

**Rapport annuel
du Commissaire à l'information
1994-1995**

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 Travaux publics et des services gouvernementaux Canada 1995

N° de cat. IP20-1/1995
ISBN 0-662-61862-9

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

Paragraphe 2(1)

Loi sur l'accès à l'information

L'honorable Gildas Molgat
Président
Sénat
Ottawa (Ontario)

Juin 1995

Monsieur :

J'ai l'honneur de soumettre mon rapport annuel au Parlement.
Ce rapport couvre la période allant du 1^{er} avril 1994 au 31 mars 1995.

Veillez agréer l'expression de mes sentiments respectueux.

John W. Grace

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

Juin 1995

Monsieur :

J'ai l'honneur de soumettre mon rapport annuel au Parlement.
Ce rapport couvre la période allant du 1^{er} avril 1994 au 31 mars 1995.

Veillez agréer l'expression de mes sentiments respectueux.

John W. Grace

Table des matières

Mandat.....	1
Superautoroute ou petit chemin creux?.....	3
Gouverner dans la transparence : la méthode libérale.....	7
Le droit de savoir et le droit à la vie privée.....	17
À la Cour fédérale.....	21
À la Cour suprême.....	28
Chapeau bas à la Cour fédérale.....	29
Quelques cas, en bref.....	33
Index des affaires citées.....	61
Enquêtes et examens.....	64
Affaires publiques.....	72
Gestion Intégrée.....	73

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.

Superautoroute ou petit chemin creux?

L'autoroute électronique est-elle surfaite? S'agit-il de la plus extraordinaire réunion de technologies nouvelles depuis Buck Rogers ou d'un petit chemin qui ne saurait mener qu'à une impasse, où la réalité chassera le rêve? La métaphore de l'autoroute est séduisante, et elle persiste parce que la vaste promesse qu'elle véhicule est à la mesure du flou qui la caractérise.

Chacun peut y voir ce qu'il veut, ou presque.

Qu'on l'aime ou non, cette image puissante et attirante ne peut être ignorée ni de ceux qui collectent et gardent l'information, ni de ceux qui exercent une responsabilité de rédaction (les parlementaires) ou d'application (le Commissaire à l'information) à l'égard d'un texte légal intitulé «*Loi sur l'accès à l'information*».

On serait tenté de se précipiter tout de go sur cette autoroute, sans crainte des éventuels dangers. Il faut résister fermement. Le changement continu est impossible à gérer, surtout pour un gouvernement. Les problèmes restent mal définis. Même les craintes sont contradictoires : on appréhende la censure, mais aussi la propagande haineuse et la pornographie; on a peur des restrictions à l'accès, mais aussi de l'anarchie et du chaos; on craint les ingérences dans la vie privée, mais aussi l'excès dans le secret. Le public est confus et il hésite, avec raison, à faire des choix définitifs en s'appuyant sur les vues de l'esprit d'Alvin Toffler. Tout ce que nous pouvons dire avec certitude, c'est que la façon dont l'information circule résiste à tout contrôle artificiel. Les choix qui compteront, lorsqu'ils seront faits, émaneront du marché et non pas des décideurs.

Il existe bien une mouvance de futurologues, de spécialistes des politiques, de gens soucieux par profession et autres grands penseurs du même acabit (y compris le Commissaire à l'information!) qui continuent de fixer de louables objectifs à la vaste chaussée binaire qui traverse le ciel. Hélas, ces buts sont désespérément irréconciliables et si parfaitement ingérables qu'aucun planificateur central (en reste-t-il?) ne devrait oser s'attaquer à la tâche.

Qui peut prévoir aujourd'hui ce que le public voudra ou ce que le marché acceptera de payer et ce que les générations successives de la technologie rendront réalisable, et à quel coût? Il faudrait que le Parlement exerce une surveillance et suive de près le choc des idées, des biens et des technologies. Pour l'instant, toutefois, il serait téméraire d'intervenir. Une sélection naturelle féroce, presque darwinienne, est en train de s'opérer. Au bout du compte, les plus aptes survivront. Les préférences et les décisions des politiciens et des fonctionnaires n'y changeront rien.

Les efforts du gouvernement pour trouver des renseignements commercialisables sont une indication des effets puissants et positifs qu'une économie de l'information bien développée pourrait avoir. Ces signes nous donnent à espérer la réalisation du profond changement d'approche en matière de liberté d'accès à l'information que nous appelons de nos vœux dans nos rapports antérieurs et qui consisterait à remplacer le traitement des demandes par la diffusion volontaire. Mais nous n'assistons pas encore à la fin du combat contre l'excès de discrétion du gouvernement. Tous les aspects de l'activité humaine — de la vie politique à la vie spirituelle — sont en cause dans l'exploitation de l'information, des ordinateurs et de la technologie des communications. Tous les gouvernements, y compris le nôtre, prédisent que l'autoroute de l'information fera partie intégrante des réformes politiques. On lui prête le pouvoir d'engendrer des progrès dans toute une série de domaines : intégrité gouvernementale,

transparence, vie privée, responsabilité et rentabilité du gouvernement, amélioration des services, baisse des déficits, croissance économique et emploi. Cette autoroute, semble-t-il, est en fait un petit chemin creux qui mène au pays de l'utopie!

Aux États-Unis, Démocrates et Républicains cherchent, les uns et les autres, à acheminer davantage d'informations vers les citoyens. Au cours de sa première semaine en tant que président de la chambre des représentants, Newt Gingrich a mis sur pied, avec l'aide de la bibliothèque du congrès, un système en ligne appelé «Thomas». En une semaine, 28 000 citoyens et 2 500 établissements auraient, d'après des évaluations «conservatrices» (bien entendu), eu recours au système. Lorsqu'il sera entièrement opérationnel, celui-ci donnera un accès universel et gratuit à tous les documents du congrès — textes législatifs et rapports de comités — au fur et à mesure de leur production. D'après M. Gingrich : «il n'y a plus beaucoup d'avantages à avoir “ses grandes et petites entrées”, car il suffit dorénavant d'accéder au système».

Au Canada, nous ne disposons pas encore d'un outil aussi merveilleux que «Thomas». Mais les idées avancées par les Libéraux vont dans le même sens. Dans la plate-forme du parti (le Livre rouge), *Pour la création d'emplois. Pour la relance économique*, le parti annonce que la transparence sera le mot d'ordre de son programme. Le même document souligne avec raison que «les citoyens sont mécontents parce qu'ils ne sont pas consultés, parce que leurs vues ne sont pas prises en compte, parce que les affaires publiques, lorsqu'elles deviennent cruciales, sont traitées à huis clos». Voilà un truisme que personne ne contredira. Au Canada, tout comme aux États-Unis, l'un des arguments pour vendre l'autoroute de l'information est qu'elle donnera davantage de pouvoir à la population.

Néanmoins, au bout du compte, si savamment structurée qu'elle soit et si efficacement que l'on puisse y circuler dans les deux sens, l'autoroute de l'information n'exaucera jamais les prières d'un commissaire à l'information.

Même si elle était à la hauteur de ses plus impossibles promesses; si elle ouvrait un accès facile à la connaissance, tant pour les riches que pour les pauvres, pour les cracks de l'information que pour les paysans de la technologie, dans tous les domaines spécialisés que toutes les commissions des droits de la personne pourront inventer; si ses planificateurs et les commissaires à la protection de la vie privée atteignaient tous leurs nobles objectifs et arrivaient à protéger chaque petit morceau de renseignement personnel qui pourrait errer, vulnérable et dénudé, sur ce réseau tentaculaire; si toutes les cultures, de la canadienne à l'ourdou, étaient non seulement protégées mais encouragées; si les intérêts de toutes les sociétés de télévision, de câblodistribution et de téléphone, tous les tribunaux de la concurrence, les institutions réglementaires et les défenseurs du libre marché réussissaient, par quelque miracle, à se réconcilier dans l'«univers des 500 canaux» et que tout cela fonctionne économiquement; si les défenseurs (ou la police) de la pureté de la langue arrivaient enfin à interrompre la diffusion de cette ennuyeuse métaphore, même alors, Mesdames et Messieurs : Prudence! Vous aurez été prévenus.

Les fastidieux problèmes et les frustrations que connaissent aujourd'hui de nombreux demandeurs de renseignements ne disparaîtront pas comme par enchantement, grâce à l'intelligence et à l'ingéniosité de nouvelles machines. Non, la transparence du gouvernement ne sera pas le fruit d'une science mieux appliquée. Il faudra pour y arriver, modifier cette vieille mentalité enracinée et timorée qui voit la transparence comme une menace, et non pas comme une chance pour les citoyens et les gouvernements.

Il se pourrait qu'un jour, il paraisse tout naturel d'accéder aux données courantes du gouvernement. Certaines bases de données de l'État deviendront peut-être, ô merveille, universellement accessibles. Il faudrait certainement que davantage le soient. Mais aucune technologie conçue par l'homme ou par la

femme ne forcera les gouvernements à se déboutonner ni ne rendra inutile les arts de l'enquête, de la persuasion, de la médiation que pratiquent les bureaux des commissaires à l'information.

Exemple : dans un des dossiers de cette année, Revenu Canada refusait de divulguer certains documents sur la politique fiscale, sous prétexte qu'il s'agissait d'«ébauches», alors que les fonctionnaires s'en servaient pour orienter leur action. Pourquoi le public ne pourrait-il pas connaître les règles du jeu, même si celles-ci ne sont pas encore figées? Pourquoi seuls les initiés devraient-ils être au courant? À la fin, Revenu Canada a créé une nouvelle base de données qui contenait aussi les politiques en cours d'élaboration et l'a mise à la disposition du public et des fonctionnaires en même temps, sur un babillard électronique. Bon résultat. Mais il avait fallu donner un coup de pouce.

Il n'y a guère de chances, après tout, que les gouvernements laissent une technologie quelconque lever le voile sur leurs faiblesses. Il faudra toujours se battre pour obtenir l'information vraiment intéressante — celle qui peut avoir des effets véritables sur le plan politique : les embrouilles, gâchis et dissimulations; les options, conseils, évaluations et compromis — parce que les administrations publiques opposeront toujours une résistance.

C'est pourquoi la *Loi sur l'accès à l'information* a besoin de champions au Parlement. Ce voeu pieux n'est pas nouveau. Cette année toutefois, il semble avoir des chances de se réaliser. En effet, la Chambre des communes a accordé à notre Loi plus d'attention et de temps que jamais depuis son adoption.

Un député du Parti réformiste a déposé un projet de loi d'initiative parlementaire visant à faire en sorte que la portée de la Loi soit étendue au Parlement et à toutes les sociétés de la Couronne. Nous avons déjà prôné dans des rapports antérieurs cette idée éminemment sensée. Le projet a été rejeté par la majorité gouvernementale, pour cause de perfectionnisme, comme la plupart des projets de loi d'initiative parlementaire. Bien entendu, personne n'était contre le principe de la transparence. En tout cas, certainement pas les députés du gouvernement! Ils ont soutenus que ce n'était pas le moment (peut-être le prix était-il trop élevé) et qu'aucune modification ne devrait être apportée avant que la Loi ne soit réexaminée. Tout cela au nom de la perfection, bien sûr. Puis, le parti ministériel a voté contre l'opposition, et la motion a été rejetée.

Issue inévitable, mais qui ne nuit en rien à l'utilité de l'exercice : tous les grands partis au Parlement se sont prononcés en faveur d'un renforcement du droit de savoir.

Autre signe encourageant : les députés des deux côtés de la Chambre utilisent plus souvent et à meilleur escient la *Loi sur l'accès à l'information*. Ils ont découvert dans un premier temps que le droit de savoir était un outil puissant pour mieux comprendre, voire pour influencer le gouvernement. Mais en même temps, ils se butent aux lacunes du texte actuel et sont ainsi mieux à même de s'intéresser au droit d'accès de tous les Canadiens.

En cette époque d'incertitude, au seuil de l'ère de l'information, le meilleur avocat de la *Loi sur l'accès à l'information* et du gouvernement transparent sera peut-être le Parlement lui-même. On peut toujours espérer.

Gouverner dans la transparence : la méthode libérale

La période visée par ce rapport, du 1er avril 1994 au 31 mars 1995, marque un jalon de plus dans la vie de la *Loi sur l'accès à l'information* : ce fut la première année complète d'exercice du pouvoir dans la transparence pour les Libéraux — une toute nouvelle expérience. Parmi ceux — de plus en plus nombreux — que la chose intéresse, beaucoup espéraient que le parti qui a donné aux Canadiens (en 1983) le droit de savoir ce que le gouvernement fédéral «mijote» respecterait ce droit. Était-ce pure naïveté de penser que les Libéraux sortiraient la Loi du malaise auquel l'avaient conduite les interventions des régimes conservateurs?

Au cours des dix années précédentes, les Libéraux, comme tout parti d'opposition qui se respecte, avaient défendu la transparence. Ils avaient attaqué violemment l'ancien Premier ministre Mulroney, l'accusant d'être porté sur le secret et défavorable à la *Loi sur l'accès à l'information*. Ils avaient alimenté l'idée cynique (aussi exagérée que répandue) selon laquelle la discrétion des gouvernements sert toujours à cacher l'incompétence, la malhonnêteté, la faiblesse ou le désarroi. Les Libéraux avaient promis de faire mieux que les Conservateurs — beaucoup mieux. Voyez le Livre rouge. De nombreux Canadiens s'attendaient donc à ce que le nouveau gouvernement ait la franchise qui accompagne la confiance en soi.

Rien d'étonnant, finalement, à ce que cet espoir d'une lumière qui éclairerait tous les petits coins sombres se soit révélé trop ambitieux. Mais il est loin d'être complètement anéanti. On commence à voir le bout du tunnel. Nous en reparlerons. Mais une année d'expérience ne se résume pas en deux mots. Tout défenseur de la liberté d'accès à l'information devrait savoir que, dans ce domaine, rien n'est jamais acquis!

Sortir des profondeurs

Rien n'a fait plus de tort à la Loi au cours de ses dix premières années d'application que le dédain dans lequel l'ont tenue certains des plus hauts responsables de l'administration publique, même au cabinet du Premier ministre. Ainsi est né, et a été toléré, un climat d'obstruction, d'obscurité et de lenteur face aux Canadiens qui cherchaient à obtenir des renseignements du gouvernement.

Dans le rapport de l'année dernière, nous avons soutenu que le Premier ministre Chrétien pourrait faire énormément pour favoriser la transparence en signalant sans ambiguïté que ces mauvaises habitudes ne seraient plus tolérées et que son gouvernement respecterait dorénavant la lettre et l'esprit de la *Loi sur l'accès à l'information*. Ce rapport contenait un plan d'action pour le renforcement et la protection du droit de savoir, au seuil d'un siècle nouveau.

Il recommandait d'abord qu'un comité parlementaire soit créé pour étudier et améliorer la Loi. En deuxième lieu, — suggestion tout aussi importante — il demandait au Premier ministre de donner instruction expressément et par écrit à ses ministres et aux fonctionnaires de ne pas retarder ni refuser indûment l'accès du public aux renseignements du gouvernement. La directive aurait dû être la suivante : trouvez le moyen de communiquer l'information, et non pas celui de la retenir. Après une année et demie, le Premier ministre n'a pas encore annoncé publiquement son appui à la transparence. Les bonnes intentions sont peut-être là, mais le message qui provient du sommet est toujours officiellement inchangé. Quelles que soient les améliorations à la base, dans les cercles influents l'attitude reste la

même : la *Loi sur l'accès à l'information* importune le gouvernement, qui a mieux à faire que de dépenser son énergie et ses ressources au service d'une pieuse abstraction. En sera-t-il toujours ainsi, quel que soit le parti au pouvoir?

Nos enquêtes sur les plaintes continuent de montrer que, souvent, les ministères ne se préoccupent même pas des motifs qui pourraient appuyer le maintien du secret, tant que personne ne se plaint. Lorsqu'il y a enquête, ils se mettent à chercher les raisons qu'ils pourraient invoquer pour se prévaloir de telle ou telle exception. Il faudrait, on l'aura compris, que ce soit l'inverse. Les vieilles habitudes sont difficiles à déraciner.

