'intérêt public.

La Loi affirme clairement que les fonctionnaires *sont tenus* de refuser de divulguer les renseignements d'un tiers, à moins que l'intérêt public ne *justifie nettement* la perte financière, le préjudice porté à la compétitivité ou l'ingérence dans un contrat ou dans des négociations. Rien n'est absolu. Les deux éléments doivent être soupesés.

Les fonctionnaires, s'ils veulent faire un effort, même modeste, pour comparer les intérêts en question, doivent écouter les opinions des personnes susceptibles d'être lésées. Le journaliste a invoqué l'intérêt public. Mais les fonctionnaires ont eu raison de donner aux entreprises une chance de s'exprimer.

Parmi les 21 entreprises concernées, une douzaine n'ont pas répondu à Agriculture Canada, trois ont autorisé la divulgation des renseignements et six s'y sont opposées. Le ministère leur a fait savoir qu'il avait l'intention de procéder à la divulgation. L'une des entreprises a intenté sans délai un recours devant la Cour fédérale.

Le Commissaire, même s'il ne pouvait partager l'opinion du journaliste qui jugeait inutiles les consultations du ministère, a trouvé l'expérience instructive. La seule façon juste et raisonnable de comparer l'intérêt public et le préjudice subi par une société consiste à faire quelques recherches, et notamment à consulter les sociétés en cause.

Cherchez et vous trouverez

(09-94)

Une Ontarienne, qui avait partiellement perdu la mémoire à la suite d'un accident survenu à la fin des années 60, a soumis au Commissaire à l'information un cas inhabituel et touchant.

Plusieurs décennies après son accident, certains souvenirs lui sont revenus. Elle a alors voulu retrouver ses anciennes collègues de l'Aviation royale du Canada (ARC). Elle a parcouru les listes publiées dans un magazine destiné aux anciens militaires, mais en vain. Elle se rappelait le nom d'une de ses camarades et espérait la retrouver, pour ensuite, par son intermédiaire, contacter d'autres amies et de renouer avec elles.

Sa recherche commence aux Archives nationales du Canada, où les dossiers de ceux qui ont servi dans

les Forces armées sont conservés longtemps après leur libération. Là, on lui explique que le personnel a une lourde charge et qu'il s'occupe d'abord des demandes susceptibles d'aider les anciens militaires directement, que ce soit financièrement ou socialement.

Sur les conseils d'un responsable de l'accès à l'information aux Archives, elle adresse alors une demande de communication au ministère de la Défense nationale. Quelques jours plus tard, celui-ci lui annonce qu'il ne peut rien faire, car, cinq ans après la libération des militaires, il envoie leurs dossiers personnels aux Archives.

Déçue et irritée par le ton de la lettre et par le fait qu'on l'a renvoyée d'où elle venait, elle se plaint au Commissaire à l'information.

L'enquêteur à qui le dossier est confié constate que le ministère de la Défense a effectué une recherche dans son répertoire informatisé, lequel ne remonte qu'à 1973. Rien n'y a été trouvé. L'enquêteur s'adresse alors à un responsable de l'accès à l'information au centre des dossiers du personnel, aux Archives. Obligeant, ce fonctionnaire déploie des efforts exceptionnels et réussit à trouver l'adresse de l'ancienne collègue. Mais il reste une difficulté.

Ce renseignement ne peut pas être divulgué sans violer le droit à la vie privée que la *Loi sur la protection des renseignements personnels* garantit à cette personne. On trouve cependant une solution : la dame de l'Ontario envoie sa lettre aux fonctionnaires des Archives, et ceux-ci la font suivre. Plus tard, la dame de l'Ontario a fait parvenir une lettre de remerciement au Commissaire à l'information, où elle lui a appris qu'elle avait réussi à retracer son ancienne collègue de l'Aviation royale du Canada.

À l'étranger aussi

(10-94)

Un homme voulait obtenir les dossiers que le ministère des Affaires extérieures possédait sur la disparition de sa femme en Amérique centrale. Après quelques jours, on lui transmet trente lettres et notes de service échangées par les fonctionnaires d'Ottawa et leurs collègues en poste à l'étranger. Insatisfait, convaincu que d'autres renseignements existent, il se plaint au Commissaire à l'information.

D'entrée de jeu, le ministère affirme qu'il a divulgué tout ce qu'il possédait sur la question, moins quelques suppressions conformes à la loi. Néanmoins, l'enquêteur y regarde de plus près et trouve des indices montrant qu'un autre dossier existe peut-être dans un bureau situé à l'étranger.

Avec réticence, les fonctionnaires transmettent des télex à plusieurs missions. N'ayant rien reçu en retour, ils en concluent qu'aucune d'entre elles ne possède de renseignements. Le personnel du Commissariat persiste. Un fonctionnaire du ministère téléphone au Guatemala. D'autres renseignements sont alors trouvés et expédiés au demandeur.

Au bout du compte, les documents supplémentaires n'ont pas été difficiles à trouver. Avec un peu de bonne volonté au départ, il ne se serait pas écoulé dix mois entre la demande et la réponse. Il est du devoir des fonctionnaires de recueillir l'information, même si la recherche suppose une consultation avec des bureaux situés loin d'Ottawa. Comme une vérité partielle, une information qui n'est pas complète est beaucoup moins intéressante.

Communications manquantes

(11-94)

Un homme de Nouvelle-Écosse a demandé certains renseignements à un bureau du gouvernement à Halifax et a obtenu tout ce qu'il voulait. Malheureusement, la manière dont l'information lui a été présentée l'a amené à douter qu'il avait reçu une réponse complète. Il s'est plaint au Commissaire à l'information.

L'objet de la demande était la liste des communications interurbaines faites à partir d'un certain appareil téléphonique du bureau d'Approvisionnement et Services Canada, à Halifax, au cours de trois mois précis de 1992. La liste qui lui a été envoyée comportait plusieurs pages entièrement ou partiellement oblitérées. Aucune explication n'avait été fournie.

L'enquête a rapidement montré que les numéros supprimés concernaient en réalité des appels faits sur d'autres lignes téléphoniques. Et, effectivement, ces renseignements n'intéressaient pas le demandeur.

Toutefois, le ministère aurait pu éviter entièrement cette plainte, s'il avait observé les conseils contenus dans le bulletin du Secrétariat du Conseil du Trésor sur la question des renseignements non pertinents.

Discutez de la situation avec le demandeur, conseille cette directive. Expliquez-lui qu'une entente visant à ce que soient traitées uniquement les parties pertinentes des documents permet des économies de temps et d'argent. De toute façon, il importe que le ministère indique dans sa réponse au demandeur que les renseignements communiqués font partie d'un document plus long, où il est question d'autres sujets.

Le Commissaire à l'information est d'avis que les ministères devraient discuter avec les demandeurs avant de supprimer des renseignements jugés non pertinents. Faute d'une entente dans ce sens, le ministère est tenu d'expliquer pourquoi les renseignements non pertinents n'ont pas été communiqués. Si une exception prévue par la loi s'applique, elle doit être citée.

Le caractère non pertinent d'un renseignement ne peut, à lui seul, justifier une exception ou une suppression. Le Commissariat a rappelé au ministère la manière correcte et courtoise de procéder.

Dans ce cas précis, une petite communication interurbaine ou une lettre, avant l'envoi des listes, aurait peut-être évité le malentendu et la plainte.

Sondage après sondage : À suivre... ou pas?