Voici un autre exemple : les ministères ne prennent toujours pas au sérieux leur obligation d'appliquer un mécanisme en deux étapes, avant de se prévaloir d'une exception discrétionnaire. Trop souvent, ils se contentent de répondre à la question suivante : «Les documents demandés peuvent-ils être tenus secrets?» Ils devraient également se demander : «À supposer qu'ils le puissent, pourquoi devraient-ils l'être?». Même sous le régime libéral, la crainte de créer un précédent est très forte. C'est souvent un secret inutile (quoique légal) qui l'emporte.

Les déclarations du gouvernement qui ressemblent le plus à un engagement en faveur de la *Loi sur l'accès à l'information* n'étaient qu'officieuses, mais néanmoins bienvenues. Le ministre de la Justice, Allan Rock, a reconnu (d'abord en parlant à un journaliste, puis, en réponse à une question du député libéral de Notre-Dame-de-Grâce, qui est également président du Comité permanent de la justice et des affaires juridiques) que les Canadiens souhaitaient un gouvernement transparent et que la Loi devait être renforcée. Bien que rien de concret n'ait été fait, et que ni calendrier ni mécanisme n'aient été avancés, même au moment où nous écrivons ces lignes, la volonté d'examiner la Loi semble persister. Les intentions de M. Rock sont manifestement réelles, et sa promesse d'ajouter l'accès à l'information à son ordre du jour, déjà chargé, ne peut que nous réjouir, en cette année parfois bien morose.

Un vœu : s'il y avait examen, qu'il soit fait ouvertement, par un comité parlementaire, comme nous le recommandons dans notre rapport de l'année dernière.

Il est certes décevant que le Premier ministre n'ait pas pris d'engagement officiel et public en faveur de la transparence de son gouvernement, mais son propre ministère, le Bureau du Conseil privé (BCP), a néanmoins donné l'exemple. Par le passé, le BCP s'était rendu coupable de retards chroniques et injustifiés à répondre aux demandes d'information. Mais, ce qui était peut-être plus inquiétant, il semblait accorder le prestige de son appui au maintien d'un secret inutile et trop répandu.

Sous l'autorité de l'actuel greffier, le BCP fait preuve d'une plus grande transparence. Il transmet son information plus volontiers et répond plus vite aux demandes. De fait, il a commencé à divulguer régulièrement, sans formalités et à point nommé un certain nombre de documents qui, autrefois, n'étaient transmis que sur réception d'une demande officielle.

Non, tous les problèmes ne se sont pas évanouis. Par exemple, on enregistre encore des retards lorsqu'il s'agit de documents sur la sécurité et le renseignement, et il faudrait faire davantage pour supprimer la vieille manie du secret. Mais le désir d'amélioration est manifeste. Le BCP, notamment, a accepté d'expliquer de façon plus claire au Commissaire à l'information pourquoi tel ou tel document est considéré comme visé par le secret du Cabinet. Pour certaines raisons honorables, le BCP ne veut pas que le Commissaire voie ces documents, tandis que le Commissaire estime qu'une vérification indépendante vaudrait mieux pour tout le monde. Le BCP a reconnu qu'il devait au moins donner la preuve au Commissaire que l'exclusion visant les documents confidentiels du Cabinet ne servait pas de prétexte à des abus.

Cela dit, certaines épreuves attendent le BCP à cet égard. Plus le référendum constitutionnel du Québec approche, plus les pressions sont fortes pour que le gouvernement «gère» l'information. Les Canadiens pourront alors juger de la profondeur des convictions du BCP. Divulguera-t-il entièrement, et sans tarder, les résultats de tous les sondages nationaux sur l'unité?

La fin d'une opposition irréductible?

Les Libéraux ont émis un autre signal positif en annonçant qu'ils se donnaient désormais pour règle de publier les résultats des sondages d'opinion. Cette décision s'est traduite dans une directive du Conseil du Trésor. Il s'agit là très certainement d'une amélioration par rapport à l'approche cachottière du gouvernement précédent. Les Canadiens se rappellent peut-être qu'il a fallu une action judiciaire intentée par le Commissaire à l'information et l'attention des médias pour forcer les Conservateurs à divulguer des sondages de ce type.

Par contre, en cas de circonstances exceptionnelles, la directive donne aux ministres le droit de retenir certaines portions des résultats de sondages. Dans ce cas, ils doivent toutefois en donner avis par écrit au Commissaire à l'information.

Cependant, cette directive ne constitue pas, il s'en faut, un engagement sans condition à divulguer tous les sondages sur les questions constitutionnelles. En effet, elle dit simplement que le «rapport final» doit être divulgué couramment. Il y a là une échappatoire qui pourrait atteindre des proportions monumentales.

Lors des dernières discussions constitutionnelles (lac Meech, Charlottetown et référendum sur l'accord de Charlottetown), de nombreux sondages ont été effectués aux frais du public. Dans certains cas, il s'agissait d'enquêtes dites continues, dans lesquelles l'échantillon est renouvelé régulièrement, chaque jour même. Il n'y a alors jamais de «rapport final».

Dans l'affaire dont le Commissaire à l'information a saisi la cour, en vue de forcer la divulgation des résultats, il n'y avait pas non plus de «rapport final». C'est donc dire que, si les Libéraux suivent la lettre (très précise et excessivement prudente) de la directive, l'amélioration ne sera guère perceptible. L'esprit de transparence est mis à mal par les termes ambigus du texte. Mais, au bout du compte, il n'y a pas de raison de supposer le pire. D'ailleurs, la Cour fédérale a rendu pratiquement impossible pour quiconque de justifier le secret en ce qui concerne les résultats de sondages.

D'autres signes encourageants

Certains membres du Cabinet, loin de s'affoler devant les demandes de communication, disent à leurs sous-ministres d'être aussi transparents que la Loi le permet. Le ministre des Transports, par exemple, n'exige pas qu'on lui montre les renseignements transmis par son ministère en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*; il ne veut même pas en entendre parler. Finie, donc, la vieille excuse : «le document est dans le bureau du ministre». Quel contraste avec cet ancien ministre des Finances qui, paraît-il, passait des heures à compulsiver d'ennuyeuses paperasses avant d'accepter la communication d'une seule page! Les ministres se sont ravisés : ils savent désormais qu'il faut s'arrêter plutôt à ce que le ministère retient qu'à ce qu'il communique.

En effet, les ennuis des ministères proviennent plus souvent de ce qu'ils cherchent à cacher des renseignements, à retarder la communication ou à s'en tirer autrement, que de la bonne application de la Loi. Transmettre les renseignements sans hésiter (même lorsque le ministre préférerait de beaucoup les retenir) est, comme la franchise, la meilleure politique.

Un autre rayon d'espoir (preuve qu'il est possible de vivre en paix avec la *Loi sur l'accès à l'information*) nous est donné par la nouvelle haute administration du ministère des Pêches et des Océans (P&O). Voilà un organisme où, pour des raisons historiques, le Commissaire à l'information pouvait s'attendre à des plaintes concernant le fardeau entraîné par la Loi, plutôt qu'à un témoignage d'appui non sollicité. Pourtant, ce témoignage le voici, dans un feuillet d'information sur le nouveau cadre du ministère :

«Les sommes économisées aux Services intégrés seront réaffectées aux services de l'Accès à l'information et de la Protection des renseignements personnels, un domaine où les demandes d'information augmentent continuellement.»

Peut-être est-ce ainsi que le changement s'effectuera : point de proclamation sur la transparence émanant du sommet (le cabinet du Premier ministre), mais une avancée régulière et progressive des ministères, dont les dirigeants ont décidé discrètement, sinon de prendre plaisir aux rigueurs de l'accès à l'information, du moins d'en accepter le caractère inévitable.

Le nombre augmente chaque jour des hauts fonctionnaires qui, ayant travaillé dans un régime d'accès à l'information suffisamment longtemps, en sont arrivés à la conclusion pratique que les ennuis de la transparence sont moins réels qu'imaginaires. Cette nouvelle génération de gestionnaires subit et endure l'accès à l'information depuis onze ans maintenant. Petit à petit, ils en ont pris l'habitude dans leur vie professionnelle et ils l'acceptent de mieux en mieux. Ceux qui résistent dans leur combat d'arrière-garde contre la nouvelle réalité apparaîtront bientôt comme des dinosaures.

De plus, les nouveaux fonctionnaires ont davantage tendance à voir dans l'accès à l'information une sorte de dissuasif — qui s'apparenterait au Vérificateur général — contre les extravagances ou les excès d'imbécillité. Bien entendu, un dissuasif aussi fort ne peut être que salutaire. Les premiers ministres, les membres du Cabinet et tous les hauts fonctionnaires qui ont la possibilité de puiser généreusement dans les deniers publics y penseront à deux fois (peut-être même à trois fois) avant de faire des extravagances. En effet, ils sauront qu'ils risquent de voir le montant des rénovations à leur bureau, de leur indemnité de retraite ou d'un déplacement à bord d'un avion du gouvernement, faire l'objet d'une demande de communication.

Mais, au regard de l'ensemble des dépenses et des décisions du gouvernement, ce n'est pas la menace du scandale qui effacera le déficit. Certes, le public et les médias trouvent peut-être une satisfaction à voir les coupables démasqués. Toutefois, un recours à la Loi axé sur le sensationnalisme ne permet de réaliser qu'une partie du potentiel qu'elle recèle. Si l'on s'en sert de cette manière à l'excès ou exclusivement, on la banalise. En effet, à condition d'être pleinement mise à profit, la Loi a des effets profonds sur la façon de gouverner.

Cette nouvelle génération de hauts fonctionnaires dit au Commissaire à l'information que la Loi les appelle à être plus professionnels. Par exemple, la probabilité croissante que les vérifications internes courantes de leur ministère puissent être publiées en réponse à une demande constitue un puissant incitatif à bien diriger leur service, dès le départ.

Peut-être est-il vrai que certains mots ou détails peu flatteurs, que l'on retrouvait dans les anciennes

vérifications tenues secrètes, sont aujourd'hui dilués en prévision d'une éventuelle publicité. Peut-être la franchise en souffre-t-elle un peu; certains le prétendent. Mais un bon vérificateur est un bon vérificateur; il ne cachera pas l'essentiel. Au total, on y perdra peu et on y gagnera beaucoup, car les gestionnaires savent qu'un rapport de vérification défavorable peut nuire grandement à leur carrière.

Le professionnalisme du fonctionnaire possède d'autres dimensions. Aucune n'est plus importante pour la bonne administration publique que le fait de savoir distinguer et respecter la frontière, parfois mince, entre l'intérêt politique et l'intérêt public. Par suite de certaines demandes de communication systématiques, de nombreuses notes de service et rapports internes sont dorénavant mis au jour, souvent en première page des journaux. Le fait d'être conscients de cette probabilité, de leur aveu même, dissuade beaucoup les hauts fonctionnaires de franchir la limite et de porter des jugements à caractère politique.

Les artisans de l'accès à l'information n'auraient pas pu prévoir tous ces avantages.

L'ensemble des sous-ministres a été mis à rude épreuve cette année. Ils ne se sont pas opposés (le Commissaire n'a reçu aucune plainte) à une demande visant les remboursements de frais d'un grand nombre d'entre eux. Cette façon d'être largement exposé à la vue du public était devenue coutumière pour les premiers ministres et les membres du Cabinet. Pour les hauts fonctionnaires, c'est nouveau et très certainement éprouvant. Ils ont fait leurs classes avec la conviction qu'ils étaient à l'abri d'une reddition des comptes aussi personnelle et détaillée. Mais l'important, c'est qu'ils aient réussi à l'épreuve.

La plupart des hauts fonctionnaires sont d'une intégrité sans faille. Certains sont ulcérés que le public mette leur honnêteté en doute ou, par le truchement de demandes d'information, impose une charge de travail supplémentaire à leurs collaborateurs. Mais la plupart se rendent compte que de miser sur le «faites-nous confiance» comme autrefois est aujourd'hui anachronique et imprudent en démocratie — en tout cas voué à disparaître à cause de l'accès à l'information.

Et pourtant, et pourtant...

La lutte est loin d'être terminée. Les soupçons à l'égard de la Loi, cette importation de l'étranger (lire : des États-Unis), ajoutés à une foi un peu paternaliste dans l'intégrité des fonctionnaires, sont toujours vivants chez certains membres du nouveau gouvernement et de l'administration publique.

Le mouvement d'arrière-garde contre la Loi engendre les mêmes interventions familières et prévisibles : certains réclament le droit d'ignorer les demandes dérangeantes, qui sont peut-être irritantes en raison de leur nombre, mais ne sont ni vexatoires ni malveillantes; d'autres veulent pouvoir imposer des tarifs plus élevés, c'est-à-dire prohibitifs, aux usagers de la Loi; d'autres encore réclament la possibilité d'ignorer les délais de réponse lorsque leurs moyens sont restreints (ne le sont-ils pas toujours?). D'autres, enfin, souhaitent élargir les exceptions actuelles et soustraire un nombre de plus en plus grand de documents de la portée de la Loi, y compris les documents conservés dans les cabinets des Ministres.

Lorsque le gouvernement modifiera la Loi, il devra résister fortement à la tentation d'apporter des changements qui renforceront le pouvoir des fonctionnaires au détriment du public.

Le critère de la ponctualité

Quel meilleur révélateur de l'engagement d'un gouvernement à l'égard de la transparence que la façon dont il respecte les délais de réponse prescrits par la Loi? Le législateur a voulu reconnaître l'importance de la ponctualité et il a assimilé le retard déraisonnable à un refus pur et simple de communiquer. En effet, le paragraphe 10(3) de la *Loi sur l'accès à l'information* se lit comme suit :

«Le défaut de communication total ou partiel d'un document dans les délais prévus par la présente loi vaut décision de refus de communication.»

Par les années passées, la lenteur était la tactique préférée des ministères et organismes que la transparence gênait. Il n'est pas encore possible de préciser comment l'actuel gouvernement se compare avec ses prédécesseurs à cet égard. Le Secrétariat du Conseil du Trésor tient des statistiques sur les délais de réponse, mais les plus récentes, au moment d'écrire ces lignes, concernent 1991-1992. Retard sur retard!

En revanche, le Secrétariat du Conseil du Trésor n'additionne pas les cas où les ministères sont considérés comme ayant refusé une communication, par suite d'un retard. Il serait relativement facile aux ministères de tenir ces données, et pour le Secrétariat du Conseil du Trésor de les compiler. Mais il ne le fait pas, malgré l'insistance du Commissaire pour que ces chiffres soient conservés à des fins de reddition des comptes.

Il est néanmoins possible d'évaluer grossièrement le respect des délais de réponse depuis l'arrivée de l'actuel gouvernement, en se fondant sur les plaintes reçues par le Commissaire au cours de l'année et sur les examens qu'il a menés à propos des méthodes des ministères. Ce n'est pas encourageant, même si on reconnaît les bonnes intentions de la nouvelle administration. Le problème des retards ne semble pas se résorber, au contraire.

Plus la fonction publique subit de réductions budgétaires substantielles et profondes, plus il devient dangereux que les fonctionnaires, déjà tièdes à l'égard de la Loi, se réfugient dans l'autojustification. Les économies forcées leurs serviront de raison pour ignorer les délais légaux. Les Canadiens doivent être sceptiques devant de telles excuses. (Comment le gouvernement accueillerait-il l'idée que les Canadiens puissent remettre leurs déclarations d'impôt en retard, sous prétexte que les temps sont durs?)

Justement, même Revenu Canada ne semble pas très impressionné par les délais de réponse qu'impose notre Loi. Il est même arrivé (l'affaire est racontée plus en détail dans «Quelques cas, en bref») qu'un retard injustifié de plus de deux cents jours ait poussé le Commissaire à inciter ce ministère, pour montrer sa bonne foi sinon ses regrets, à rembourser les frais que le demandeur avait déjà payés, soit 53,40 \$, une misère! Le Sous-ministre a reconnu que le retard était excessif et regrettable, mais il a refusé de faire amende honorable.

DEUX CAS : Santé Canada et la Commission de l'immigration et du statut de réfugié

L'exemple concernant Santé Canada montre que même une institution bien disposée à l'égard de l'accès peut prendre de mauvaises habitudes et négliger de remplir ses responsabilités légales. Toutefois, il faut reconnaître à son grand crédit que le ministère s'est adressé au Commissariat pour obtenir de l'aide et a bien accueilli les vérificateurs venus mesurer l'ampleur du problème et proposer des solutions. (Grâce à

une expérience de plusieurs années, le personnel du Commissaire sait reconnaître ce qui fonctionne ou pas dans les méthodes de traitement des demandes.)

L'étude a montré que 80 p. 100 des demandes de communication reçues par Santé Canada ne faisaient pas l'objet d'une réponse à l'intérieur du délai légal de 30 jours. Le ministère ne se prévaut pas toujours des prorogations permises par la Loi et, lorsqu'il le fait, il néglige souvent d'en prévenir le Commissaire, comme la Loi l'y oblige.

Ce n'est pas que les hauts fonctionnaires de Santé Canada soient ignorants de ce problème. Mais auraient-ils choisi la voie la plus facile (du moins pour un temps) d'une non-observation à vaste échelle de la Loi, s'il y avait eu une consigne claire émanant du sommet disant que le gouvernement souhaitait que la lettre et l'esprit de la *Loi sur l'accès à l'information* soit respectés? On peut penser que non, surtout si leurs carrières avaient été menacées.

Ce n'est pas que l'application de la Loi exige beaucoup de nouvelles ressources humaines ou financières. Ce n'est pas le cas. Le rapport de vérification du Commissaire à l'information a conclu que trois personnes supplémentaires suffiraient à absorber l'arriéré en six mois. Une fois cela fait, les employés actuellement affectés à ces tâches, moyennant des méthodes simplifiées, pourraient répondre aux nouvelles demandes dans les délais. C'est davantage une question de volonté et d'habileté que d'argent.

Citoyenneté et Immigration Canada est un autre ministère qui ne respecte pas bien les délais. C'est à lui que revient cette année le douteux honneur d'occuper la première place au palmarès des «plaintes contre». Le Commissariat a eu l'impression que, dans ce ministère, le droit d'accès était considéré comme une entrave à l'exécution du travail vraiment important. Comme beaucoup de causes valables, peut-être entraîne-t-il effectivement une certaine interférence. À son crédit, ajoutons que Citoyenneté et Immigration Canada a commencé à réorganiser les moyens qu'il consacre à l'accès à l'information et à s'occuper vraiment de répondre aux demandes. Il cédera peut-être sa première place sur la liste des grands retardataires. Y a-t-il des candidats?

Notre rapport de l'année dernière précisait que le Commissariat à l'information effectuait une vérification des retards à la Commission de l'immigration et du statut de réfugié (CISR). L'étude a été menée à terme, et le rapport remis à la CISR en juin 1994. Il n'a pas été difficile de comprendre que les problèmes de la Commission provenaient d'une augmentation importante et soudaine des demandes de communication. En 1990-1991, elle en avait reçu 45, tandis qu'en 1993-1994, ce nombre était passé à 360. Les ressources prévues pour le traitement des demandes n'avaient tout simplement pas suivi.

La Commission a bien accepté les suggestions que lui a faites le Commissaire. Elle a accru le personnel du coordonnateur à l'accès et simplifié les méthodes internes d'examen et d'approbation. Elle a aussi commencé à donner à ses employés une formation structurée sur les demandes d'accès à l'information. Le Président de la Commission a affirmé clairement à tous les employés que les demandeurs devaient être traités avec respect et que les demandes devaient recevoir des réponses ponctuelles. Cela a fonctionné. La CISR n'occupe plus la première place au palmarès des «plaintes contre»; elle est tombée cette année en quatrième position.

L'année prochaine, la Défense nationale, Revenu Canada et l'Agence de promotion économique du Canada atlantique pourraient faire l'objet d'une vérification. Ces institutions éprouvent des difficultés à respecter les délais prescrits par la Loi.

Le critère des coûts

Au fil des ans, la question des frais exigés pour la communication des documents a soulevé relativement peu de problèmes. Il est arrivé à l'occasion que les ministères cherchent à décourager un demandeur encombrant, ou incitent un autre à restreindre sa demande, en présentant un devis prohibitif des droits à acquitter. L'intervention du Commissaire à l'information a généralement pour effet de ramener les choses à des dimensions plus réalistes.

Un certain nombre de plaintes déposées cette année contre la GRC, Revenu Canada et les Affaires étrangères ont mis en lumière l'apparition d'une certaine confusion à propos de l'interprétation du règlement en ce qui concerne les frais. Ces institutions ont cherché à augmenter le nombre des activités pour lesquelles elles demandent des droits de recherche et de préparation. Certaines cherchaient des occasions supplémentaires de réclamer des frais de photocopie et de limiter la possibilité pour les demandeurs de faire des économies en consultant les documents au lieu de les faire copier. Ces faits nouveaux semblent découler des efforts déployés dans l'administration publique pour accroître les recettes et diminuer les dépenses.

Si nobles que soient les motifs (et dans ce cas-ci ils ne l'étaient pas entièrement), les fonctionnaires ne sont pas autorisés à décréter l'imposition de nouveaux droits ou l'augmentation de ceux qui existent. L'autorité à cet égard découle de la Loi ou de son Règlement. Le Commissaire à l'information a fait un effort, couronné de succès semble-t-il, pour empêcher l'imposition non autorisée de droits. Quelques précisions sur le règlement aideront à mieux saisir le problème et la position du Commissaire.

Que signifient les mots «recherche» et «préparation»?

Le paragraphe 7(2) du Règlement sur l'accès à l'information autorise les institutions à exiger le versement de 2,50 \$ la personne par quart d'heure pour chaque heure en sus de cinq passée à la recherche et à la préparation de documents non informatisés. Les mots «recherche» et «préparation» ne sont définis ni dans le Règlement, ni dans la Loi.

D'après ce qui se fait dans l'ensemble du gouvernement depuis 1983, il a été déterminé que le terme «recherche» signifiait toute activité menée par les employés d'une institution pour repérer les documents demandés. La «recherche» comprend donc l'inspection matérielle des dossiers, des fichiers, des classeurs, des salles de documentation ou des archives. Il ne semble exister aucune confusion chez les fonctionnaires quant au sens du mot «recherche».

Les choses ne sont pas aussi nettes toutefois en ce qui concerne la «préparation». La plupart des institutions admettent que le temps passé à décider quels documents, ou portions de documents, méritent d'être tenus secrets ne peut pas être compté au demandeur. En effet, il ne s'agit pas là de «préparer» les documents, comme l'entend le Règlement. La «préparation» est généralement interprétée comme le fait de rendre illisible la portion qu'il ne faut pas communiquer. Dans ce sens restreint, on parle souvent de «découpage-collage».

Certaines institutions ont souhaité élargir cette interprétation. Elles voulaient tenir compte d'autres activités, comme celles qui consistent à retirer les documents des dossiers, à les copier pour les traiter, à réfléchir aux commentaires recueillis en consultation, à parler au téléphone avec les demandeurs et à rédiger des lettres sur tout cela.

De l'avis du Commissaire, les droits exigés des demandeurs ne devraient concerner que le «découpage-collage». Si des photocopies sont nécessaires pour faciliter l'application des exceptions (que ce soit à partir de microdocuments ou d'originaux), les dépenses engagées ne peuvent être considérées comme des coûts de «préparation» à imposer au demandeur. La même chose est vraie du temps consacré à la correspondance ou à l'élaboration des rapports concernant le traitement des demandes.

En quoi consistent les coûts de reproduction?

La plupart des institutions fédérales exigent un droit de reproduction sur les documents communiqués aux demandeurs. Par contre, les dépenses engagées pour la reproduction nécessaire à l'application des exceptions et à la préparation des documents pour la consultation (lorsque la consultation est demandée) sont absorbées par les ministères.

Cette année, quelques ministères ont procédé différemment. Si les documents étaient visés par des exceptions et qu'il fallait les photocopier pour rendre illisibles les portions incommunicables avant la consultation, les demandeurs étaient avisés qu'ils devraient payer tous les frais de reproduction. Même si le demandeur pouvait, après consultation, décider de ne conserver qu'une ou deux feuilles, ou aucune, parmi toutes celles qu'il avait vues, il devait tout payer. L'option «consultation» devenait inutile.

La GRC a même adopté comme position que, s'il s'agissait de microtextes, tout ce qu'il fallait dépenser pour reproduire ces documents sur papier devait être pris en charge par le demandeur — que les documents soient divulgués ou non. De surcroît, l'institution a décidé que, si une deuxième copie devait être préparée pour rendre illisibles les passages incommunicables, c'était encore au demandeur d'en assumer le coût.

Sur cette question des frais de reproduction, le Commissaire a conclu que l'on pouvait faire payer aux demandeurs uniquement les pages qui leur sont communiquées. S'il faut réaliser des copies papier à partir d'un autre support pour appliquer les exceptions, on ne peut pas leur en réclamer le coût. Enfin, si des copies sont établies pour faciliter la consultation, seules les pages choisies par le demandeur peuvent lui être imputées.

Au bout du compte, les institutions qui avaient cherché à imposer davantage de droits et de frais ont accepté l'interprétation du Commissaire. Le Secrétaire du Conseil du Trésor a souscrit à l'interprétation étroite du Règlement. Il a offert de publier un bulletin d'interprétation pour en garantir l'uniformité. Le Commissariat à l'information et le Secrétariat du Conseil du Trésor rédigeront ce bulletin ensemble.

Le droit de savoir et le droit à la vie privée

Depuis l'entrée en vigueur de la *Loi sur l'accès à l'information* et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, en 1983, le droit de savoir et le droit à la vie privée cohabitent harmonieusement. Cette coexistence a été mise à l'épreuve, il est vrai, mais la complémentarité des valeurs en cause a été préservée. Les Canadiens insistent pour que soit respecté leur droit de voir les dossiers du gouvernement; ils comprennent aussi que les renseignements personnels concernant les autres doivent être protégés.

Les tensions grandissent, toutefois, entre ces deux valeurs. Quelques-uns sont tentés d'invoquer le prétexte de la vie privée pour ne pas dévoiler certains détails embarrassants concernant, par exemple, un détournement de fonds publics ou un abus de pouvoir.

Illustration : les documents de la justice criminelle ont un intérêt considérable pour les journalistes, pour les victimes et pour les groupes de défense des victimes, en fait pour le public dans son ensemble. Un difficile débat de fond est actuellement en cours sur la manière d'équilibrer le droit du public de savoir comment fonctionnent le système correctionnel et le régime de libération conditionnelle, d'une part, et le droit à la vie privée des délinquants, d'autre part.

Des cadres du système ont déjà cherché à protéger la vie privée de leurs collègues en soustrayant les portions des documents et des rapports qui portaient ombrage à leurs actions ou à leurs compétences. (Les cadres étaient, bien entendu, plus enclins à divulguer les détails du comportement personnel des délinquants ou l'identité des employés dont ils approuvaient les agissements!) Cette manière sélective et, semble-t-il, intéressée d'appliquer le droit à la vie privée dans le système correctionnel et dans le régime de libération conditionnelle alimente le cynisme des médias et des Canadiens quant à la valeur de ces droits.

On en trouve un exemple cette année dans le refus du gouvernement de divulguer les noms des anciens députés qui reçoivent une pension. Motif invoqué : pour protéger leur vie privée. Ne pouvant accepter cette justification, le Commissaire a demandé à la Cour fédérale d'ordonner la communication. Les détails de cette affaire sont exposés plus loin sous la rubrique «À la Cour fédérale».

Un autre demandeur a prié le ministère des Transports de lui remettre une liste des employés qui profitaient d'un droit de stationnement. D'après la politique du ministère, trois règles s'appliquent :

- les gestionnaires peuvent obtenir des places prioritaires dans les installations du ministère et se faire rembourser la moitié du tarif réglementaire;
- les personnes handicapées peuvent aussi obtenir une place prioritaire, qui leur est attribuée gratuitement;
- tous les autres employés peuvent demander des places, lesquelles sont attribuées selon un système de points et louées à un tarif subventionné.

Sous une forme ou une autre, chacun de ces trois groupes profite d'un avantage financier facultatif, car ni la place prioritaire, ni le tarif subventionné ne font partie de leurs droits légaux. La *Loi sur la*

protection des renseignements personnels affirme clairement que les détails concernant les avantages financiers facultatifs ne peuvent être tenus secrets pour protéger la vie privée.

Transports Canada a décidé que les données concernant les avantages en matière de stationnement ne devaient pas être communiquées. Le système de répartition des avantages est équitable, estimait le ministère, et ceux-ci ne peuvent donc pas être considérés comme «facultatifs». Certes, c'est une bonne chose que le ministère attribue les places de stationnement selon un système équitable, mais l'avantage demeure néanmoins facultatif. Le désir de protéger la vie privée des employés est louable; toutefois, le législateur a voulu que le droit du public de savoir ait la préséance sur elle, lorsqu'il s'agit d'avantages facultatifs.

C'est pourquoi le Commissaire à l'information a recommandé que les documents soient divulgués. Après consultation avec le Commissaire à la protection de la vie privée, le ministère a décidé de ne pas suivre la recommandation du Commissaire à l'information. Ce dernier a prié le demandeur d'accepter que l'affaire soit soumise, pour examen, à la Cour fédérale. Telle est la situation, au moment de mettre sous presse.

Malheureusement, les applications trop larges du droit à la vie privée aux fins de protéger des fonctionnaires représentent un risque pour ce droit. Le législateur affirme nettement, dans la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, que la vie privée des fonctionnaires doit être moins protégée que celle des autres Canadiens. C'est un prix raisonnable pour le privilège de travailler dans la fonction publique. En effet, tout renseignement sur un employé de l'État «portant sur son poste ou ses fonctions» ne peut être considéré comme «personnel». Par exemple :

- le fait que cette personne soit ou ait été un cadre ou un employé de l'institution fédérale;
- le titre, ainsi que l'adresse et le numéro de téléphone au travail de cette personne;
- la classification, l'échelle de salaire et les responsabilités liées à son poste;
- le nom de cette personne figurant sur un document qu'elle a établi dans le cadre de son travail; et
- les opinions ou avis personnels donnés par cette personne dans le cadre de son travail.

Mais c'est tout : les autres renseignements personnels sur les fonctionnaires sont protégés de la même manière que ceux qui concernent l'ensemble des Canadiens. Il tombe sous le sens que le public doit avoir la possibilité de savoir avec qui il traite au gouvernement, quelles sont les fonctions des employés de l'État et l'identité de la personne qui a établi, signé et reçu tel ou tel document. Autrement, l'administration publique serait vraiment «sans visage», comme dans un roman de Kafka.

Le fait pour les fonctionnaires d'invoquer la protection de la vie privée de façon déraisonnable et intéressée pour refuser l'accès se retourne contre eux. En effet, le cynisme que cela provoque encourage les tribunaux à être plus sévères que le législateur ne l'avait prévu. Voir à ce sujet l'affaire Dagg c. le Ministre des Finances, 8 novembre 1993, T-2662-91 (CFSPI). Le juge Cullen, de la section de première instance de la Cour fédérale, a ordonné que soient divulgués les noms, les numéros d'identité et les signatures de fonctionnaires figurant dans les registres des entrées et sorties en dehors des heures de travail, au ministère des Finances.

Le ministère estimait qu'il s'agissait là de renseignements «personnels» et il avait refusé de les communiquer. Le demandeur s'est alors plaint au Commissaire à l'information qui, a confirmé la décision du ministère. Cela n'a rien d'étonnant : le rôle du Commissaire est aussi de défendre le droit à la vie privée (article 19).

En ordonnant au ministère de communiquer ces registres, le juge Cullen a sensiblement réduit les droits des fonctionnaires. À son avis, puisque ces documents ne contenaient rien de délicat, la protection n'était pas justifiée. L'identité des nombreuses personnes qui entrent dans un immeuble gouvernemental et en sortent pendant une certaine période ne relève certainement pas des renseignements personnels, a-t-il décidé.

En toute déférence, comme disent les avocats, cette opinion n'est pas sans danger. Au contraire, les habitudes de fréquentation du lieu de travail d'un employé en dehors des heures pourraient revêtir un caractère délicat : de fait, sa sécurité personnelle pourrait être en jeu. On peut comprendre que toutes les revendications du droit à la vie privée des fonctionnaires soient devenues suspectes (à cause des abus mentionnés précédemment), mais il est regrettable que les tribunaux réagissent en réduisant davantage la protection déjà limitée que le législateur a jugé bon d'accorder aux fonctionnaires. La Cour d'appel fédérale a entendu le pourvoi et elle a pris l'affaire en délibéré.