(12-94)

Il a déjà été question de cette affaire dans des Rapports annuels précédents. Le Commissaire à l'information a saisi la Cour fédérale, après que le Bureau du Conseil privé eut refusé de communiquer à des chercheurs et à des journalistes plusieurs sondages d'opinion sur des questions constitutionnelles. L'affaire a été entendue quelques mois avant le référendum sur l'accord de Charlottetown concernant la Constitution. La décision de la Cour a toutefois été publiée après.

Le gouvernement affirmait qu'une divulgation des documents risquait vraisemblablement de nuire aux relations fédérales-provinciales (l'article 14 de la *Loi sur l'accès à l'information* prévoit une exception

à cet égard). La Cour a jugé qu'aucun lien direct n'avait été établi entre la divulgation des résultats de sondages et un éventuel préjudice à ces délicates relations. Elle a donc ordonné que les documents soient communiqués. Ces événements importants ont eu lieu pendant l'été et l'automne de 1992.

Voyant que le Bureau du Conseil privé continuait de refuser l'accès aux résultats des sondages, malgré la décision de la Cour, les journalistes et les chercheurs, de même que le Commissaire à l'information, ont été déçus et déconcertés. Le jugement n'avait modifié en rien la propension au secret du BCP. Une plainte a été déposée auprès du Commissaire à l'information au début de décembre.

Le Commissaire a écrit au Greffier du Conseil privé et il a reçu l'assurance que les sondages seraient divulgués. Les mois ont passé. À la mi-avril, le geste a enfin suivi la parole. Certains documents ont été divulgués, mais le BCP s'accrochait à l'article 14 pour tenir quelques pages secrètes, dont entre autres un graphique illustrant l'opinion du public à propos de l'attitude que devrait adopter le premier ministre du Québec, si une entente constitutionnelle offrait à la province une bonne partie, sinon la totalité, de ce qu'elle voulait.

Certains trouvaient que l'entêtement du BCP avait un côté curieux : les renseignements qu'il refusait de laisser sortir sous leur forme graphique avaient déjà été divulgués dans un texte narratif. Mais cette présentation graphique, protestait-il vigoureusement, avait plus d'effet qu'une version écrite et serait plus susceptible d'être mal interprétée. Mais le Commissaire n'a trouvé aucun mérite à cet argument ni à d'autres du même genre, et le BCP a communiqué les documents qui restaient.

Le nouveau gouvernement sera-t-il plus disposé à communiquer les résultats de sondages? L'avenir le dira. La prochaine épreuve concernera très probablement le référendum sur l'avenir du Québec, si celui-ci a lieu.

Gros sous et gros bon sens

(13-94)

Le Commissaire à l'information s'est trouvé devant un choix inhabituel : appuyer ce que certains verraient comme une ingérence dans la vie privée de plusieurs investisseurs ou demander la non-divulgation de renseignements qui pourraient leur procurer un petit avantage. Quelle alternative!

À l'origine de l'affaire : la plainte d'un comptable à l'esprit curieux de la région d'Ottawa, dont le ministère des Approvisionnements et Services avait rejeté la demande. Il désirait les noms et adresses des personnes qui ne s'étaient pas fait rembourser leurs actions des Entreprises Petro-Canada Inc., société de la Couronne abolie en 1984. Il souhaitait les retrouver et, contre rémunération, les aider à obtenir un remboursement.

Au départ, les registres du gouvernement indiquaient l'existence d'environ 42 000 actions non rachetées, chacune évaluée à 120,14 \$. Des lettres ont été envoyées et des annonces insérées dans les journaux. La plupart des actions ont été ainsi repérées. Au moment où le comptable présente sa demande, en février 1992, il reste 3 665 actions, estimées au total à 440 313 \$.

Le ministère refuse d'accéder à la demande, parce que les noms, adresses et données financières sont des éléments d'information que la *Loi sur la protection des renseignements personnels* interdit formellement de communiquer, à moins qu'il ne soit démontré que l'avantage de la divulgation pour le particulier justifie nettement l'ingérence dans sa vie privée.

Le Commissaire adresse la proposition suivante aux fonctionnaires du ministère : si eux-mêmes ne sont pas disposés à tenter une nouvelle fois de retracer les propriétaires des actions non remboursées, que le comptable, lui, soit autorisé à le faire. Les fonctionnaires soupèsent les deux possibilités, non sans demander l'avis du Commissaire à la protection de la vie privée. (Celui-ci est entièrement opposé à toute divulgation.)

En fin de compte, ils décident de faire un nouvel effort pour retrouver les actionnaires. Le Commissaire à l'information accepte cette solution, qu'il juge préférable à la divulgation. Le ministère a donc fait parvenir des lettres aux dernières adresses connues des actionnaires, ainsi que des communiqués à cent journaux canadiens et américains. L'équilibre entre le droit d'accéder à l'information et le droit à la vie privée était sauf.

Propositions modestes

(14-94)

Les entreprises qui désirent faire des affaires avec le gouvernement se servent parfois de la *Loi sur l'accès à l'information*, dans l'espoir d'apprendre pourquoi un de leurs concurrents a obtenu tel ou tel marché. À l'occasion, certains ministères sont enclins à considérer les offres qu'ils reçoivent en réponse à une Demande de propositions (DP) comme étant entièrement confidentielles. Ils soutiennent également que la divulgation de ces propositions risque de nuire aux intérêts commerciaux ou financiers des sociétés qui les ont soumises. Ils se prévalent ainsi de l'article 20 de la Loi pour refuser l'accès.

Deux demandes faites auprès du ministère des Transports (MDT) et une enquête du Commissaire à l'information ont toutefois montré qu'il n'est peut-être pas nécessaire de considérer comme incommunicables toutes les parties de toutes les propositions. Un citoyen de la Colombie-Britannique avait demandé qu'on lui transmette des copies des propositions présentées en réponse à deux DP. Les fonctionnaires du ministère lui ont fait parvenir le texte de sa propre soumission à l'un des marchés et les renseignements contenus dans le registre des offres à propos du soumissionnaire à qui l'autre marché avait été attribué. Le demandeur a ainsi appris le nom de la société retenue et le montant de son offre.

Le ministère, se prévalant de l'article 20, a soustrait à la communication six autres propositions. L'enquête, déclenchée par la plainte du demandeur au Commissaire, a bientôt permis de constater que la majeure partie des renseignements contenus dans les documents non communiqués étaient repris des documents d'appel d'offres remis par le ministère à tous les candidats.

Bien entendu, ces passages des propositions n'étaient pas confidentiels, puisqu'il s'agissait de renseignements auxquels le public avait accès. Toutes les entreprises avaient pu profiter des mêmes renseignements. On ne pouvait pas non plus affirmer raisonnablement que la divulgation de renseignements reçus par toutes les entreprises à l'une des premières étapes du processus puisse entraîner des pertes financières ou nuire à des négociations de marchés. Les alinéas 20 (1) c) et 20 (1) d) de la Loi ne s'appliquaient donc pas.

Le ministre des Transports a accepté, selon la recommandation du Commissaire, de communiquer les propositions, après prélèvements. Il a aussi accepté de divulguer entièrement le registre des offres, qui contenait les noms de toutes les entreprises dont les propositions avaient été jugées recevables et les montants des offres.

Le demandeur a donc reçu un peu moins que les propositions complètes. Il a pu, en tout cas, savoir quelles entreprises avaient satisfait aux exigences minimales du ministère, de même que le meilleur prix de chacune. Il a aussi pu voir comment les candidats présentent leurs propositions au gouvernement. Il n'a toutefois pas obtenu de renseignements financiers détaillés, ni rien qui puisse révéler si les entreprises avaient offert plus que le minimum.

Mais la grande question reste entière : le public devrait-il en savoir davantage sur les marchés de l'État? L'actuel Commissaire croit que oui et il aborde la question ailleurs dans le présent rapport. (Voir page xx.)

L'exception globale relative à la GRC

(15-94)

Dans beaucoup de régions du pays, ce sont des agents de la GRC qui exercent les fonctions de police provinciale et municipale. Des ententes ont été conclues avec les gouvernements provinciaux, de manière que soient soustraits à la communication les renseignements conservés par la GRC. À l'époque où beaucoup de provinces ne possédaient pas de loi sur la liberté d'accès à l'information, il était logique de conclure ces ententes. En effet, il aurait semblé insensé que les citoyens puissent consulter les renseignements relevant d'un organisme fédéral qui assurait un service au nom d'un gouvernement provincial, alors qu'aucun autre service provincial n'était tenu à ce type de transparence.

Aujourd'hui par contre, la plupart des provinces ont des lois sur la liberté d'accès à l'information; certaines renoncent d'elles-mêmes aux barrières qui protègent les documents de la GRC. Parmi elles, la Colombie-Britannique et la Nouvelle-Écosse, dont l'initiative mérite d'être applaudie.

Malheureusement, en Colombie-Britannique, la vieille entente n'avait pas été révoquée suffisamment tôt pour permettre à une femme de cette province d'accéder à certains documents portant sur l'accident de voiture dans lequel son fils avait trouvé la mort. Elle avait déposé sa demande au début de janvier 1993. Quelques jours plus tard, on lui a expliqué la nature de l'exception que la GRC doit appliquer en vertu du paragraphe 16 (3) de la *Loi sur l'accès à l'information*, où il est question de ces ententes. Aucune discrétion ne pouvait être exercée. En mars, elle s'est plainte au Commissaire à l'information.

L'enquêteur n'a pas tardé à apprendre que le gouvernement de la Colombie-Britannique avait informé la GRC de son intention d'abroger l'entente - attitude logique, puisque les droits d'accès à l'information devaient entrer en vigueur au niveau provincial cet automne-là. Comme l'entente était toujours en vigueur, la GRC avait eu raison de ne pas accéder à la demande de cette personne. Le Commissaire l'a donc informée du changement imminent et lui a annoncé qu'elle pourrait obtenir certains documents à une date ultérieure.

L'abrogation de ces ententes globales de confidentialité semble tout à fait normale. D'autres provinces devraient suivre l'exemple de la Colombie-Britannique et de la Nouvelle-Écosse.

Qui est le responsable dans cette boutique?

(16-94)

Toute réorganisation gouvernementale a des chances d'entraîner des problèmes pour les personnes qui s'attendent - et c'est leur droit - que les fonctionnaires leur fournissent rapidement soit des

renseignements soit un service. Lorsque certaines attributions sont transférées d'un ministère à un autre, les fonctionnaires risquent, pendant un certain temps, de ne pas savoir qui exerce les pouvoirs. Mais il ne faut pas que cette incertitude dure longtemps.

Cela n'a certainement pas été le cas l'année dernière, lorsqu'une demande de renseignements est restée en suspens, non pas dans un, mais dans deux services, à cause de la restructuration gouvernementale. La demande, déposée en mars 1993, provenait d'un journaliste qui souhaitait obtenir de l'information sur l'étendue et la nature des ramifications au Canada de certaines sociétés secrètes connues sous le nom de Triads, dont le siège est à Hong Kong et qui seraient impliquées dans des activités criminelles.

Il a déposé sa demande auprès d'Emploi et Immigration Canada, qui était alors responsable de l'aspect «sécurité» de la sélection des immigrants. Plusieurs semaines plus tard, après s'être entretenu avec un fonctionnaire de ce ministère, il décide de restreindre sa demande aux seuls renseignements versés aux dossiers au cours de l'année précédente. On lui promet une réponse avant 30 jours; c'est le délai légal. Au début de mai, il n'a toujours rien reçu.

C'est vers la mi-juillet, lorsqu'on lui annonce que les documents ne sont pas encore prêts, qu'il commence à comprendre que le problème est sérieux. On lui rappelle qu'il a le droit de porter plainte auprès du Commissaire à l'information, ce qu'il fait, mais pas immédiatement. Il attend encore trois mois. Observateur de la politique et de l'administration, ce journaliste déclare avec ironie qu'il croyait que le récent remaniement gouvernemental devait améliorer le service, et non pas le paralyser.

L'origine du mal, comme l'enquête l'a démontré, ne tenait pas seulement à la réticence des fonctionnaires. Le 25 juin, le gouvernement en place avait rendu public son projet de réduire le nombre de ministères, d'en fusionner certains et d'augmenter les tâches de certains autres. C'est le Solliciteur général qui devait être chargé de la politique d'immigration, dans le cadre d'un nouveau ministère de la Sécurité publique.

L'intention était ferme et l'annonce aussi. Néanmoins, à la fin de septembre, alors que les renseignements étaient prêts, personne ne savait de façon certaine qui était habilité à en autoriser la divulgation. La plainte n'a été déposée que quelques jours seulement avant l'élection du 25 octobre, qui allait changer beaucoup de choses, y compris le projet de transférer certaines parties du ministère de l'Immigration au nouveau ministère de la Sécurité publique. Le gouvernement nouvellement élu a annulé le transfert.

Après cette deuxième «mini-restructuration», l'identité de la personne légalement habilitée à signer était plus incertaine que jamais. En fin de compte, c'est le nouveau ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration qui a donné l'autorisation. La date? Le 29 novembre, soit environ sept mois après le dépôt de la demande.

Le retard le plus long s'était produit au ministère, au moment où les fonctionnaires tergiversaient sur la question de savoir s'il fallait ou non communiquer les renseignements. Le mal a toutefois été aggravé, faute d'une désignation claire de la personne autorisée à signer pendant la période de transition. À l'avenir, il faudra que les hauts fonctionnaires fassent attention et se rappellent qu'une réorganisation administrative ne doit pas prendre le pas sur des droits reconnus par la loi.

La consternante lenteur du BCP

(17-94)

Avec les affaires courantes et les tâches gouvernementales dont ils doivent s'occuper, les fonctionnaires peuvent être tentés de laisser de côté les demandes de renseignements des citoyens. C'est peut-être ce à quoi songeait le législateur lorsqu'il a imposé une limite de 30 jours pour la première réponse et des conditions précises pour la prolongation des délais. Certains ministères respectent la loi mieux que d'autres. Le Bureau du Conseil privé (BCP) compte, depuis un certain temps déjà, parmi ceux qui ne s'en occupent guère.

Un homme d'Ottawa souhaitait consulter plusieurs dossiers de la Commission d'enquête McDonald sur la GRC, qui a siégé au cours des années 70. Il dépose sa première demande en décembre 1991. Trente jours plus tard on lui répond qu'il faudra trois mois pour discuter avec des fonctionnaires d'autres ministères.

Les entretiens en question, avec des membres des ministères de la Justice et de la Défense nationale, commencent plus d'un mois après, comme allait le révéler plus tard une enquête sur l'institution retardataire. Les opinions des personnes consultées sont reçues à la mi-mars, après quoi le dossier reste ni plus ni moins en souffrance pendant cinq mois.