Certains fonctionnaires ont lancé l'un contre l'autre le Commissaire à la protection de la vie privée et le Commissaire à l'information. Bien que les avis puissent différer, en toute bonne foi, quant à celle des deux valeurs, parfois conflictuelles, qui doit prévaloir dans un cas donné, il s'agit là aussi d'un stratagème pour retarder les choses. En fin de compte, dans le pire des cas, les ministres n'y gagnent pas puisqu'ils doivent choisir entre les deux commissaires.

Le Parlement voudra peut-être envisager la sage formule du Commissariat unique, retenue par les provinces. Elle a des avantages sur le plan financier et sur celui du processus décisionnel.

Outre le Commissaire à l'information lui-même, cette structure a récemment fait un nouvel adepte : le Commissaire à l'information et à la protection de la vie privée de la Colombie-Britannique, M. David Flaherty. Avant de prendre ses fonctions, lui qui est à la fois professeur et expert en protection des données (vie privée), a plaidé contre le projet (avancé dans le budget de 1993) visant à fusionner les deux commissariats fédéraux. Pourtant, dans une allocution récente à l'Université de Victoria, il disait ce qui suit :

«On me demande souvent s'il n'y a pas une contradiction inhérente à vouloir être à la fois commissaire à l'information et commissaire à la protection de la vie privée dans cette province. En fait, au printemps de 1992, alors que j'occupais une situation supposément privilégiée en tant que théoricien et observateur, j'ai incité le Procureur général et Murray Rankin à créer deux postes séparés. Au risque de passer pour un naïf aujourd'hui, je ne vois tout simplement pas de problème, ni d'incongruité, ni d'incompatibilité dans ce double rôle. D'ailleurs la question ne s'est même pas posée depuis 18 mois que j'occupe mon poste.» (traduction libre)

À la Cour fédérale

Contrairement à plusieurs de ses homologues provinciaux, le Commissaire à l'information du Canada agit en tant qu'ombudsman. Ses pouvoirs d'enquête sont vastes, mais il ne peut pas ordonner la divulgation des documents. S'il juge qu'une plainte est bien fondée et que le gouvernement devrait communiquer le renseignement demandé, il peut uniquement recommander une mesure corrective. Il considère depuis longtemps cette restriction comme un avantage.

Lorsqu'un ministre rejette sa recommandation et refuse de divulguer des renseignements supplémentaires, le Commissaire n'a qu'un seul recours : demander à la Cour fédérale d'ordonner la communication. Avant d'intenter une action de ce genre, il doit obtenir le consentement du demandeur qui a essuyé le refus.

Au cours de ses quatre années précédentes en fonction, le Commissaire n'avait saisi la Cour fédérale qu'une seule fois, même si plusieurs affaires se sont réglées sur les marches du palais de justice. Le Commissaire reste convaincu que, pour régler les plaintes, il ne faut s'adresser aux tribunaux qu'en dernier ressort, lorsque tous les pouvoirs de persuasion et de médiation ont échoué. Si le législateur a mis en place un ombudsman, c'est pour qu'il règle les plaintes, et non pas pour qu'il les confie à des juges. Il faut toutefois de la bonne volonté de part et d'autre pour régler les différends à l'amiable et éviter les tribunaux.

Au cours de l'année visée par le rapport, le Commissaire a engagé cette procédure trois fois : contre le Solliciteur général du Canada (à titre de ministre responsable de la GRC), contre le ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux, et contre le Président de l'Agence de promotion économique du Canada atlantique (APECA).

Voici un bref exposé des trois affaires en question.

Le programme de protection des témoins de la GRC

Un journaliste s'est adressé à la GRC pour obtenir des renseignements explicatifs sur le programme de protection des témoins de cette institution. Combien de personnes en profitaient-elles? Combien coûtait-il? Et en quoi consistaient ses attributions? La GRC lui a fourni une réponse aux deux premiers volets de sa demande, mais elle a refusé la communication de tout renseignement sur les conditions et attributions du programme. Le journaliste s'est plaint au Commissaire à l'information.

Les renseignements non communiqués font partie du manuel des opérations de la GRC et portent sur les conditions d'admission au programme en question, sur les types de protections offertes et sur le mode d'administration du programme. La GRC souhaitait conserver un secret absolu sur ces questions, pour des raisons de grande prudence, sans nul doute.

Sans prouver de façon convaincante que la divulgation risquait de compromettre son programme, la GRC s'estimait en droit de prendre des précautions, à cause des vies qui pouvaient être en jeu. Même certains renseignements apparemment anodins et sans rapport entre eux, soutenait-elle, peuvent être utilisés par des criminels astucieux de manière imprévisible, pour s'insinuer dans le programme. La GRC affirmait aussi que le programme de protection des témoins était une «technique d'enquête» que la

Loi permet de protéger.

Même s'il convenait avec la GRC que certains des renseignements méritaient d'être tenus secrets, le Commissaire à l'information a recommandé que le reste soit communiqué. Aux États-Unis et en Ontario, a-t-il fait remarquer, il est courant de divulguer ce type d'information. Les programmes de protection des témoins n'avaient, dans ces cas, pas été compromis par suite de la publication de renseignements généraux sur les conditions et dispositions dont ils étaient assortis. De l'avis du Commissaire, les inquiétudes de la GRC, si sincères qu'elles fussent, ne reposaient pas sur un fondement raisonnable.

Pour ce qui est de l'argument relatif à la «technique d'enquête», le Commissaire a conclu qu'un programme de la GRC, qui était connu du public, ne pouvait pas logiquement être considéré comme une technique ayant besoin d'être protégée. Le Commissaire a donc intenté une action devant la Cour fédérale contre le Solliciteur général, après le refus de la GRC d'accepter sa recommandation.

Un fait nouveau, dont le demandeur et les contribuables peuvent se réjouir, est survenu à la fin de la période visée par le rapport. La GRC a accepté de communiquer les renseignements demandés, évitant ainsi d'engager les frais d'un procès. Qui plus est, le Solliciteur général a déposé au Parlement un projet de loi visant à établir un programme officiel de protection des témoins et à en fixer les conditions et dispositions. Tous les Canadiens sauront donc de quoi il retourne.

Travaux publics et Services gouvernementaux Canada -- Les pensions des parlementaires

Le ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux applique un certain nombre de lois, dont la Loi sur les allocations de retraite des parlementaires (LARP). En vertu de ce texte légal, les anciens parlementaires ayant accompli au moins six années de service ont droit à une allocation. Un particulier a demandé à ce ministère la liste de tous les anciens parlementaires titulaires d'une pension en vertu de la LARP, avec le montant dans chaque cas. En refusant, le ministère s'est appuyé sur le paragraphe 19(1) de la *Loi sur l'accès à l'information*, c'est-à-dire sur l'argument de la protection de la vie privée.

Le ministère a soutenu que ces renseignements concernaient la situation financière personnelle d'individus identifiables, qu'aucun d'entre eux n'avait consenti à la divulgation et que les renseignements n'étaient mis à la disposition du public nulle part ailleurs. Par conséquent, concluait le ministère, le paragraphe 19(1) lui imposait la non-divulgation.

Après enquête, le Commissaire a conclu que certains des renseignements demandés devaient effectivement être protégés. Il estimait que les noms des conjoints survivants d'anciens parlementaires qui recevaient des pensions, ainsi que les montants précis de celles-ci, devaient rester confidentiels. Il croyait en revanche que les noms des anciens parlementaires bénéficiaires d'une pension devaient être communiqués. En effet, moyennant un effort modeste, quoique fastidieux, quiconque pouvait consulter certains documents publiés, notamment le Guide parlementaire canadien, et dresser la liste des anciens parlementaires qui avaient occupé leur poste pendant six ans. Comme le paragraphe 19(2) de la Loi exige la divulgation des renseignements personnels déjà rendus publics, ces noms devaient être communiqués, a-t-il conclu.

Le Commissaire n'était pas d'accord avec l'opinion du ministère, selon laquelle aucun intérêt public

majeur ne justifiait la divulgation. Au contraire, soutenait-il, il existait dans l'opinion un intérêt très répandu et sérieux, ainsi qu'un débat, au sujet des pensions des parlementaires. Tout renseignement susceptible d'aider à mesurer le caractère approprié de la LARP apporterait un avantage sur le plan de l'intérêt public. Étant donné que l'argument en faveur de la protection de la vie privée revêtait une importance minimale (puisque les noms des pensionnés étaient très faciles à déterminer) la communication s'imposait, selon lui, pour des raisons d'intérêt public.

Le Commissaire a intenté une action devant la Cour fédérale après que le Ministre, sur l'avis du Commissaire à la protection de la vie privée, eut refusé d'appliquer la recommandation et de communiquer la liste des noms en question. L'issue de cette affaire sera exposée dans le rapport de l'année prochaine.

Agence de promotion économique du Canada atlantique Combien d'emplois ont-ils été créés?

En mai 1994, un journaliste a demandé à l'Agence de promotion économique du Canada atlantique (APECA) des renseignements à l'appui d'une affirmation faite par cet organisme, à savoir qu'environ 40 000 emplois avaient été créés par les entreprises qu'elle avait aidées. L'APECA a refusé, soutenant que ces renseignements lui avaient été fournis sous le sceau du secret par les entreprises bénéficiaires des subventions ou des prêts. Le journaliste s'est plaint au Commissaire à l'information.

L'enquête a permis de déterminer qu'une bonne part des renseignements en question (les raisons sociales et les adresses des entreprises où les emplois avaient été créés et le montant des deniers publics en cause) étaient déjà à la disposition du public dans les propres rapports trimestriels de l'APECA. L'organisme continuait toutefois de refuser de divulguer le nombre d'emplois créés dans chaque entreprise. Elle avait extrapolé ces renseignements à partir des réponses données par un échantillon d'entreprises bénéficiaires, dans le cadre d'un sondage fait pour elle par Price Waterhouse. Cette firme avait promis la confidentialité aux interrogés. L'affaire se résume donc comme suit : une institution a-t-elle le droit de s'engager par des promesses qui, en réalité, font d'elle le juge de ce qui peut et ne peut pas être protégé par le secret?

En jargon juridique : une promesse de confidentialité faite à un tiers par une institution fédérale (ou son agent) constitue-t-elle, en elle-même, un motif suffisant pour invoquer l'alinéa 20(1)b) afin de refuser une communication? Cet alinéa se lit comme suit :

20(1) le responsable d'une institution fédérale est tenu, sous réserve des autres dispositions du présent article, de refuser la communication de documents contenant : [...]

b) des 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.

Dans le cas présent, la seule raison pour laquelle l'APECA refusait de communiquer le nombre exact d'emplois créés par chaque entreprise était la promesse de confidentialité faite par Price Waterhouse.

Le Commissaire à l'information s'est appuyé sur une importante jurisprudence de la Cour fédérale, selon laquelle il doit être prouvé au moyen d'un critère objectif qu'un renseignement est confidentiel de par sa nature, avant qu'il puisse faire l'objet d'une exception en vertu de l'alinéa 20(1)b). Les tribunaux ont

insisté sur le caractère objectif, plutôt que subjectif, du critère, afin d'empêcher les institutions fédérales d'affaiblir le droit d'accès en concluant des ententes de confidentialité avec des tiers.

Le Commissaire n'était pas convaincu que les renseignements soustraits à la communication étaient confidentiels de par leur nature. Rien ne prouvait que les entreprises traitaient comme confidentiel le nombre d'emplois créés grâce à l'aide de l'APECA. On a donc avisé toutes ces entreprises (au nombre de 600 environ) des préoccupations du Commissaire, en leur donnant la possibilité de faire valoir leur point de vue.

Moins de 6 p. 100 d'entre elles se sont opposées à la divulgation, et elles l'ont fait parce que la firme Price Waterhouse avait donné l'assurance que leurs réponses seraient protégées. Elles avaient le sentiment d'être trahies. Aucune des entreprises qui s'opposaient à la communication n'a présenté de preuve que le nombre de postes créés constituait pour elles un renseignement confidentiel de par sa nature (selon une norme objective) ni qu'elles traitaient ce renseignement comme tel de façon constante.

Le Commissaire a donc conclu que le secret n'était pas justifié et que la firme consultante n'avait aucun pouvoir légal de faire une telle promesse. Il a recommandé que les renseignements soient communiqués. L'APECA a refusé de suivre cette recommandation. Avec le consentement du demandeur, le Commissaire a saisi la Cour fédérale de l'affaire, en lui demandant de publier une ordonnance de divulgation à l'intention de l'APECA. Le rapport de l'année prochaine fera état du résultat de cette procédure.

Le Commissaire intervient

Le Commissaire à l'information est également intervenu devant la Cour d'appel fédérale dans l'affaire opposant Postes Canada, appelant, au ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux, intimé. En l'occurrence, le ministre avait décidé de divulguer les documents à un demandeur, mais un tiers, Postes Canada, s'est tourné vers la Cour pour faire empêcher la communication.

Le Commissaire a demandé et obtenu l'autorisation d'intervenir dans cette affaire, pour deux raisons. Premièrement l'interprétation d'un élément important de la *Loi sur l'accès à l'information* était en jeu. Deuxièmement, il avait appris que le ministère de la Justice (agissant au nom du ministre des Travaux publics) avait l'intention de ne pas se prononcer devant la Cour d'appel sur cette question d'interprétation. L'exposé qui suit porte donc sur les problèmes juridiques en cause, sur la décision de la Cour et sur la position adoptée par le ministère de la Justice.

La Société canadienne des Postes c. Le Ministre des Travaux publics

Dans ce dossier, les faits sont simples. Un représentant du Syndicat des postiers du Canada a demandé à Travaux publics Canada certains documents relatifs aux services de gestion immobilière que Travaux publics fournit, à contrat, à la Société canadienne des Postes. Travaux publics a jugé que, moyennant quelques exceptions, les documents pouvaient être communiqués aux termes de la *Loi sur l'accès à l'information*. Postes Canada s'y est opposé. D'après cet organisme, c'était uniquement en tant qu'intermédiaire que Travaux publics avait ces documents en sa possession. Ceux-ci, soutenait-il, relevaient légalement de lui. Or, Postes Canada n'est pas visé par la Loi.

Dans son paragraphe 4(1), la Loi prévoit un droit d'accès «aux documents relevant d'une institution

fédérale». Travaux publics Canada fait partie des institutions fédérales auxquelles s'applique la Loi, mais non pas Postes Canada. Dans cette affaire, Travaux publics Canada détenait matériellement les documents, les créait dans le cadre de ses fonctions officielles et en assurait la gestion courante. Ce ministère agissait toutefois en tant qu'agent de Postes Canada à l'égard des documents sur la gestion immobilière qu'il créait, possédait et gérait.

La section de première instance et la section d'appel de la Cour fédérale en sont toutes deux arrivées à la conclusion qu'il fallait donner une interprétation large à l'expression «document relevant d'une institution fédérale». En première instance, le juge Rothstein a déclaré :

«J'estime que le fait qu'une institution fédérale ait en sa possession des documents, dans le sens légal ou matériel du terme, suffit pour que ces documents soient visés par la *Loi sur l'accès à l'information*.»

Au niveau de la Cour d'appel, c'est le juge Létourneau qui a exposé les motifs de la majorité. Souscrivant aux arguments donnés par le juge de première instance, il a ajouté :

«Il n'est pas du ressort de cette cour de réduire le sens du terme “relever”, car rien dans la Loi n'indique que ce mot ne doive pas être pris dans son sens large. Au contraire, il était dans l'intention du législateur de donner au citoyen, par cette Loi, un véritable droit d'accès aux renseignements de l'administration publique.»
(traduction libre)

Et, plus loin, il conclut :

«J'ai acquis la conviction que TPC (Travaux publics Canada), à titre d'institution fédérale, avait en sa possession des documents qui relevaient de lui, que les renseignements contenus dans ces documents avaient été obtenus par TPC dans la conduite légitime de ses activités officielles, en application d'un contrat conclu avec l'appelant, et par conséquent que ces renseignements étaient visés par la Loi en tant que renseignements du gouvernement.» (traduction libre)

Et le ministère de la Justice?

Ces deux décisions judiciaires concluantes en faveur d'une interprétation large et libérale de la portée de la Loi nous rappellent l'importance du rôle que joue la Cour fédérale pour ce qui est de maintenir en vie le droit d'accès aux documents du gouvernement. En même temps, cette saga offre un autre exemple de la réticence du ministère de la Justice à assumer sa responsabilité particulière, à savoir favoriser l'application de la *Loi sur l'accès à l'information*. C'est un autre exemple du conflit d'intérêts auquel ce ministère doit obligatoirement faire face, puisqu'il sert deux maîtres : la *Loi sur l'accès à l'information* et ses clients de l'administration publique.

La seule raison pour laquelle la Cour fédérale a été saisie de cette question tient à ce que le ministre des Travaux publics avait décidé, à juste titre comme cela s'est avéré, que les documents relevaient de son ministère et que certains devaient être communiqués. Postes Canada, et non pas le ministère de la Justice, a lancé la procédure devant la Cour fédérale, contre le ministre des Travaux publics. C'était la première fois, depuis l'entrée en vigueur de la Loi, que la Cour devait se prononcer précisément sur sa portée : fallait-il interpréter largement ou étroitement le droit d'accès donné aux Canadiens dans l'article 4 de la Loi.

C'est dans ce contexte que le ministère de la Justice, (agissant au nom du ministre des Travaux publics) a décidé de ne pas prendre position sur cette question qui allait créer un précédent. Il ne voulait pas que deux entités de la Couronne (Postes Canada et Travaux publics) soient dans une situation d'opposition. Il a donc laissé au demandeur (qu'il jugeait bien conseillé) et à Postes Canada le soin de débattre l'affaire. Le ministère dont le titulaire est responsable de la politique de l'accès à l'information dans l'administration publique a décidé simplement de ne pas intervenir.

Cette décision du ministère de la Justice de ne pas agir, le Commissaire n'en a été informé que lorsque l'affaire a été entendue en première instance. Pourtant, le jugement a été favorable à un droit d'accès fort. Toutefois, lorsque Postes Canada a appelé et que le ministère de la Justice a réitéré son intention de ne rien dire, le Commissaire à l'information a sollicité l'autorisation de défendre la décision du tribunal de première instance.

Habituellement, lorsque le Commissaire intervient devant le tribunal, il le fait contre un ministre de la Couronne, pour obtenir une ordonnance le forçant à communiquer des documents. Dans ce cas toutefois, il se trouvait dans une situation paradoxale, car il défendait le ministre des Travaux publics, que ses propres avocats refusaient d'appuyer.

La raison d'une telle bizarrerie est la suivante : le ministère responsable de la protection du droit d'accès du public doit, en même temps, protéger les intérêts de «la Couronne», y compris le droit au secret du gouvernement. Le ministère est constamment en situation de conflit d'intérêts.

C'est la raison pour laquelle le Commissaire a recommandé, dans son rapport de l'année dernière, que le ministère de la Justice renonce à son rôle prépondérant à l'égard de la Loi. Qu'il s'occupe de servir ses clients, mais qu'un autre ministre soit chargé de la protection du droit de savoir au Cabinet et dans l'ensemble de l'administration publique.

À la Cour suprême

Au cours de l'année visée par le rapport, la Cour suprême du Canada a accordé l'autorisation d'appeler du jugement Le Greffier du Conseil privé c. Rubin (14 mars 1994), A-245-93, (CAF). Ce sera pour la Cour suprême la première occasion d'examiner une affaire portant sur la *Loi sur l'accès à l'information*. Au départ, un particulier avait demandé certains documents conservés au ministère du Premier ministre et avait essuyé un refus. Il s'agissait de communications échangées par le BCP et le Commissaire à l'information au cours d'une enquête précédente, que le Commissariat avait menée par suite d'une plainte contre le BCP.

Le BCP a appuyé son refus sur la disposition de la Loi selon laquelle les enquêtes menées par le Commissaire sont secrètes. Si les demandeurs peuvent obtenir l'accès à de tels documents après un certain temps, le secret ne pourra pas être respecté. Le Commissaire à l'information a appuyé le BCP dans son refus. Il soutenait que l'efficacité de son rôle d'ombudsman reposait largement sur la possibilité de communiquer avec les ministères en toute franchise et sous le sceau de la confidentialité. Le juge de première instance a pris le parti du demandeur, tandis que la Cour d'appel fédérale s'est rangée du côté du BCP. La Cour suprême n'a pas encore fixé la date où elle instruira l'affaire.

Chapeau bas à la Cour fédérale

Depuis 1991, le Commissariat apporte son aide à la Cour fédérale dans l'évaluation et le règlement d'un lourd arriéré en matière d'accès à l'information. Le Commissaire, comme en fait état son rapport de 1991-1992, a commencé par retracer la procédure suivie dans chaque cas dont la Cour avait été saisie depuis 1983. Ensuite, il a entrepris une consultation, un peu partout au Canada, avec les membres du Barreau que la chose intéresse et certains utilisateurs de la Loi, pour trouver d'éventuelles solutions.

Cette étape terminée, il a suggéré à la Cour d'adopter des règles particulières pour les cas relatifs à l'accès. Il a aussi pris sur lui d'intervenir dans certaines affaires dont la Cour était saisie, afin d'en accélérer le règlement. Un exposé à ce sujet figure dans le rapport annuel de 1992-1993.

Le 3 décembre 1993, le Juge en chef adjoint de la Cour fédérale, section de première instance, a publié une directive relative à la pratique, qui préconisait une méthode de gestion des cas concernant l'accès à l'information, afin d'en assurer un règlement plus rapide. Sous la direction du Juge en chef adjoint Jerome et avec l'aide des fonctionnaires du Greffe, la directive a pu être appliquée, et ses résultats ont été presque instantanés. Cette bonne nouvelle a été mentionnée dans le rapport du Commissaire de 1993-1994.

Au moment d'écrire ces lignes, un an et trois mois après la mise en oeuvre de la directive, les retards et arriérés, s'ils n'ont pas entièrement disparu, sont en tout cas endigués. En 1994, 34 recours en révision ont été exercés en vertu de la Loi auprès de la Cour fédérale. Ajoutés aux 89 affaires de l'année précédente encore en suspens, ils portaient à 123 le nombre de cas que la Cour avait en main. Toutefois, grâce à la directive, il a été possible de fermer seize dossiers et de rendre 27 jugements. Le nombre de cas réglés a donc été supérieur à celui des cas déposés. Les retards à la Cour fédérale ne comprennent maintenant que 80 affaires en souffrance, soit une diminution au nombre rapporté l'an dernier, et le plus petit nombre d'arriérés depuis 1989. Bien qu'il y ait encore du travail à accomplir pour atteindre l'objectif de disposer de tout recours en révision dans les six mois suivant leur introduction, les résultats sont encourageants.

Bravo!

Une information de plus en plus coûteuse

Depuis ses débuts, la Loi sert à aller chercher des renseignements autrefois tenus secrets dans les dossiers du gouvernement. De plus en plus, toutefois, les Canadiens y ont recours pour se faire communiquer des renseignements déjà publiés. Par ailleurs, le gouvernement refuse de plus en plus souvent de communiquer des renseignements, même lorsqu'ils sont déjà dans le domaine public. Comment peut-on expliquer un comportement apparemment aussi bizarre de part et d'autre?

En fait, le phénomène a un fondement parfaitement logique. De plus en plus, l'administration publique vend ses renseignements, directement ou par le truchement d'accords de licence. L'exemple le plus récent, et fort notoire, du goût que le gouvernement semble prendre à son rôle de marchand d'information réside dans sa décision de demander 500 \$ pour la version électronique du budget, 1 000 \$ pour la version RL et 25 \$ pour la version imprimée des documents économiques, financiers et techniques relatifs au budget.

De nombreux Canadiens cherchent donc à se procurer les renseignements publiés à meilleur compte, en exerçant leur droit d'accès aux termes de la *Loi sur l'accès à l'information*, laquelle prévoit des droits plus bas. Le gouvernement refuse, et les demandeurs sont obligés d'acheter les renseignements publiés, au prix demandé. Certains demandeurs se sont plaints au Commissaire.

Il n'est pas possible de préciser comment se solderont ces cas, encore à l'étude. Quelques commentaires préliminaires peuvent toutefois être avancés à propos de cette situation nouvelle et inquiétante.

Les budgets de l'administration publique diminuent sans cesse. Aussi, les fonctionnaires subissent-ils des pressions pour recouvrer leurs coûts : si l'on vous demande des renseignements, ne vous contentez pas de répondre, leur dit-on. Le nouveau mot d'ordre semble être plutôt : «Répondez et facturez».

Certains fonctionnaires acceptent manifestement sans broncher l'idée (consternante aux yeux de certains citoyens) qu'il soit légitime de réclamer aux contribuables de payer une seconde fois les renseignements du gouvernement. Ils en absorbent le coût une première fois par le truchement des impôts, qui couvrent la collecte ou la compilation des renseignements, la plupart du temps réalisées pour l'usage de l'administration publique. Ensuite, on peut les prier de payer directement une seconde fois s'ils veulent y avoir accès.

Cette double imputation est contraire à la bonne gestion des affaires publiques et à la bonne économie. En effet, elle contrevient à l'ordre public, parce que les documents fondamentaux essentiels à la compréhension des droits et obligations du gouvernement et des citoyens respectivement (comme nos lois ou le budget) ne devraient pas être mis à la disposition des seules personnes capables de les acheter. Cela est intrinsèquement contraire à la démocratie.

De même, faire payer l'utilisateur deux fois n'est pas logique économiquement. Pourquoi? Parce que le gouvernement a de meilleures chances de récolter des fonds par le biais de l'impôt sur le revenu, en permettant à l'industrie de l'information de se développer, qu'en percevant des droits auprès des utilisateurs, directement ou indirectement.

Comme chacun sait, les gouvernements sont très maladroits lorsqu'il s'agit de gagner de l'argent, exception faite des taxes et des impôts. Leurs capacités en matière de marketing, de contrôle des coûts et de prestation des services ne sont tout simplement pas à la hauteur de ceux du secteur privé. Aux États-Unis, où l'on ne retrouve rien qui équivaut aux droits d'auteur de la Couronne sur les publications du gouvernement, les compagnies d'information ajoutent de la valeur aux données gouvernementales brutes, et elles font des profits. (Rappelons-nous que ce sont les droits d'auteur de la Couronne qui permettent au gouvernement d'agir comme un monopoleur, c'est-à-dire de fixer les prix et de régir les ententes de distribution concernant ses renseignements.)

Mettre un prix sur le texte du budget, sur celui des lois fédérales et, peut-être même, ultime ironie, sur le répertoire des fonds de renseignements du gouvernement (*InfoSource*) repose sur une erreur et illustre pourquoi le monopole qu'exerce le gouvernement à l'égard de ses renseignements mérite d'être remis en question.

Nos rapports annuels antérieurs contiennent deux recommandations à ce sujet : premièrement, les droits d'auteur de la Couronne devraient être abolis (rapport de 1991-1992). Ainsi, la capacité du gouvernement de gonfler les prix et de restreindre la diffusion de ses publications serait moindre. Deuxièmement, il faudrait modifier l'article 68 de la *Loi sur l'accès à l'information*, de manière à ce

que celle-ci puisse être invoquée pour avoir accès aux publications dont le prix est déraisonnable ou qui sont trop difficiles à obtenir (rapport annuel de 1993-1994).

À l'heure actuelle, si un document est publié ou offert en vente (peu importe le prix ou le support), les ministères peuvent soutenir que la Loi ne s'y applique pas. Cette question fait l'objet d'un examen du Commissaire à l'information, dont les résultats seront exposés dans le rapport de l'an prochain.

Certes, la portée du «raisonnable» variera d'un cas à l'autre. Il importe cependant de se guider sur un certain nombre de principes. En voici quelques-uns, à des fins de discussion :

- Aucun droit ne devrait être perçu pour la communication de documents essentiels à la compréhension des rôles, fonctions et obligations du gouvernement, ou encore des droits, devoirs et responsabilités des individus. Aucune restriction ne devrait être imposée quant à l'utilisation subséquente de ces renseignements.
- En ce qui concerne les autres documents, il ne faudrait pas imposer de droits sur les renseignements du gouvernement, à moins qu'il existe un plan d'affaires prouvant que les recettes attendues sont plus élevées que les coûts liés à la perception et à la collecte de ces droits. De plus, il faudrait renoncer aux droits lorsque, en pratique, les recettes ne dépassent pas le coût de la perception et de la collecte des droits.
- Il ne faudrait pas fixer de droits en vue de recouvrer les dépenses engagées pour la collecte, la compilation ou le traitement de l'information. Ces frais sont déjà payés par le contribuable.
- Les prix demandés pour les produits d'information devraient correspondre uniquement au recouvrement des dépenses directes de diffusion.
- Il ne devrait pas exister d'attributions exclusives ou restreintes de licences pour la vente ou la diffusion des renseignements du gouvernement.
- D'une façon générale, les renseignements devraient être disponibles sur papier ou sur support informatique.

Dans les cas où le gouvernement recueille, traite, ou diffuse des renseignements, ou encore leur ajoute une certaine valeur, à l'intention d'un groupe précis plutôt que de l'ensemble du public, des droits pourront être fixés sur une base commerciale, de manière à recouvrer des sommes supérieures au coût direct de la diffusion. Toutefois, dans de tels cas, il est sans doute préférable que ce type de service soit fourni par le secteur privé plutôt que par l'administration publique.

Certes, il importe que le gouvernement soit empêché d'agir comme un monopoleur lorsqu'il fixe les prix de ses renseignements, mais il importe tout autant d'éviter une réglementation excessive. Nous n'avons nul besoin d'un autre Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, ni d'un élargissement de celui qui existe. Nous n'avons pas besoin non plus d'un Commissariat à l'information qui prendrait une expansion exagérée.

Même s'il faut pour cela contrarier bien des instincts bureaucratiques, la meilleure façon pour le gouvernement d'atteindre ses buts de réduction des dépenses et de production de recettes est de résister à la tentation d'assortir la diffusion de ses produits d'information de prix et de conditions restrictifs. Espérons qu'il s'y résoudra parce que cela est plus logique économiquement. Mais, s'il succombe à la tentation, il est inévitable qu'une surveillance indépendante des prix, des conditions et des

dispositions sera exigée et appliquée.

Quelques cas, en bref

Ce chapitre contient le résumé de certaines constatations du Commissaire. Il s'agit d'affaires examinées l'an dernier et que le Commissaire considère comme particulièrement significatives sur le plan du droit, des faits ou des politiques. Cette année, on a tenté, non sans risque peut-être, d'adopter pour cette partie du rapport un point de vue plus juridique et moins journalistique, dans l'espoir que ces résumés, et ceux des années à venir, soient plus éclairants sur la «jurisprudence» de l'accès à l'information. Les résumés sont suivis d'un index cataloguant les affaires examinées en fonction des articles de la loi qui les concernent.

Un autre type de «lutte pour les droits»... (01-94)

Contexte

Dans la danse rituelle à laquelle s'adonnent les demandeurs (les demandeurs avisés surtout) et les ministères fédéraux, la distribution des rôles change souvent. Cette année, deux affaires en sont la démonstration. Dans l'une, le ministère voulait obliger le demandeur à diviser sa demande en quatre et, bien entendu, à payer les droits quatre fois. Dans l'autre, un ministère a refusé de laisser le demandeur partager sa demande unique en dix. Il voulait ainsi éviter de lui donner gratuitement dix fois plus de temps de recherche et de préparation. Ces différends ont été soumis au Commissaire.

Premier cas — Citoyenneté et Immigration

Un utilisateur fréquent de la Loi a demandé au ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration (C&I) des copies des correspondances échangées par un certain conseiller en politiques et un sous-ministre adjoint (SMA) non identifié. C&I a d'abord déterminé que le conseiller en politiques avait corres-pondu avec quatre SMA, sur diverses questions. Conformément à sa ligne de conduite interne, voulant que les demandes d'accès soient réparties selon leur sujet, C&I a décidé de considérer la demande comme quatre demandes distinctes. Il a donc prié le demandeur d'acquitter des droits supplémentaires de 15 \$ en plus des 5 \$ déjà versés. Le demandeur s'est plaint au Commissaire à l'information.

Problème juridique

L'article 6 de la *Loi sur l'accès à l'information* établit les exigences de validité d'une demande : elle doit être faite par écrit et être rédigée en des termes suffisamment précis pour permettre à un fonctionnaire expérimenté de l'institution de trouver le document sans problèmes sérieux. Outre les autres exigences, à savoir que le demandeur soit physiquement présent au Canada au moment où il fait sa demande (ou à défaut, être un citoyen Canadien ou un résident permanent) et qu'un droit de 5 \$ accompagne la demande, la *Loi sur l'accès à l'information* ne pose aucune autre condition.