En outre, au début de décembre 1992, le demandeur perd son droit de se plaindre auprès du Commissaire à l'information. (Le Parlement a prévu un délai d'un an pour l'exercice de ce droit.) Il recommence donc du début et redemande les mêmes renseignements au BCP. Environ 30 jours plus tard, on lui répond qu'il faudra deux mois pour en discuter avec les fonctionnaires d'autres ministères.

Cette fois-ci, le BCP a eu l'idée de consulter aussi le juge D.C. McDonald, président de la Commission d'enquête, le ministère des Affaires extérieures et, de nouveau, le ministère de la Justice. La date limite, compte tenu de la prorogation, est le début d'avril 1993. En juin, rien n'a été divulgué; l'homme s'adresse alors au Commissaire à l'information. Il se demande, avec raison, pourquoi ces longues consultations n'ont pas été tenues après sa première demande.

Les fonctionnaires du BCP invoquent comme excuses le fait que la question est compliquée, que leur charge de travail est lourde et que la réponse du juge McDonald a entraîné un autre examen approfondi des dossiers. Il a fallu de nombreux appels téléphoniques et une réunion entre les fonctionnaires du Commissariat et ceux du BCP pour faire bouger le ministère.

Au bout du compte, à la mi-novembre, les dossiers ont été divulgués; le Commissaire s'est dit d'avis qu'un délai de près de deux ans pour répondre à une demande d'accès n'était en aucun cas acceptable. Le BCP, lui aussi, figure désormais sur la liste restreinte des institutions fédérales qui devraient sans tarder faire l'objet d'une vérification du Commissariat.

Histoire de fumée

(18-94)

Des militants de la lutte anti-tabac ont voulu savoir comment les fabricants de produits du tabac avaient réagi à l'appel de Santé et Bien-être social Canada sollicitant les vues du public sur son projet de faire inscrire des avertissements sévères sur les paquets de cigarettes.

Le ministère s'est refusé à laisser examiner les observations qu'il avait reçues des deux camps opposés dans le débat sur le renforcement des avertissements qu'impose la Loi réglementant les produits du

tabac. Il invoquait le l'alinéa 21 (1) a) de la *Loi sur l'accès à l'information*, qui donne aux ministères la possibilité de refuser la communication de documents contenant des avis adressés à une institution fédérale ou à un membre du Cabinet. Les fonctionnaires craignaient qu'une divulgation ne nuise aux futures discussions avec les groupes de pression.

Le Commissaire à l'information, ayant reçu une plainte, a persuadé les fonctionnaires de la Santé de demander à tous les groupes qui avaient envoyé des commentaires sur le projet en question s'ils accepteraient que leurs opinions soient divulguées. La plupart n'y avaient aucune objection, notamment : les Médecins pour un Canada sans fumée, le Conseil canadien sur le tabagisme et la santé et la société Imperial Tobacco Limitée.

Leurs vues ont donc été transmises à l'Association pour les droits des non-fumeurs. Deux avis du Conseil canadien des fabricants des produits du tabac sont toutefois restés secrets. Le ministère maintenait sa position selon laquelle le mémoire de cet organisme constituait un avis au gouvernement. Il soutenait que l'alinéa 21 (1) a) de la *Loi sur l'accès* pouvait être appliqué, que cet avis provienne d'un fonctionnaire de l'administration fédérale ou d'un membre du public.

Le Commissaire à l'information estimait, au contraire, que les avis provenant de l'extérieur de l'administration publique ne pouvaient pas être tenus secrets. À ce propos, il écrit : «Nous croyons que [l'article 21] ne doit s'appliquer que pour servir le principe de la responsabilité ministérielle, en protégeant pour 20 ans les processus internes entourant les politiques et la planification des institutions gouvernementales» (traduction libre).

Le ministère est resté sur ses positions. Le Commissaire a saisi la Cour fédérale, au nom de demandeur, en vue de forcer une divulgation. L'affaire devait être entendue à Ottawa au début de septembre. À la fin d'août, le ministère a communiqué les documents.

En attendant Godot

(19-94)

Beaucoup de journalistes travaillent en fonction du prochain journal télévisé ou du numéro du lendemain de leur quotidien et n'ont guère l'habitude d'être patients. Ils risquent à tout moment de se faire couper l'herbe sous le pied et craignent souvent de perdre la matière de leur prochain reportage. Un journaliste d'Ottawa s'est plaint au Commissaire à l'information de ce que les renseignements qu'il voulait n'arrivaient pas. Au début, ils auraient été à bord d'un navire, dans un conteneur; plus tard, on lui avait dit qu'ils étaient en quarantaine.

Le journaliste voulait obtenir tous les documents concernant la détention de prisonniers en Somalie par les Forces armées canadiennes. Il avait présenté une demande au début de juillet. Un mois plus tard, il s'est plaint, parce que le ministère de la Défense nationale (MDN) disait avoir besoin d'un délai supplémentaire de 60 jours avant de lui communiquer les documents, lesquels étaient à bord d'un navire en provenance de Somalie. Le journaliste supposait, avec raison, que certains de ces documents existaient au Canada et il souhaitait les voir en attendant que le reste arrive.

Les fonctionnaires du MDN croyaient n'avoir rien en main. L'enquêteur du Commissariat à l'information les a toutefois aidés à orienter leurs recherches à partir d'une allusion relevée dans certains documents du ministère. Quelques pages ont été trouvées et le ministère a été prié d'envisager la possibilité de les préparer pendant que les autres étaient en quarantaine. Il a refusé : les documents étaient très peu

nombreux, et l'on croyait qu'ils étaient visés par une exception.

À la fin de septembre, la quarantaine (imposée par Agriculture Canada pour empêcher les infestations d'insectes) était terminée. Une fois les conteneurs ouverts, les fonctionnaires du MDN ont annoncé qu'ils ne pouvaient pas trouver d'autres documents. L'attente avait été vaine.

Le Commissaire à l'information a jugé que les fonctionnaires du MDN avaient agi de bonne foi. Ils croyaient vraiment qu'ils leur faudrait chercher parmi une grande quantité de documents. À la fin, le peu qu'ils avaient trouvé à l'administration centrale du ministère de la Défense nationale, à Ottawa, était visé par l'exception de l'alinéa 16(1) a), lequel protège les renseignements recueillis au cours d'enquêtes licites.

Attaque préventive?

(20-94)

Un avocat d'Ottawa a été abasourdi lorsqu'il a reçu du ministère de la Défense nationale (MDN) le devis des frais qu'on exigerait pour traiter sa demande d'information. L'évaluation à 1 690 \$ de ce qu'il en coûterait pour rassembler et préparer les documents équivalait-elle à une tactique dissuasive? C'est ce qu'il cru, et il s'en est plaint au Commissaire à l'information.

Les documents demandés portaient sur une vérification menée à la direction de la gestion des locaux, à l'administration centrale du ministère de la Défense nationale, et sur l'enquête qui l'avait suivie. L'avocat avait déposé sa demande à la fin de juin. Quelques semaines après, il recevait le devis du MDN, accompagné d'une demande de versement d'une avance de 845 \$. La facture serait d'environ 1 000 \$ pour retirer les passages ne pouvant être communiqués et de 640 \$ pour la préparation des bandes sonores.

L'enquête a confirmé que le volume des documents était énorme : environ 3 327 pages et 32 heures de bandes sonores. On s'est rapidement aperçu que certaines de ces pages contenaient la transcription des bandes. Les renseignements étaient répétés, mais l'avocat n'avait pas été prévenu qu'il les paierait deux fois. L'ayant appris, il a décidé de renoncer aux bandes. Le devis a été réduit de 640 \$.