Le Commissaire a conclu que le ministère ne pouvait pas obliger un demandeur qui souhaitait présenter une seule demande à en soumettre quatre et à payer les droits afférents. Bien évidemment, les ministères ont tout loisir de traiter les demandes selon la méthode qu'ils jugent la plus commode. Si, pour cela, ils doivent décomposer une demande en plusieurs parties, libre à eux. Mais ils ne peuvent

imposer des droits supplémentaires au demandeur à cause de cela.

Le ministère a accepté la recommandation du Commissaire.

Deuxième cas — Affaires étrangères et Commerce international

Quelque temps après qu'un demandeur eut présenté une demande au ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (AECI), il s'est aperçu qu'il pourrait réduire les frais à acquitter en sollicitant les mêmes documents dans dix demandes au lieu d'une. Certes, il lui faudrait acquitter les droits dix fois, ce qui représentait 50 \$. Mais, en revanche, il disposerait de dix fois plus de temps de recherche et de préparation gratuit. (Le paiement des droits applicables pour chaque demande permet d'obtenir cinq heures de recherche sans frais additionnels, après quoi les frais exigibles pour la recherche sont de 10 \$ par heure et par personne.)

Le ministère n'était pas d'accord. Il avait déjà effectué une bonne partie du travail de recherche et de préparation avant que le demandeur ne décide de diviser sa demande. Il était trop tard, estimait-il, pour que le demandeur cherche à réduire ainsi ses frais. Ce dernier s'est plaint, arguant que le ministère ne pouvait pas refuser de traiter ces dix nouvelles demandes.

Problème juridique

Existe-t-il des circonstances où un ministère puisse refuser de recevoir et de traiter une demande de communication? Comme nous le disions au sujet du premier cas, la *Loi sur l'accès à l'information* exige seulement que la demande soit faite par écrit, suffisamment précise, accompagnée de la somme de 5 \$ et soumise par un demandeur qui satisfait aux critères établis. Normalement, si ces conditions sont réunies, les ministères n'ont pas le droit de refuser de traiter une demande.

Néanmoins, le Commissaire estime que, du fait qu'ils sont habilités à imposer des droits, les ministères sont aussi autorisés implicitement à prendre des mesures raisonnables pour empêcher les demandeurs qui ont accepté de payer de se désister après coup. Lorsqu'un ministère engage des dépenses pour traiter une demande, il ne serait pas raisonnable de donner au demandeur la possibilité d'abandonner cette demande à la dernière minute et de la réaménager de manière à éviter des frais.

Pour donner aux demandeurs l'occasion de choisir, en toute connaissance de cause, la possibilité la plus intéressante pour eux, le Commissaire a arrêté que le point critique serait le moment où le demandeur reçoit le devis des frais. S'il verse l'acompte et autorise le traitement, cela a pour effet de fixer la demande, à moins qu'une entente à l'effet contraire n'intervienne.

Dans le cas présent, AECI n'avait pas fourni de devis au demandeur, ni reçu son autorisation pour procéder au traitement. Le Commissaire a recommandé au ministère de recevoir les dix nouvelles demandes, qui a accepté de le faire, en prenant bien note des principes généraux que le Commissaire avait adoptés pour l'avenir.

Ce qu'il faut retenir

Les demandeurs ont tout loisir de formuler leurs demandes de la manière qu'ils l'entendent et de chercher à réduire leurs frais. Quant aux ministères, ils ne peuvent pas forcer un demandeur à engager

des frais supplémentaires en lui imposant telle ou telle façon de procéder. En revanche, ils doivent pouvoir compter que les demandes deviennent fixes à un certain moment du processus, afin de percevoir les frais légitimes. Pour leur part, les demandeurs ne peuvent éviter ces frais en reformulant leurs demandes une fois que le processus est avancé. Pour assurer l'équilibre entre ces droits et obligations, c'est la réponse faite par le demandeur au devis officiel des frais et à la demande d'acompte qui devient le facteur critique. La nature de la demande est alors fixée, à moins qu'une entente réciproque ne la modifie par la suite.

Des documents électroniques vite évanouis (02-95)

Contexte

Une employée de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié (CISR) qui voulait en savoir davantage à propos des lignes directrices relatives à la langue de travail en vigueur dans cet organisme a demandé communication des documents concernant les plaintes et les demandes de renseignements des employés à ce sujet. On lui a répondu, mais elle a jugé que les documents demandés ne lui avaient pas tous été remis. Elle a donc porté plainte auprès du Commissaire à l'information.

En effet, les documents avaient été transmis par courrier électronique, et une agente du personnel les avait effacés : aussi bien les messages des employés qui voulaient des précisions sur la ligne directrice relative aux langues officielles, que les renseignements envoyés comme réponses. L'agente ne souhaitait pas empêcher délibérément les demandeurs d'exercer leur droit d'accès, mais simplement éviter de s'encombrer d'une documentation trop lourde.

Certes, la CISR conserve le courrier électronique dans un système auxiliaire sur bande magnétique. Les messages ne sont toutefois gardés que de cinq à dix jours. Les mêmes bandes sont réutilisées au bout de cinq jours dans la région de Toronto et au bout de dix jours à Ottawa. Les documents demandés étaient donc introuvables.

Problème juridique

Cette affaire soulève deux questions. D'abord, les messages transmis par courrier électronique sont-ils visés par la *Loi sur l'accès à l'information*? Et ensuite, les ministères sont-ils tenus de les conserver? La Loi vise bel et bien le courrier électronique; cela est dit expressément dans la définition du terme «document». Mais il n'est précisé nulle part que les institutions doivent conserver les messages.

Pour déterminer les obligations du ministère à cet égard, le Commissaire a tenu compte des dispositions relatives à la conservation contenues dans la *Loi sur les Archives nationales du Canada* et dans les directives du Conseil du Trésor. Le premier de ces textes prévoit qu'aucun document relevant d'une institution fédérale ne doit être détruit sans le consentement de l'Archiviste national. D'ailleurs l'Archiviste a publié des *Plans généraux d'élimination des documents du Gouvernement du Canada*, qui s'appliquent aux documents administratifs comme ceux dont il est question dans cette affaire.

Le Commissaire a aussi tenu compte du fait que le Conseil du Trésor donne, dans ses lignes directrices, le moyen de distinguer un document électronique important d'un autre plus banal. Dans la directive, le

terme employé est «temporaire». N'est pas temporaire tout document qui :

«est utilisé pour entreprendre ou poursuivre une activité du ministère, pour formuler des observations sur une activité en cours qui nécessite une mesure administrative ou encore pour demander une opinion sur une activité à laquelle l'institution s'intéresse».

En se guidant sur ces principes, le Commissaire a jugé qu'en l'occurrence, les documents électroniques effacés auraient dû être conservés par la CISR pendant au moins deux ans. Il a recommandé à cette institution de sensibiliser ses employés à l'obligation qu'ils ont de conserver les documents électroniques et de veiller à faire respecter les calendriers de conservation de l'Archiviste. Le CISR a accepté de le faire.

Ce qu'il faut retenir

Souvent les fonctionnaires estiment à tort que les messages transmis par courrier électronique sont, de par leur nature, «banals» ou «temporaires» et ils ne prennent aucune mesure particulière pour les conserver. Cette désinvolture à l'égard des documents sur support électronique n'est pas sans danger pour la conservation de notre patrimoine historique et pour notre droit d'accès.

Il y aurait lieu que les fonctionnaires soient plus circonspects lorsqu'ils utilisent la fonction d'effacement sur leurs ordinateurs et qu'ils veillent à mettre en place des mécanismes et des règles pour que les messages transmis par courrier électronique soient conservés le temps qu'il faut.

La protection des lieux de travail contre les menaces (03-95)

Contexte

Un citoyen d'Ottawa demande régulièrement à divers ministères de lui communiquer les listes de leurs employés embauchés temporairement par l'intermédiaire d'agences privées de placement. En réponse à une demande qu'il avait adressée au ministère de la Justice, il a reçu une liste dans laquelle l'adresse au travail de certains employés à l'administration avait été supprimée. Les noms des services lui avaient été communiqués, mais leur emplacement était resté secret. Intrigué par ce procédé inhabituel, le demandeur a porté plainte auprès du Commissaire.

Les adresses des lieux de travail avaient été soustraites à la divulgation pour protéger la sécurité de deux services du ministère : la Section des crimes contre l'humanité et des crimes de guerre et la Division des programmes publics. Les fonctions du premier se devinent aisément de par son appellation. Quant au deuxième, il est chargé de l'application des ordonnances de soutien alimentaire prononcées contre des employés du gouvernement fédéral. Lorsqu'une province lui fait savoir qu'un employé contrevient à son obligation de verser les aliments d'un enfant, ce service s'occupe de faire respecter l'ordonnance, en pratiquant une saisie-arrêt, par exemple.

Problème juridique

L'article 17 de la *Loi sur l'accès à l'information* autorise les institutions fédérales à tenir secrets les

renseignements «dont la divulgation risquerait vraisemblablement de nuire à la sécurité des individus». Cette disposition peut-elle être invoquée s'agissant des adresses de bureaux du gouvernement? Les deux unités dont il est question dans cette affaire avaient reçu des menaces suffisamment sérieuses pour susciter des inquiétudes à propos de la sécurité des employés. Des détails sur ces menaces ont été transmis par écrit au Commissaire, de même que des précisions sur les mesures spéciales prises par l'employeur pour protéger les employés. Les menaces étaient effectivement plus graves que celles habituellement contenues dans les lettres de mécontents que tous les bureaux gouvernementaux reçoivent un jour ou l'autre.

Compte tenu de ces faits, le Commissaire a conclu que les adresses des bureaux des services en question pouvaient être tenues secrètes.

Ce qu'il faut retenir

Tout les bureaux qui sont chargés de faire respecter une loi reçoivent des menaces de temps à autre. Généralement, celles-ci ne justifient pas la non-divulgation de l'adresse du bureau en question. Toutefois, s'il existe des preuves documentaires que certains employés, travaillant dans un endroit qui n'est pas généralement connu, font l'objet de menaces graves, répétées et crédibles contre leur intégrité physique, l'article 17 de la *Loi sur l'accès à l'information* peut être invoqué pour continuer à protéger les locaux en question.

Faut-il taxer les demandes? (04-95)

Contexte

En réponse à une demande de communication, un demandeur a reçu des Archives nationales du Canada un devis des frais à prévoir, lesquels comprenaient les montants de la taxe sur les produits et services (TPS) et de la taxe de vente provinciale (TVP). Le demandeur a prié le Commissaire de vérifier le bien-fondé de ce devis. Il n'avait pas soulevé expressément la question des taxes, mais l'enquête s'y est quand même arrêtée.

Le ministère avait ajouté la TPS et la TVP sur la foi d'un avis de sa direction générale des finances. Il prélevait ces taxes sur les frais de communication depuis six mois lorsque l'enquête a été menée.

Problème juridique

La *Loi sur l'accès à l'information* et son règlement afférent sont muets sur la TPS et la TVP. D'après le ministère, se procurer des documents en présentant une demande de communication constituait une transaction achat-vente visée par la TPS. De plus, le ministère invoquait une décision du Cabinet de 1961 (X-0325-61 RD (01)) selon laquelle les ministères fédéraux qui vendent des produits et services au public doivent percevoir et verser au fisc toutes les taxes provinciales qui s'appliquent.

Le Commissaire a établi qu'en Ontario, comme ailleurs, les taxes de vente provinciales ne s'appliquaient pas aux demandes de communication présentées en vertu de la législation provinciale sur l'accès à

l'information. De plus, il a estimé qu'il serait contraire à la *Loi sur l'accès à l'information* de prélever une taxe de vente provinciale auprès des utilisateurs de cette loi.

Pour ce qui concerne la TPS, le Commissaire a informé les Archives que la loi sur la TPS contenait une disposition interdisant d'imposer cette taxe sur les demandes de communication. Il a recommandé à l'organisme de rembourser les montants perçus dans le cas présent et de cesser cette pratique. Les Archives nationales du Canada ont accepté.

Ce qu'il faut retenir

L'exercice du droit d'accès n'est pas une transaction taxable. À moins d'une habilitation expresse, les institutions fédérales ne doivent percevoir ni TPS ni TVP lorsqu'elles communiquent des documents aux termes de la *Loi sur l'accès à l'information*.

L'expertise d'oeuvres d'art : un art en soi (05-95)

La Commission canadienne d'examen des exportations de biens culturels (CCEEBC) a pour responsabilité, entre autres, de délivrer des attestations fiscales pour les oeuvres d'art données à des musées canadiens. La Commission s'assure de la valeur marchande réelle du don et délivre une attestation, que le donateur peut utiliser pour réclamer un crédit de même montant aux fins de l'impôt sur le revenu.

La Commission évalue la valeur marchande des objets donnés en se fondant sur des expertises payées et fournies soit par le donateur, soit par l'établissement donataire. La CCEEBC se doit de protéger le Trésor public contre les expertises trop élevées. Ce rôle est capital, car les donateurs ont intérêt à obtenir des expertises gonflées et les établissements, à fermer les yeux lorsque cela arrive. Le donateur espère obtenir le meilleur crédit d'impôt possible et les établissements sont ravis d'acquérir des oeuvres sans entamer leurs maigres budgets.

Certains Canadiens, désireux de voir dans quelle mesure la CCEEBC réussit à protéger l'argent des contribuables, ont demandé à connaître les montants que la Commission avait reconnus comme valeur marchande à certaines oeuvres d'art et à se faire communiquer les expertises présentées par les donateurs ou par les établissements bénéficiaires. Les deux affaires qui suivent se rattachent à des demandes de ce genre.

Premier cas

Un consultant en art et expert évaluateur a demandé à la CCEEBC de lui communiquer les documents sur lesquels il s'était fondé pour établir la valeur marchande d'un don reçu par le Musée des beaux-arts du Canada. Il s'agissait de 84 tableaux de l'artiste canadien James W. Morrice, donnés par feu G. Blair Laing, de Toronto. La CCEEBC a refusé, invoquant les dispositions de la *Loi sur l'accès à l'information* qui visent à protéger la vie privée des tiers (article 19) et celles de la *Loi de l'impôt sur le revenu* qui garantissent la confidentialité des renseignements concernant l'impôt (article 241). Le demandeur a porté plainte auprès du Commissaire à l'information.

Problèmes juridiques

Deux questions se posent ici. Premièrement, les dispositions de la *Loi de l'impôt sur le revenu* peuvent-elles être invoquées à propos d'une demande de communication aux termes de la *Loi sur l'accès à l'information*? Deuxièmement, la valeur estimée d'une oeuvre d'art constitue-t-elle un renseignement personnel sur le donateur?

En réponse à la première question, le Commissaire a jugé que les renseignements présentés à la CCEEBC n'étaient pas admissibles à une protection en vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Le donateur a le choix d'utiliser ou non l'attestation fiscale lorsqu'il traite avec le ministère de l'impôt. Quant aux expertises présentées à la CCEEBC comme justificatifs de la valeur marchande des oeuvres, elles ne seront jamais utilisées pour demander une déduction fiscale par la suite.

À propos de la seconde question, le Commissaire a fait valoir que l'établissement bénéficiaire avait déjà rendu publics le nom du donateur et la valeur estimée de la collection. De fait, le Musée des beaux-arts du Canada avait divulgué les expertises en réponse à une demande de communication qui lui avait été faite directement. (L'avis du Commissaire avait aussi été sollicité dans cette affaire, qui est exposée dans le rapport annuel de 1992-1993.) Dans ces circonstances, le Commissaire était d'avis que les renseignements étaient suffisamment connus pour être admissibles à une communication en vertu du paragraphe 19(2) de la *Loi sur l'accès à l'information*.

Même si les renseignements n'avaient pas été rendus publics auparavant, le Commissaire estimait qu'ils ne pouvaient pas être tenus secrets pour protéger la vie privée du donateur. En effet, la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, dans son paragraphe 3(b), dit expressément que les renseignements concernant «les avantages financiers facultatifs» ne peuvent pas être protégés en tant que renseignements personnels. Selon le Commissaire, le don d'oeuvres d'art et le dégrèvement d'impôt qui s'ensuit constituent un avantage financier facultatif. La décision par un établissement culturel approuvé d'accepter ou non un don qui lui est offert reste à son entière discrétion. Une fois que le don est fait, le donateur jouit d'un avantage financier direct, par le truchement de l'attestation fiscale. D'après le paragraphe 3(1) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, il est clair que le législateur a voulu privilégier la reddition des comptes au public plutôt que la protection de la vie privée, dans des circonstances de ce genre.

La CCEEBC a accepté cette conclusion, et elle a communiqué les expertises et les documents s'y rattachant au demandeur.

Deuxième cas

Le même demandeur, encouragé peut-être par le résultat de la première affaire, a demandé à la CCEEBC de lui fournir les documents d'expertise sur un certain nombre d'autres dons, notamment une collection de sculptures inuit offerte au Musée des beaux-arts de l'Ontario. Ici encore, la CCEEBC a refusé de divulguer les documents pour les mêmes raisons que dans le cas précédent. Mais cette fois, elle invoquait aussi l'alinéa 20(1)b), pour protéger des renseignements financiers confidentiels qui lui avaient été confiés sous le sceau du secret par le Musée des beaux-arts de l'Ontario.

Problème juridique

Est-il juridiquement acceptable pour la CCEEBC et pour le Musée des beaux-arts de l'Ontario d'invoquer l'alinéa 20(1)b) de la *Loi sur l'accès à l'information* pour tenir secrète la valeur estimée d'oeuvres qui ont été données au Musée? Les tribunaux ont restreint la portée de cette exception, en introduisant la notion selon laquelle les renseignements soustraits à la divulgation doivent être confidentiels de par leur nature. En d'autres termes, il ne suffit pas qu'un tiers et un ministère s'entendent entre eux pour qu'un renseignement quelconque devienne confidentiel, il faut que la confidentialité découle d'une nécessité objectivement défendable.

Dans ce cas, le Commissaire a établi que les renseignements financiers avaient été fournis sous le sceau du secret. Il a en outre constaté que la valeur estimée des oeuvres d'art est toujours tenue confidentielle par le Musée des beaux-arts de l'Ontario. Qui plus est, le Commissaire a acquis la conviction que le Musée avait des raisons valables et suffisantes pour insister sur la confidentialité. Divulguer la valeur des oeuvres d'art aurait des effets sur les dispositions de sécurité à l'intérieur du Musée et des conséquences au chapitre des assurances. Le Commissaire est donc tombé d'accord avec la CCEEBC pour dire que les expertises d'oeuvres d'art entraînent dans le champ de l'exception au droit d'accès. Il a déclaré ce qui suit :

[traduction libre]

«[...] malgré mes appréhensions quant aux éventuels abus que le maintien du secret dans ce domaine pourrait entraîner, je n'ai d'autre choix que de conclure que l'alinéa 20(1)b) de la *Loi sur l'accès à l'information* autorise le secret dans les cas de ce genre.

Soyez assuré que je continuerai à inciter le Parlement à élargir la portée de la préséance des motifs d'intérêt public, que prévoit le paragraphe 20(6). À l'heure actuelle, elle est limitée aux questions de santé publique, de sécurité et de protection de l'environnement. À mon avis, il faudrait qu'elle soit moins restreinte et qu'elle tienne compte de cas comme celui-ci.»

Ce qu'il faut retenir

Ni le paragraphe 19(1) de la *Loi sur l'accès à l'information* ni l'article 241 de la *Loi de l'impôt sur le revenu* n'autorisent les intéressés à refuser de divulguer les expertises fournies à la CCEEBC pour justifier la valeur marchande des oeuvres d'art données.

Il est toutefois possible aux établissements donataires de prouver que la divulgation de ces expertises irait à l'encontre d'un besoin de confidentialité légitime pour eux. Dans des cas de ce genre, l'alinéa 20(1)b) de la *Loi sur l'accès à l'information* peut être invoqué pour justifier la non-divulgation.

La possibilité de transgresser les lois fiscales en gonflant les valeurs estimées des oeuvres d'art données est réelle. La confidentialité ne fait qu'aggraver le problème, et la *Loi sur l'accès à l'information*, dans son libellé actuel, n'est pas d'une portée assez large pour permettre l'exercice d'une surveillance. Il faudrait donc que le législateur prévoie une préséance plus large des motifs d'intérêt public, en ce qui concerne la confidentialité des renseignements financiers de tiers. D'ailleurs le Commissaire a déjà fait cette recommandation dans son Rapport annuel de 1993-1994.

Motus et bouche cousue!
(06-95)

Contexte

Un journaliste de Nouvelle-Écosse a demandé au Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS) de lui communiquer les documents concernant toute surveillance exercée sur des activistes noirs de cette province au cours des années 60 et 70. Dans sa réponse, le SCRS a refusé de confirmer ou d'infirmier qu'il possédait de tels documents. Le journaliste s'est plaint au Commissaire.

Problème juridique

Le paragraphe 10(2) de la *Loi sur l'accès à l'information* dispose que, en réponse à une demande de communication, les institutions fédérales ne sont pas obligées d'indiquer si un document existe ou non, lorsqu'elles n'ont pas l'intention de le divulguer. Cette disposition vise les cas où le simple fait de confirmer l'existence (ou la nonexistence) d'un document risque en soi d'entraîner un préjudice. Il s'agit d'un motif légitime.

Mais, une institution peut-elle refuser de confirmer l'existence de documents qui contiennent des renseignements déjà rendus publics par ailleurs? En l'occurrence, par exemple, l'enquêteur du Commissaire a trouvé des allusions à la surveillance de groupes du «Black Power» par les services de sécurité dans le rapport de la *Commission royale concernant certaines activités de la Gendarmerie royale du Canada*. De plus, dans son témoignage devant le comité parlementaire de la justice, un ancien responsable de la sécurité à la GRC avait confirmé publiquement que ses services s'étaient intéressés au mouvement activiste noir. Le Commissaire a estimé que, compte tenu de ces reconnaissances publiques, le SCRS ne pouvait pas refuser de confirmer ou d'infirmier l'existence des documents demandés.

Le SCRS a alors reconnu qu'il avait les documents en sa possession, et plus de 500 pages ont été communiquées au demandeur.

Ce qu'il faut retenir

Les institutions fédérales doivent faire preuve de prudence lorsqu'elles invoquent leur droit de ne pas confirmer l'existence d'un document. Elles doivent alors faire un effort raisonnable pour vérifier ce qui se trouve déjà dans le domaine public. Un ministère ne peut en aucun cas refuser de confirmer l'existence d'un document si une partie de celui-ci n'est pas admissible à une exception aux termes de la *Loi sur l'accès à l'information*.

Mon journal ne regarde que moi (07-95)

Contexte

Lorsque la *Loi sur l'accès à l'information* est invoquée dans les différends à l'intérieur des institutions, les choses peuvent devenir très compliquées. Cela est arrivé lorsqu'un gestionnaire de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié (CISR) a présenté une demande en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* pour obtenir des notes prises par un autre employé lors d'une réunion au cours de

laquelle certaines personnes s'étaient «défoulées». Le coordonnateur de l'accès à l'information et de la protection de la vie privée (AIPVP) de la Commission a demandé à cet employé de lui remettre ses notes, afin que celles-ci puissent être traitées, pour répondre à la demande. L'employé a remis les notes qu'il avait prises au cours de la réunion. Il a toutefois ajouté qu'il avait pu aussi écrire quelques réflexions sur la réunion dans son journal personnel, qu'il tient sur son ordinateur, à la maison. Le Coordonnateur de l'AIPVP l'a prié de remettre ces notes, afin que l'on puisse déterminer si elles étaient ou non visées par la *Loi sur l'accès à l'information*. L'employé a refusé.

Le Coordonnateur de l'AIPVP a porté cette question à l'attention du Commissaire, non pas en tant que plainte (ç'aurait été la première fois!), mais pour obtenir un conseil. Le Commissaire a jugé que la meilleure manière d'en arriver à une connaissance juste et complète de la situation serait de porter plainte lui-même et d'instruire l'affaire. Mais l'employé a aussi refusé que le Commissaire prenne connaissance des notes qui se trouvaient dans son ordinateur, chez lui.

Problème juridique

Cette affaire soulève deux questions. Premièrement : le Commissaire peut-il forcer quelqu'un à livrer des documents que cette personne considère comme sa propriété personnelle et non pas comme un document du gouvernement? Deuxièmement : quels sont les documents que l'on peut considérer comme «relevant d'une institution fédérale»? Seuls ces derniers en effet sont sujets au droit d'accès, en vertu de l'article 4 de la Loi.

En ce qui concerne la première question, deux dispositions de la LAI nous intéressent. L'alinéa 36(1)a donne au Commissaire le pouvoir :

«d'assigner et de contraindre des témoins à comparaître devant lui, à déposer verbalement ou par écrit sous la foi du serment et à produire les pièces qu'il juge indispensables pour instruire et examiner à fond les plaintes dont il est saisi, de la même façon et dans la même mesure qu'une cour supérieure d'archives» [c'est nous qui soulignons].

Le paragraphe 36(2) porte aussi sur les pouvoirs du Commissaire. Il se lit comme suit :

«Nonobstant toute autre loi fédérale et toute immunité reconnue par le droit de la preuve, le Commissaire à l'information a, pour les enquêtes qu'il mène en vertu de la présente loi, accès à tous les documents qui relèvent d'une institution fédérale et auxquels la présente loi s'applique; aucun de ces documents ne peut, pour quelque motif que ce soit, lui être refusé» [c'est nous qui soulignons].

Le Commissaire a jugé que l'alinéa 36(1)a avait pour effet d'élargir les pouvoirs qui lui sont impartis en vertu du paragraphe 36(2) et de l'habiliter à obliger l'employé à produire ses documents informatisés conservés à la maison. Le Commissaire estimait qu'il lui fallait voir les documents en question pour pouvoir déterminer si oui ou non il existait entre ceux-ci et le milieu de travail un rapport assez étroit pour les faire entrer dans le champ d'application de la *Loi sur l'accès à l'information*. L'employé, avec le soutien de son syndicat, a résisté en invoquant le paragraphe 36(2). Selon lui, si le document ne «relevait» pas de la CISR, même le Commissaire n'avait pas le droit de le voir.

À la fin, l'employé a obtempéré et a produit les documents. Il n'a pas été nécessaire de lancer une assignation.

En ce qui concerne le deuxième problème, le Commissaire a jugé que les documents appartenaient personnellement à l'employé et qu'ils ne relevaient pas de la CISR aux fins de la *Loi sur l'accès à l'information*. Pour en arriver à cette conclusion, le Commissaire s'est dit que l'emplacement d'un document (à savoir les locaux de l'institution ou un autre lieu) ne constituait pas le seul facteur pour déterminer si ce document relève de l'institution ou non. Il fallait aussi voir le contenu du document et connaître les circonstances dans lesquelles il avait été créé ou compilé et les raisons pour lesquelles il se trouvait dans les locaux du gouvernement ou ailleurs.

En l'occurrence, les documents n'avaient pas été créés dans le cadre des fonctions ordinaires de l'employé; ils n'étaient pas destinés à servir d'instrument de travail ou à réaliser une tâche professionnelle. Leur contenu correspondait parfaitement à ce que l'on s'attend de trouver dans un journal personnel. Ces faits, ajoutés à l'emplacement des documents, donnaient raison à l'employé : la Loi ne s'appliquait pas. Le Commissaire a rejeté la plainte.

Ce qu'il faut retenir

Pour déterminer si des documents sont sujets à une communication en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*, leur emplacement ne leur confère pas une protection, comme par magie. Les fonctionnaires de l'État ne peuvent pas soustraire un document à la divulgation simplement en le conservant chez eux ou en le confiant à un tiers qui n'est pas visé par la *Loi sur l'accès à l'information*.

En outre, pour savoir de qui «relève» un document, le Commissaire doit le voir. C'est à cette fin que la *Loi sur l'accès à l'information* lui donne le pouvoir d'examiner tous les documents qu'il juge nécessaire de connaître, sans égard au fait qu'ils s'avéreront ou non relever d'une institution fédérale.

Dans les méandres de la bureaucratie (08-95)

Contexte

Le demandeur ne se doutait pas des difficultés qui l'attendaient lorsqu'il a demandé certains documents conservés par Transports Canada. Il voulait se renseigner sur une enquête de vérification que ce ministère avait menée à propos d'un petit transporteur aérien de l'Ouest.

La saga a duré de février 1990, moment de la présentation de la demande, à décembre 1994, date de la réception des documents par le demandeur. Dans l'intervalle, le Commissaire à l'information avait instruit plusieurs plaintes et le transporteur avait porté l'affaire devant la Cour fédérale du Canada.

Mais l'événement le plus dérangeant, parmi toutes ces chinoiseries administratives, est arrivé à la fin du processus – après que l'action devant la Cour fédérale (entreprise par le transporteur aérien) eut été rejetée, au consentement des deux parties, en août 1994. Le ministère semble alors avoir été pris de court : il n'était pas du tout prêt à divulguer les documents. Les fonctionnaires ont commencé à photocopier les 3 600 pages en question et (pour la première fois!) à supprimer certains passages, afin de protéger la vie privée des personnes citées. Ce n'est qu'en décembre 1994, quatre ans après la présentation de la demande et quatre mois après que le dernier obstacle à la divulgation fut tombé, que le demandeur a reçu les documents.

Problème juridique

La législation sur l'accès ne précise pas dans quel délai les ministères doivent livrer les documents, lorsqu'il y a rejet d'une action judiciaire intentée par un tiers (en application de l'article 44 de la Loi) en vue d'empêcher la divulgation. Pour éclairer son raisonnement, le Commissaire à l'information s'est reporté au paragraphe 28(4) de la Loi, qui exige des ministères qu'ils divulguent les documents «dès» l'expiration du délai de vingt jours, si le tiers concerné ne présente aucune objection à la Cour fédérale. Le Commissaire s'est dit que la même règle devait être implicite s'agissant des cas où l'action du tiers devant la Cour fédérale était rejetée. Il a donc conclu que les documents auraient dû être divulgués «dès» le rejet de l'action judiciaire en question. Le retard supplémentaire de quatre mois était nettement inacceptable.

Ce qu'il faut retenir

Les ministères doivent être fin prêts à divulguer les documents le jour où un avis en vertu de l'alinéa 28(1)b) est envoyé à un tiers pour l'informer de l'intention de divulguer des documents. Toutes les exceptions applicables doivent avoir été invoquées et les documents dûment amputés.

Si le délai de vingt jours s'écoule sans que le tiers ne saisisse la Cour fédérale, les documents pourront être communiqués sur-le-champ. Si le tiers intente une action, les documents seront prêts pour une communication immédiate en cas de rejet de l'action. Cette méthode permettra aussi au demandeur de porter promptement auprès du Commissaire à l'information toute plainte éventuelle concernant les exceptions invoquées (autres que l'exception relative aux documents de tiers). Cette marche à suivre devrait éviter de nombreux retards, à l'avantage des demandeurs.

Que faire? Que faire? (09-95)

Contexte

Depuis quelques années, Santé Canada reçoit de plus en plus de demandes à propos des documents sur les produits sanguins et sur le rôle que ce ministère a joué dans la protection du système de distribution du sang. Un demandeur, journaliste, a demandé les documents d'une conférence de 1984 sur les produits sanguins chauffés.

Le ministère a reçu cette demande le 19 janvier 1994. Sans réponse, le 4 juillet le demandeur s'est plaint au Commissaire à l'information. À ce moment, le ministère accusait déjà cinq mois de retard par rapport au délai prescrit de réponse.

Comme l'a vite montré l'enquête, le ministère avait jugé d'emblée que le demandeur était effectivement en droit de se faire communiquer les documents. D'ailleurs, la majeure partie de ceux-ci devaient être rendus publics lors des audiences de la Commission d'enquête sur l'approvisionnement en sang, prévues pour l'automne 1994. Ce qui préoccupait Santé Canada, c'était l'idée de remettre l'information à un journaliste six mois ou plus avant que les fonctionnaires ne témoignent. Les hauts fonctionnaires du

ministère étaient d'avis qu'il ne fallait pas laisser les médias mener l'enquête.