Le Commissaire a conclu que la somme demandée, 1 050 \$, était raisonnable et juste. Il y avait environ 2 400 pages de texte à préparer en vue de la divulgation, en y supprimant les renseignements personnels et autres données incommunicables. Cela représentait, au minimum, cent heures de travail.

Il ne faudrait pas que les frais soient un élément dissuasif pour les demandeurs, écrit le Commissaire. Mais il ne faudrait pas non plus que l'ensemble des contribuables absorbent une trop grande partie des frais engagés pour satisfaire une seule personne.

Y a-t-il des exceptions aux «exceptions»

(21-94)

Un homme de Montréal souhaitait obtenir des documents adressés au ministère des Affaires extérieures par le Comité des droits de l'homme des Nations Unies, dont le siège est à Genève. En octobre 1991, il a demandé qu'on lui communique les documents relatifs à la démarche faite par ce comité de l'ONU pour que soit bloquée l'extradition du Canada de deux personnes. Le ministère a refusé de divulguer les

renseignements, invoquant le l'alinéa 13(1) b) de la *Loi sur l'accès à l'information*, qui protège les renseignements confidentiels reçus d'un organisme international.

Après plusieurs mois, le demandeur porte plainte auprès du Commissariat à l'information. L'enquêteur constate rapidement que plusieurs problèmes se posent : le comité de l'ONU peut-il être considéré comme un organisme international aux termes de la *Loi sur l'accès à l'information*? Oui, parfaitement. Les renseignements adressés par ce comité au ministère sont-ils confidentiels? Sans le moindre doute. La nécessité de tenir secrets les mémoires qui lui avaient été soumis ne disparaissait pas avec le temps.

Le point le plus délicat de l'affaire, toutefois, concernait la question de savoir si le ministère des Affaires extérieures avait tenu compte de la dérogation prévue au paragraphe 13 (2) de la Loi, c'est-à-dire la possibilité de divulguer de tels renseignements confidentiels, si l'organisme international y consent? Non, et le ministère refusait de solliciter ce consentement auprès du comité de l'ONU. La simple évocation d'une telle possibilité, affirmait-il, risquerait de compromettre ses relations futures avec l'organisme.

Un représentant du Commissariat s'est alors adressé directement à certains fonctionnaires du Comité, à Genève. Il a conclu que la demande d'accès à l'information pouvait effectivement faire l'objet d'un refus.

Une question de franchise

(22-94)

La demande d'un journaliste, qui souhaitait obtenir le rapport d'un comité interne d'enquête du ministère de la Défense nationale (MDN), a posé un problème délicat à ce ministère et au Commissaire à l'information.

L'enquête en question avait été menée à la suite d'un incident survenu au Collège militaire royal de Kingston (Ontario). Le document divulgué par le ministère était tellement amputé que la nature de l'incident était impossible à déceler. En fait, il y avait eu mort d'homme.

Intrigué par ce rapport extrêmement tronqué, le journaliste s'est plaint au Commissariat. L'enquête a révélé qu'une bonne partie en avait été supprimée pour protéger des renseignements personnels, visés par l'exception de l'article 19 de la *Loi sur l'accès à l'information*. Ces suppressions étaient non seulement raisonnables, mais obligatoires aux termes de la Loi.

En revanche, d'autres portions importantes avaient également été supprimées au titre d'une exception discrétionnaire prévue au sous-alinéa 16 (1) c)(ii). Celle-ci protège l'identité des personnes qui fournissent des renseignements à titre confidentiel dans le cadre d'enquêtes. Ce genre de cas n'était nouveau ni pour le Commissariat ni pour le ministère de la Défense.

Le ministère affirmait que le fait de divulguer les renseignements fournis par un témoin à un comité d'enquête aurait un effet dissuasif sur d'autres comités d'enquête éventuels. Ainsi, les témoins s'exprimeraient peut-être avec moins de franchise.

Pour le Commissariat, en revanche, l'exception ne pouvait être raisonnablement appliquée que si elle s'accompagnait d'une preuve que la divulgation de renseignements précis risquait d'entraîner un préjudice quelconque. Nulle preuve de ce genre n'a été avancée. Se prévaloir de l'exception sans satisfaire au critère du préjudice équivaut à une mauvaise application de la loi.

En fait, on avait usé du même argument à propos de documents de commissions d'enquête dans une affaire précédente. Le ministère avait alors promis de se restreindre dans l'application de l'exception visant à protéger ses sources confidentielles.

Les premières tentatives de négocier avec le ministère furent vaines. Les fonctionnaires qui avaient invoqué l'exception maintenaient leur position. En s'adressant à des échelons plus élevés, on a alors rappelé au ministère sa promesse antérieure. Ayant reconsidéré l'affaire, il a tenu parole et a divulgué certains renseignements qui avaient été soustraits à la communication.

Certes, beaucoup de renseignements sont restés secrets, car il fallait protéger la vie privée de certaines personnes, mais la politique que le ministère appliquait depuis longtemps, et qui consistait à voiler complètement l'identité de tous les témoins entendus par ses commissions d'enquête, a été remise en cause et modifiée.

De la part de qui?

(23-94)

Les renseignements personnels que conserve le gouvernement sont protégés, comme il se doit, en vertu de l'article 19 de la *Loi sur l'accès à l'information*. Par conséquent, lorsque les ministères préparent des documents en vue d'une divulgation, ils y suppriment toutes les données personnelles. La nécessité de cette protection disparaît toutefois lorsque les renseignements en question concernent la personne même qui a déposé la demande.

Le Commissaire à l'information a reçu une plainte qui illustre ce point. Un homme du Québec avait demandé au ministère des Communications de lui transmettre certains renseignements sur la plainte qu'un voisin avait portée à propos de son utilisation d'un poste de radio amateur. Le ministère lui a communiqué les documents, mais après en avoir retiré tous les éléments permettant d'identifier l'opérateur radio.

Il n'y aurait rien à redire si la demande d'accès avait été présentée par une autre personne. Mais lorsque les renseignements personnels concernent le demandeur lui-même, l'exception pour protection de la vie privée ne s'applique pas.

Après réflexion, le ministère en a convenu et a divulgué les renseignements personnels. Normalement, le ministère n'a pas à tenir compte de l'identité du demandeur. Dans le cas présent, et dans d'autres qui lui ressemblent, les coordonnateurs à l'accès à l'information et à la protection de la vie privée devraient cependant se demander qui est l'auteur de la demande.

Fonctionnaires de l'administration publique, vie privée

(24-94)

Une femme, qui souhaitait obtenir le relevé des appels effectués à partir de plusieurs appareils téléphoniques d'un certain bureau du gouvernement, a permis, par sa demande et par la réponse qu'elle a reçue, d'éclairer un peu la question de la vie privée dans les télécommunications.

Elle voulait des données sur les appels interurbains effectués entre 1990 et 1992 sur le réseau de l'Agence des télécommunications gouvernementales (ATG). En réponse, le ministère des Pêches et des

Océans lui a communiqué les dates, la durée et les villes de destination des appels. Les fonctionnaires avaient supprimé les numéros de téléphone des destinataires, invoquant la nécessité de protéger la vie privée des interlocuteurs.

La femme s'est plainte au Commissariat à l'information. Il fallait alors déterminer si la divulgation d'un plus grand nombre de détails figurant dans les documents constituerait une ingérence indue dans la vie privée. Le Commissaire était d'accord, avec le ministère et avec l'Agence des télécommunications gouvernementales, pour dire que les personnes qui utilisent le réseau téléphonique du gouvernement ont le droit de ne pas être surveillées. À moins que, pour tous les appels, les deux interlocuteurs ne renoncent à la protection de leur vie privée, le numéro des destinataires ne devait donc pas être révélé. Or, il n'était pas possible d'obtenir un tel consentement, car le nombre d'appels était beaucoup trop élevé.

Le Commissaire n'a pas pu appuyer cette plainte. Il est d'avis que les fonctionnaires de l'administration publique sont en droit de s'attendre que leur vie privée soit protégée dans une bonne mesure, et notamment contre la consultation de la liste de leurs appels téléphoniques.

La somme des parties

(25-94)

Le tout est plus grand que la somme de ses parties. Cette célèbre maxime s'applique aussi aux données stockées sur ordinateur. Un différend survenu entre un homme de Richmond (C.-B.) et la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) le montre bien.

Cet homme voulait savoir combien les immeubles d'habitation de Vancouver contenaient d'unités de location. Il ne voulait connaître que le nombre d'unités. Le prix des loyers ne l'intéressait pas. La société de la Couronne a rejeté sa demande, invoquant l'alinéa 18 a) de la *Loi sur l'accès à l'information*, qui permet aux ministères de soustraire à la communication les renseignements pouvant être considérés comme ayant une valeur commerciale importante pour le gouvernement.

En fait, la SCHL paye des enquêteurs, qui vont voir les propriétaires d'appartements pour recueillir des données et consignent celles-ci, contre promesse de confidentialité. La Société réunit ensuite des rapports dans un imprimé d'ordinateur qu'elle appelle la «liste de l'univers de l'enquête sur le marché locatif». Les listes concernant chaque localité sont réunies annuellement, et le bilan national est présenté dans une publication intitulée *Statistiques du logement au Canada*, qui est vendue à 10 \$.

Si l'homme avait pu trouver les renseignements qu'il voulait dans la publication, il l'aurait sans doute achetée plutôt que d'envoyer 5 \$ avec sa demande d'accès et d'attendre de nombreux mois. Mais la ventilation précise qu'il désirait ne s'y trouvait pas. Il s'est plaint au Commissaire à l'information. Dans certaines autres parties du pays, ce genre de données étaient rendues publiques par les municipalités, affirmait-il, mais ce n'était pas encore le cas à Vancouver. Bien entendu, toute personne qui en aurait le temps pourrait entrer dans chaque immeuble et compter le nombre d'appartements, d'après les listes des halls d'entrée.

La société de la Couronne affirmait que les données qu'elle avait payées avaient une valeur considérable, aussi bien comme ressource financière, au travers des publications qu'elle vendait, que comme moyen de maintenir la bonne réputation de la SCHL dans l'industrie du logement. L'enquête a abouti à la conclusion que, si les données des *Statistiques du logement au Canada* avaient une grande

valeur, l'imprimé d'ordinateur dit «liste de l'univers» n'en avait pas. Il n'était pas à vendre, mais il contenait bien les renseignements demandés.

Cet intéressant débat entre la société de la Couronne et le Commissariat était en cours lorsque le demandeur a retiré sa plainte. Il avait réussi à recueillir les renseignements qu'il désirait par ses propres moyens et il avait trouvé plusieurs autres sources d'information.

Des questions demeurent cependant : les données recueillies par le gouvernement ont-elles une valeur importante du seul fait qu'elles peuvent être vendues lorsqu'elles sont réunies à d'autres renseignements?

Et, si oui, les demandeurs perdent-ils leur droit de se les faire communiquer, en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*? Ces questions importantes sont traitées ailleurs dans le présent rapport.

Combien pour le traitement informatique?

(26-94)

Il y a une décennie, il a été décidé de facturer au tarif de 16,50 \$ la minute (990 \$ l'heure) le temps d'ordinateur nécessaire à la compilation des renseignements demandés en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*. La plupart des bureaux du gouvernement utilisaient alors des ordinateurs centraux. Ce tarif paraissait raisonnable, car le matériel coûtait cher, et les ministères devaient souvent le louer ou l'utiliser en temps partagé.

Les temps changent, et la technologie aussi. L'administration publique a compris qu'elle pourrait accomplir son travail à moindres frais sur des ordinateurs personnels regroupés en un réseau local. Ce matériel coûte beaucoup moins cher à acheter, à exploiter et à entretenir que les ordinateurs centraux, même si le traitement des données et l'impression des documents demandent plus de temps. De nombreux ministères ont donc adopté ce matériel moins coûteux. Mais le tarif applicable au temps d'ordinateur n'a pas changé.

Cette question a fait surface lorsqu'un utilisateur fréquent de la *Loi sur l'accès à l'information* a reçu un devis de 500 \$ du ministère des Finances. Il avait demandé une liste des notes de service ministérielles produites entre janvier 1992 et janvier 1993. Le ministère évaluait à 30 minutes le temps pendant lequel l'unité centrale (UC) serait accaparée (une facture de 495 \$) et à 15 minutes le temps de programmation, pour lequel il demandait encore 5 \$. Comme on aurait pu s'y attendre, l'homme s'est plaint au Commissaire à l'information.

Le ministère ne changea pas d'avis : selon lui le prix demandé était juste, d'après le paragraphe 7(3) du règlement découlant de la Loi. Il tenait compte également de l'aspect pratique, à savoir que l'extraction de données de la mémoire informatique accaparerait l'unité centrale pendant 30 minutes. Aucune autre opération ne pourrait y être menée.

Toutefois, il ne tenait pas compte de la directive du Conseil du Trésor, selon laquelle «les institutions de doivent, en aucun cas, exiger des frais supérieurs aux frais directs et réels de production des documents». En d'autres termes, le traitement des demandes d'accès à l'information ne doit pas être une source de profit.

En imposant le tarif d'hier pour l'utilisation d'une technologie d'aujourd'hui, les ministères vont probablement à l'encontre de cette directive. Le tarif à la minute est démesuré par rapport aux investissements qu'exige la technologie actuelle. Les appareils d'aujourd'hui sont plus lents que les gros

ordinateurs. Un flux continu de demandes auxquelles on répondrait à raison de 990 \$ l'heure, pourrait probablement financer tous les systèmes informatiques d'un ministère. Ayant pris connaissance de ces autres arguments, le ministère des Finances a réexaminé la question et décidé de ne pas exiger de frais pour l'utilisation de l'unité centrale. Il voulait toujours 5 \$, toutefois, pour la programmation informatique.

Cette question du tarif applicable au temps d'ordinateur a également fait l'objet d'un débat lorsqu'un fonctionnaire de la Bibliothèque du Parlement a demandé à l'Agence de promotion économique du Canada Atlantique des documents relatifs à des marchés : cela lui coûterait 565 \$, lui a-t-on répondu. Là encore, une somme de 495 \$ devait couvrir 30 minutes du temps d'une unité centrale. Le reste du montant servirait à la programmation de l'ordinateur et à la photocopie des documents.

Le fonctionnaire s'est plaint au Commissaire à l'information. L'organisme a réexaminé le cas et ramené cette portion des frais demandés de 495 \$ à 25 \$. De plus, il a renoncé aux frais de photocopie. (Il avait prévu de conserver l'imprimé d'ordinateur et de faire parvenir des photocopies au demandeur). Au bout du compte, le devis est passé de 565 \$ à 85 \$.

Ces affaires montrent nettement qu'il est temps de revoir le règlement concernant les frais, rendu désuet par l'évolution de la technologie. Faire payer l'utilisation d'un réseau local au prix d'un ordinateur central équivaut à imposer le prix du voyage en paquebot transatlantique aux passagers qui partent pour l'Europe en classe économique.

Index des affaires citées dans le Rapport annuel de 1993-1994

ARTICLE DE LOI	N° DU CAS		Page
3	16-94	Qui est le responsable dans cette boutique ? (EIC) (Institution fédérale -Annexe I)	77
4	02-94	Une suite d'erreurs (PO) (Droit d'accès - Documents relevant d'une institution fédérale)	66
	05-94	Contrôle et chevaux sauvages (DN) (Droit d'accès - Documents relevant d'une institution fédérale)	67
	10-94	À l'étranger aussi (AECIC) (Droit d'accès - Documents relevant d'une institution fédérale)	72
	09-94	Cherchez et vous trouverez (DN) (Droit d'accès - Documents relevant d'une institution fédérale)	71
6	04-94	Tout peut servir (SCRS) Demande de communication - Trouver le document - Sans problèmes sérieux)	67
	11-94	Communications manquantes (ASC) (Demande de communication d'un document - Trouver le document)	72
9	01-94	Un départ retardé (DN) Prorogation du délai - Consultations)	65
	19-94	En attendant Godot (DN) Prorogation du délai - Grand nombre de documents)	79
10(3)	17-94	La consternante lenteur du BCP (BC) (Présomption de refus)	78
11	20-94	Attaque préventive ? (DN) (Frais de communication - Recherche - Préparation - Acompte)	80
	26-94	Combien pour le traitement informatique ? (Fin.- APECA) (Frais de communication - Recherche - Préparation - Montant déterminé par règlement - Programmation)	85
13	21-94	Y a-t-il des exceptions aux « exceptions » ? (AECIC) (Obtenus titreà confidentiel - Organisation internationale d'États - Consentement)	81

14	12-94 Sondage après sondage : à suivre ... ou pas ? (BCP) (Affaires fédéro-provinciales - Risquerait vraisemblable - Préjudice)	73
16(1)(c)	22-94 Une question de franchise (DN) (Risquerait vraisemblable - Préjudice - Enquêtes licites - Remonter à une source de renseignements confidentielle)	82
16(3)	15-94 L'exception globale relative à la GRC (GRC) (Fonctions de police - Province ou municipalité - Consenti ne pas divulguer)	76
18	25-94 La somme des parties (SCHL) (Intérêt économique du Canada - Renseignements commerciaux - Valeur importante)	84
19	22-94 Une question de franchise (DN) (Renseignements personnels)	82
	13-94 Gros sous et gros bon sens (ASC) (Renseignements personnels - Nom - Adresse - Opérations financières - Intérêt public - Justifie nettement - Violation de la vie privée)	74
	24-94 Fonctionnaires de l'administration publique , vie privée (PO) (Renseignements personnels - Numéro ou symbole - Autres indication identificatrice)	83
	23-94 De la part de qui ? (EIC) (Renseignements personnels - Individu qu'ils concernent)	83
20(1)(b)	07-94 L'inspection du compte rendu de l'inspecteur (CACC) (Renseignements financiers - De nature confidentielle)	69
	14-94 Propositions modestes (TC) (Renseignements financiers - Renseignements commerciaux - De nature confidentielle)	75
	06-94 Le moyen le plus simple est souvent le meilleur (RC-DA) (Renseignements commerciaux - De nature confidentielle)	68
20(1)(c)	06-94 Le moyen le plus simple est souvent le meilleur (RC-DA) (Risquerait vraisemblablement, - Pertes ou profits financiers)	68
	14-94 Propositions modestes (TC) (Risquerait vraisemblablement, - Pertes financières - Nuire à sa	

	compétitivité)	75
20(1)(d)	14-94 Propositions modestes (TC) (Risquerait vraisemblablement - Négociations - En vue de contrats ou à d'autres fins)	75
20(6)	08-94 Le poids de l'intérêt public (Agr) (Raisons d'intérêt public - Justifier nettement - Pertes financières - Atteintes à sa compétitivité)	70
21	03-94 Deux chapeaux (SCP) Avis ou recommandations - Consultant)	66
	18-94 Histoire de fumée (SBC) (Avis ou recommandations - personnel d'une institution fédérale)	79
31	17-94 La consternante lenteur du BCP (BCP) (Plaintes écrites - Un an à compter de la réception de la demande)	78

Abréviations

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

AECIC	Affaires extérieures et Commerce international Canada
Agr	Agriculture Canada
APECA	Agence de promotion économique du Canada atlantique
ASC	Approvisionnement et Services Canada
BCP	Bureau du Conseil privé
CACC	Consommation et Affaires commerciales Canada
DN	Défense nationale
EIC	Emploi et Immigration Canada
Fin	Finances Canada
GRC	Gendarmerie royale du Canada
PO	Pêches et Océans
RC-DA	Revenu Canada - Douanes et accise
SBC	Santé et Bien-être social Canada
SCHI	Société canadienne d'hypothèques et de logement
SCP	Société canadienne des ports
SCRS	Service canadien du renseignement de sécurité
TC	Transports Canada

Affaires publiques

D'hier à demain

Il a semblé naturel à certains Canadiens de considérer le dixième anniversaire de la *Loi sur l'accès à l'information* comme une bonne occasion de réfléchir et d'évaluer les mérites de ce texte légal.

Au cours des semaines qui ont précédé et suivi le 1^{er} juillet 1993, on a vu apparaître, dans les pages - éditoriales et autres - des journaux du pays, de nombreux commentaires sur la Loi, ses promesses du début et ses progrès chancelants. Si les avis des journalistes, dont les collègues s'étaient joints au mouvement en faveur de la liberté d'accès à l'information au cours des années 70 et 80, n'étaient dans l'ensemble que vaguement élogieux, ils n'étaient pas entièrement négatifs.

Parmi les Canadiens qui font régulièrement appel à la Loi, celui qui y a vu plutôt «un dispositif de protection pour le gouvernement qu'un outil pour éclairer les gens» n'a, semble-t-il, eu aucune difficulté à écrire longuement dans le *Globe and Mail*, le lendemain de la sortie d'une nouvelle importante, que «n'eût été de la Loi, [cette information] n'aurait jamais été rendue publique».

Le Commissariat à l'information a aussi été à l'origine de ce bref moment d'attention que le public a accordé à la Loi. Il a fait paraître, en regard de la page éditoriale de plusieurs journaux, un article où il était question de la naissance de la Loi et du peu d'intérêt qu'avaient eu pour elle par la suite les parlementaires et d'autres groupes de Canadiens.

En revanche, dans plusieurs régions du pays, des organismes à large audience, les Cercles canadiens notamment, ont fait preuve d'un intérêt moins passager. Ils ont demandé au Commissaire à l'information de leur exposer les leçons à tirer de la première décennie. Une tournée de conférences commença à l'automne 1993 et reprendra cours l'automne prochain.

Plus près de chez lui, le Commissaire à l'information, en tant que porte-étendard de la Loi, a prononcé des allocutions devant des journalistes, des juristes, des étudiants d'université, ainsi qu'un vaste regroupement de spécialistes de l'accès à l'information et de professeurs.

Par ailleurs, un document portant sur la première décennie de la Loi, élaboré par une étudiante de troisième cycle avec l'aide du Commissariat, devrait demeurer utile pendant plusieurs années. Il servira sans doute surtout aux étudiants et aux nombreuses autres personnes qui souhaitent se renseigner sur notre remarquable loi. On pourra se procurer ce document sur demande dans quelque temps.

Le scrutin de cette année a amené sur la colline du Parlement un afflux de nouveaux députés, dont les deux tiers (tout comme la majorité des Canadiens) n'avaient aucune raison de connaître la *Loi sur l'accès à l'information*. De nombreux novices qui travaillent comme collaborateurs immédiats des nouveaux élus avaient le désir et le besoin de savoir ce que la Loi offre à leurs bureaux et aux gens de leurs circonscriptions. Ils se sont montrés très désireux d'apprendre.

Les membres du Cabinet, les députés qui leur font face en Chambre et les nouveaux élus de tous les partis ont chaleureusement accueilli la lettre de présentation du Commissaire à l'information et l'ensemble documentaire sur l'utilisation de la loi qu'il leur a fait parvenir par la suite. Des dizaines d'entre eux se

sont fait remettre des copies pour leurs bureaux de circonscription. Trois groupes de «néophytes» ont également écouté attentivement les représentants du Commissariat leur exposer le mécanisme fondamental de la «demande de communication» et du processus de réponse. Au même moment, des journalistes de l'Ouest ont demandé les mêmes renseignements et les ont reçus, de la main même du représentant du Commissaire.

L'avenir nous dira si ce regain d'intérêt pour cette loi canadienne, si rare et si précieuse, se maintiendra. Comme la Loi elle-même il est très prometteur.

L'avis des autres

Au cours de la dixième année d'existence de la Loi, des fonctionnaires du Commissariat ont écrit ou parlé à plusieurs personnes qui conservent le souvenir de la naissance de la Loi, souvent parce qu'elles avaient alors joué un rôle influent. Les représentants du Commissariat ont aussi discuté avec des Canadiens qui s'intéressent à l'évolution de la Loi. Priés de mettre leurs idées par écrit, voici ce que quelques-uns d'entre eux ont répondu :

«La transparence du gouvernement est un objectif que j'avais fait mien longtemps avant d'entrer dans l'arène politique. Je me rappelle l'avoir dit dans un Manifeste que quelques-uns d'entre nous avons publié à Montréal en 1964. Je me souviens d'une des premières mesures que j'ai prises en tant que Premier ministre : j'avais fait en sorte que le délai de trente ans pendant lequel les archives devaient être tenues secrètes soit ramené à vingt ans.» (traduction libre)

- Pierre Elliott Trudeau

«Aucune démocratie ne peut fonctionner sans une administration publique transparente et un électorat informé. La plupart des gouvernements sont réticents à se dévoiler. Au cours des dix dernières années au Canada, nos commissaires à l'information ont été très persuasifs à cet égard.» (traduction libre)

John N. Turner

«En dépit des faiblesses du dispositif et de l'appui mitigé que les gouvernements successifs lui ont accordé, la Loi a constitué un pas de géant, du simple fait qu'elle a instauré le principe général selon lequel le public a le droit de se faire communiquer les documents et les renseignements de l'administration publique.» (traduction libre)

- Donald C. Rowat, Professeur émérite
Université Carleton
Ottawa

«Au regard de la promesse dont elle était porteuse, la Loi a changé bien peu de choses. Beaucoup trop d'efforts sont déployés en vue de protéger l'information, plutôt que de la communiquer. Beaucoup trop de fonctionnaires estiment que leur travail consiste à servir leurs maîtres administratifs ou politiques, et non pas le public. Beaucoup trop peu de Canadiens se prévalent de la Loi, principalement parce qu'ils n'en connaissent pas l'existence ou qu'ils hésitent à y avoir recours.

L'administration publique défend son propre droit de dire non au détriment du droit de savoir du public.

À moins que la décision des pouvoirs publics d'appliquer une loi sur l'accès ne soit appuyée sur une politique visant à informer les Canadiens de son vaste potentiel, je crains que l'avenir de cette loi ne soit pas assuré.» (traduction libre)

- Kirk Lapointe
Chef de bureau, The Canadian Press, Ottawa

«Je n'ai jamais eu l'illusion que la loi fédérale sur l'accès fût un instrument parfait pour obtenir de l'information. J'en suis arrivé à penser que, si un plus grand nombre de personnes y avaient recours et faisaient l'essai du mécanisme, elles en verraient les limites et exigeraient qu'il soit amélioré.

Il m'est arrivé des centaines de fois d'obtenir des informations qui ont fait la première page des journaux, qui ont profité à des particuliers ou aidé à résoudre les problèmes de certains groupes.

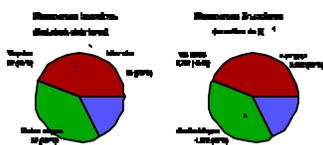
J'ai fait des demandes qui m'ont permis de faire des découvertes sur : des jouets peu sécuritaires, des abattoirs mal évalués, la militarisation de l'espace, la réutilisation par certains hôpitaux de matériel à usage unique, du jus d'orange frelaté et, dans un registre moins sérieux, la préoccupation des militaires pour leur image de marque, étant donné la présence parmi eux d'un trop grand nombre de personnes obèses.

Ken Rubin
Rechercheur spécialiste des questions d'intérêt public.
Ottawa

Gestion intégrée

La Gestion intégrée assure le soutien administratif à la fois du Commissariat à l'information et du Commissariat à la protection de la vie privée. Les services dispensés (finances, personnel, informatique, bibliothèque et administration générale) sont centralisés pour éviter les doubles emplois et réduire les coûts.

Le budget des deux Commissariats pour l'exercice financier 1993-1994 était de 6 819 000 \$, en hausse de 58 000 \$ par rapport à 1992-1993. Pour la même période, les dépenses réelles se sont élevées à 6 582 000 \$, dont 5 230 000 \$ pour la gestion du personnel et 565 000 \$ pour les services professionnels et spéciaux, ce qui représente plus de 88 p. 100 de toutes les dépenses. Ce qui reste, soit 787 000 \$, a servi à absorber la totalité des autres frais, y compris la poste, le téléphone, le matériel de bureau et les fournitures. Le graphique ci-dessous fait état des ressources humaines et financières par programme:



Les données statistiques sont présentées dans le document intitulé 'Rapport de l'inspecteur général de l'information et de la protection de la vie privée'.

Les commissariats ont approuvé de nouvelles politiques en matière de langues officielles et de déploiement.

Le service du personnel a continué de donner son appui aux plans des commissaires visant à mettre en oeuvre les mesures prises à l'échelle du gouvernement pour simplifier les classifications et appliquer les modifications prévues dans la *Loi sur la réforme de la fonction publique* (projet de loi C-26).

Un certain nombre de rénovations liées à la sécurité ont été réalisées au cours de l'année. Une nouvelle zone de réception sécuritaire, ainsi qu'une salle des ordinateurs spécialement conçue pour les serveurs

de fichiers du réseau local, ont été construites. De plus, un système plus efficace de contrôle des éléments d'actif a été élaboré et mis en oeuvre.

Les commissariats utilisent depuis peu un réseau informatique d'outils et de systèmes de gestion des cas sur Microsoft Windows, qui facilite les enquêtes en matière d'accès à l'information et de protection des renseignements personnels.

Au cours de l'année, la bibliothèque a fait l'acquisition de 547 nouvelles publications et elle a répondu à 1 246 questions de référence. Outre un ensemble d'ouvrages sur la liberté d'accès à l'information, le droit à la vie privée, la protection des données et la fonction d'ombudsman, la bibliothèque possède une collection spéciale de rapports d'ombudsmen canadiens et étrangers et de rapports ministériels annuels sur l'application des deux lois. La bibliothèque est ouverte au public.