Le 4 août, un mois après le dépôt de la plainte, les documents ont été divulgués. Près de sept mois s'étaient écoulés depuis la demande.

Problème juridique

En vérité, cette affaire ne comportait aucun problème juridique, et le ministère n'a même pas tenté de justifier son retard par des arguments dans ce sens. Il a ni plus ni moins omis de répondre dans les 30 jours. Il a aussi omis de demander, comme il aurait dû le faire, une prorogation de délai à des fins de consultation. La crainte du ministère de voir le débat public concernant une certaine question lui échapper et de ne pouvoir limiter les dégâts était plus grande que sa volonté de respecter son obligation de communiquer les documents dans les délais prévus.

En concluant que le retard du ministère ne reposait sur aucune raison valable, le Commissaire a reproché à Santé Canada d'avoir passé outre à des droits pour des motifs d'hésitations internes face à une éventuelle divulgation de documents jugés délicats.

Ce qu'il faut retenir

Les ministères ne sont pas empêchés par la *Loi sur l'accès à l'information* de tenir leurs ministres et leurs hauts fonctionnaires entièrement au courant des divulgations imminentes de documents délicats. Ils ont tout loisir d'élaborer des plans de communication et des explications et d'employer d'autres moyens pour limiter des dégâts appréhendés. Rien ne peut toutefois justifier légitimement que l'on fasse fi des délais prescrits pour servir l'une ou l'autre de ces fins.

Attention aux petits caractères (10-95)

Contexte

En 1988, la Monnaie royale canadienne a confié à une firme d'experts-comptables la tâche de revoir ses systèmes d'établissement des coûts et de comptabilité. Les experts ont d'abord fourni un rapport provisoire contenant des recommandations préliminaires, puis, un rapport final.

Un demandeur à l'esprit curieux a prié la Monnaie royale, en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*, de lui remettre une copie du rapport provisoire. Mais l'institution lui a répondu qu'elle n'arrivait pas à retrouver ce document dans ses archives. Cette réponse a amené l'intéressé à se plaindre auprès du Commissaire à l'information.

L'enquête a montré que la Monnaie royale avait effectué une recherche approfondie et sérieuse. Le Commissaire a acquis la conviction que l'organisme ne possédait pas d'exemplaire du rapport provisoire. Celui-ci avait très certainement été reçu, mais il restait introuvable. La Monnaie royale n'a pas suivi la suggestion qui lui a été faite de demander un exemplaire du document à ses auteurs, pour pouvoir le remettre au demandeur.

Problème juridique

Si une institution fédérale n'a pas matériellement en sa possession un document qui lui est demandé, l'affaire s'arrête-t-elle là? Ou bien, l'institution est-elle tenue d'obtenir les documents pour les traiter en vertu de la Loi, même s'ils sont ailleurs?

Ce problème est lié à l'interprétation de l'expression «qui relèvent d'une institution fédérale» contenue dans les articles 2 et 4 de la *Loi sur l'accès à l'information*. Ces mots définissent le champ d'application de la Loi et, d'après le Commissaire, ils doivent faire l'objet d'une interprétation large.

Pour mieux comprendre les tenants et aboutissants de cette affaire, le Commissaire a examiné le contrat conclu entre la Monnaie royale et la firme d'experts-comptables. En même temps, il a tenu compte de quelques contrats antérieurs entre ces mêmes parties, afin d'établir quelles étaient les exigences et pratiques habituelles de l'organisme. L'entente précisait nettement qu'un rapport provisoire devait être fourni et qu'il deviendrait la propriété de la Monnaie royale canadienne. Le Commissaire a conclu que l'institution était juridiquement en droit de demander le rapport provisoire au consultant : en l'occurrence, d'après le Commissaire le document relevait de la Monnaie royale.

Cette dernière s'est donc inclinée. Hélas! la firme, à son tour, s'est aussi révélée incapable de retrouver son exemplaire du document. La curiosité du demandeur n'a pas été satisfaite.

Ce qu'il faut retenir

Il peut arriver qu'une institution fédérale, s'étant rendu compte qu'un document demandé n'est pas en sa possession, ait par ailleurs le droit d'en obtenir un exemplaire auprès d'une personne ou d'une entité qui en conserve une copie. Dans un tel cas, il est obligatoire pour l'institution fédérale d'obtenir le document et de le traiter aux termes de la Loi.

Entre le présent et le «présent antérieur» (11-95)

Contexte

Un demandeur habituel a prié le ministère de la Défense nationale (MDN) de lui communiquer ses rapports hebdomadaires sur l'accès à l'information, pour la période allant d'une date X à «maintenant». Cette demande était datée du 28 juillet 1994 et elle a été reçue par le MDN le 10 août. Le MDN a interrompu ses recherches au-delà de la date du 28 juillet. Le demandeur croyait que la période couverte aurait dû aller jusqu'au 10 août et il s'est plaint à ce sujet au Commissaire à l'information.

Problème juridique

Lorsqu'un demandeur demande tous les documents produits sur un certain sujet jusqu'à «maintenant», les ministères doivent-ils arrêter leurs recherches à la date où la demande a été rédigée ou bien à la date à laquelle elle a été reçue? À cet égard, la *Loi sur l'accès à l'information* est muette, mais le Commissaire a tenu compte du fait que le délai de réponse prévu dans la Loi commence le jour où la

demande est reçue. Serait-il juste, s'est-il demandé, que le MDN insiste pour que les demandeurs soient limités à la date qui figure sur leur demande, alors que le ministère lui-même considère que ses obligations commencent à la date de réception? Le Commissaire a décidé que le bénéfice du doute devait être accordé au demandeur, et le ministère a accepté son avis.

Le Commissaire a toutefois incité le demandeur à éviter l'expression «jusqu'à maintenant» et à préciser plutôt «jusqu'à la date de réception de cette demande». Cela évitera les malentendus.

Ce qu'il faut retenir

Il existe des divergences entre les ministères à propos de la portée des demandes. Certains ministères examinent tous les documents pertinents jusqu'à la date de réception de la demande; d'autres s'arrêtent à la date inscrite sur la demande. Il vaut mieux choisir la date de réception. Cette approche est plus conforme à l'esprit de transparence et de service rendu. Il serait bon que les demandeurs fassent aussi leur part, de manière à éviter toute confusion, en précisant la portée temporelle de leurs demandes et en évitant les expressions comme «jusqu'à maintenant».

La manie du secret (12-95)

Contexte

Le 31 mai 1993, un avocat d'Ottawa a demandé au ministère de la Justice de lui communiquer des comptes rendus de litiges concernant les autochtones. Ces rapports contenaient des résumés d'affaires auxquelles avait participé la Section du droit des autochtones de ce ministère. Le ministère a refusé de divulguer les documents en question, jugeant qu'ils étaient sujets au secret qui lie un avocat à son client.

Problème juridique

Cette affaire soulève l'intéressante question des liens entre les articles 23 et 25 de la *Loi sur l'accès à l'information*. L'article 23 autorise l'administration publique à ne pas communiquer les renseignements concernés par le secret professionnel des avocats. Quant à l'article 25, il exige que toute portion d'un document qui ne répond pas aux critères d'une exception soit prélevée et communiquée.

En refusant de divulguer la moindre partie des documents demandés, le ministère de la Justice soutenait que, si un document contenait un renseignement visé par le secret professionnel, si mince soit-il, le document entier devait être tenu secret. Le ministère de la Justice estimait que s'il se pliait aux exigences de l'article 25 (prélèvement), il pourrait perdre le droit de se prévaloir du secret professionnel pour les parties non divulguées.

Il importe de souligner ici que la plupart des renseignements contenus dans les comptes rendus de litiges relatifs aux autochtones étaient de nature factuelle et qu'ils se trouvaient déjà dans les actes de procédure et les textes publiés des décisions que les tribunaux ont arrêtées dans le domaine du droit des autochtones.

Le Commissaire, ayant consulté des juristes conseils du Commissariat et de l'extérieur, a conclu que la

position du ministère n'était pas fondée juridiquement. Il est évident, à la lecture de la Loi, que le législateur souhaitait que le principe du prélèvement s'applique à tous les types d'exceptions. Le secret professionnel des avocats ne fait pas l'objet, à cet égard, d'un traitement à part. De plus, la jurisprudence enseigne que, même en *common law*, les parties anodines de documents qui contiennent par ailleurs des renseignements sujets au secret professionnel, peuvent être divulguées sans que le privilège du secret soit annulé pour les parties demeurées confidentielles.

Un des aspects qui préoccupaient le plus le Commissaire est que le ministère de la Justice laissait entendre que, même si une bonne partie du contenu n'était pas de nature sensible, il n'avait pas à procéder aux prélèvements, parce cette tâche était longue et fastidieuse. Aucun fonctionnaire ne peut s'autoriser d'un tel motif pour tenir des renseignements secrets!

Après de longues négociations, le ministère de la Justice a accepté de procéder aux amputations et de divulguer quelque 3 000 pages. Il s'est passé plus d'un an, à compter de la date de la demande, avant que le demandeur obtienne les documents et jouisse de ses droits.

Ce qu'il faut retenir

L'article 25 de la *Loi sur l'accès à l'information* (la règle des prélèvements) concerne toutes les exceptions, y compris celle de l'article 23. Contrairement à ce que croient souvent les fonctionnaires fédéraux, la Loi n'accorde pas un traitement spécial au secret professionnel des avocats. Si certaines parties d'un document ne sont pas visées par le secret professionnel, elles doivent être communiquées. Les autres parties ne s'en trouvent pas exclues de la protection découlant du secret professionnel. De plus, il n'est jamais possible, aux termes de la Loi, de ne pas appliquer la règle des prélèvements sous prétexte que cela entraînerait une charge trop lourde pour les fonctionnaires de l'État.

De mal en pis... et en pis encore! (13-95)

Contexte

Le record du secret et du retard les moins justifiés, depuis onze ans que la *Loi sur l'accès à l'information* est en vigueur, revient à une unité peu connue du ministère du Solliciteur général : le Bureau de l'inspecteur général (BIG). Son rôle est de donner au Solliciteur général un point de vue indépendant sur les activités du Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS). En fait, le BIG est le vérificateur interne du Solliciteur général auprès du SCRS. L'Inspecteur général donne au Solliciteur général des «attestations» annuelles, qui contiennent des commentaires sur les lacunes du rapport annuel du SCRS et sur tout exercice déraisonnable ou non nécessaire de ses pouvoirs par le SCRS.

C'est le 11 août 1991 que commence le triste parcours du journaliste demandeur dans cette affaire. Ce jour-là il a demandé qu'on lui communique les attestations de l'Inspecteur général pour les années comprises entre 1988 et 1991. Cette demande a pratiquement sidéré le BIG, le ministère du Solliciteur général, le ministère de la Justice, et le Bureau du Conseil privé. Les hauts fonctionnaires de ces institutions se sont intéressés à l'affaire, mais il n'arrivaient pas arrêter ce qu'il fallait faire. Ils ne pouvaient même pas se décider à dire «non».

Ce n'est que le 25 novembre 1992 14 mois plus tard et après qu'une plainte eut été portée auprès du Commissaire à l'information que le demandeur a reçu une réponse : «NON». Le BIG avait jugé que les attestations constituaient des «avis et recommandations» à l'intention du Solliciteur général, et pouvaient donc être tenus secrets en vertu de l'alinéa 21(1)a) de la *Loi sur l'accès à l'information*. Le journaliste, très patient il ne se doutait pas combien sa patience serait mise à l'épreuve s'est plaint au Commissaire, alléguant cette fois une application trop large du secret.

Problème juridique

L'alinéa 21(1)a) de la *Loi sur l'accès à l'information* autorise les institutions fédérales à refuser de divulguer tout document contenant «des avis ou recommandations élaborés par ou pour une institution fédérale ou un ministre». La Loi ne définit par les termes «avis» et «recommandations», et le BIG soutenait qu'il fallait leur donner une interprétation large.

L'Inspecteur général estimait que toute observation émanant d'une personne exerçant des fonctions apparentées à la vérification contenait un avis sous-entendu. Si l'observation est négative ou qu'elle contient une critique, cela sous-entend qu'il faut agir. Si elle est positive, on peut en déduire qu'aucune mesure n'est nécessaire.

Le BIG a été forcé d'adopter cette position parce que les attestations ne contenaient que très peu d'avis et de recommandations explicites. Normalement, ce sont des fonctionnaires du secrétariat du Solliciteur général qui étudient les observations du BIG et qui recommandent au Ministre d'agir dans un sens ou dans un autre. Les attestations portaient donc, en grande partie, sur des faits.

Le Commissaire n'a pas trouvé qu'une interprétation aussi large de l'alinéa 21(1)a) était compatible avec l'article 2 de la *Loi sur l'accès à l'information*. Ce dernier, qui définit l'objet de la Loi, dit que «les exceptions indispensables à ce droit [sont] précises et limitées». Le Commissaire a estimé qu'une interprétation aussi large, si elle était acceptée, pourrait autoriser de tenir secrets beaucoup de renseignements, notamment les rapports des vérifications internes, lesquels sont diffusés couramment à l'heure actuelle. De plus, le Commissaire a tenu compte de l'interprétation que voici, contenue dans les directives du Conseil du Trésor :

«L'avis doit être exprimé explicitement ou implicitement. Le terme “avis” désigne ce que l'on pense de quelque chose, sur un sujet particulier ou dans un domaine déterminé; un jugement, un point de vue, une idée exprimée. Les impressions, observations ou les vues d'un individu ne constituent pas un avis sauf dans les cas où elles sont exprimées en vue d'aider le destinataire à prendre une décision.

L'exception ne s'applique pas aux énoncés de faits purement objectifs. Cependant, elle pourrait être invoquée dans le cas où l'énoncé descriptif renfermerait un élément subjectif qui permettrait d'en déduire la nature de l'avis, soit de par l'organisation des faits présentés soit en raison de la manière dont ils sont effectivement présentés.» (Manuel du CT, 10-12-93, chap. 2-8, p. 66 et 67)

En conséquence, le Commissaire a recommandé au Solliciteur général de communiquer les renseignements en cause. Là encore il y a eu des tergiversations. Ce n'est que le 14 octobre 1994 que le demandeur a reçu les documents – un peu plus de trois ans après le dépôt de sa demande.

Ce qu'il faut retenir

Deux leçons se dégagent de cette affaire – la première est de nature pratique. Si un ministère a de bonnes chances de refuser la divulgation d'un document, il vaudrait mieux qu'il le fasse sans délai. Le demandeur se sentira davantage lésé si, après avoir attendu une réponse pendant longtemps, il finit par se faire dire que l'accès lui est refusé.

La deuxième leçon concerne le fond des choses. L'exception qui protège les avis et recommandations doit être interprétée de façon étroite. Les faits, les observations et les généralités ne peuvent être considérés comme des avis et recommandations. Pour que l'exception puisse être invoquée, il doit s'agir d'une opinion claire concernant une voie à suivre. Certes, l'opinion ou la voie à suivre peuvent être implicites ou explicites, mais elles doivent être facile à déduire moyennant une lecture raisonnablement éclairée.

Les avions de la GRC sont-ils sûrs? (14-95)

Contexte

La GRC dispose d'une petite flotte d'avions pour exercer ses activités. Une série d'accidents s'étant produits dans les années 80, le Bureau canadien de la sécurité aérienne a recommandé que Transports Canada fasse enquête à la Sous-direction des services de l'air de la GRC. On a promis une discrétion absolue à toutes les personnes (pilotes, mécaniciens et autres) qui participaient à l'enquête. Celle-ci a eu lieu en février et mars 1990.

En juin 1993, un citoyen intéressé a adressé à la GRC une demande de communication pour obtenir une copie du rapport concernant cette enquête. La GRC a refusé d'en divulguer la majeure partie, s'autorisant de l'alinéa 21(1)a) de la Loi pour protéger les avis et recommandations que lui avait donnés Transports Canada. Le demandeur s'est plaint au Commissaire à l'information de ce qui lui semblait constituer un excès dans le maintien du secret.

Problèmes juridiques

Cette affaire soulevait deux problèmes juridiques : le rapport d'une enquête sur la sécurité aérienne constitue-t-il (en tout ou en partie) «des avis ou recommandations» au sens de l'alinéa 21(1)a) de la *Loi sur l'accès à l'information*? Et, dans l'affirmative, la latitude que laisse cette disposition équivaut-elle à un choix entre le secret et la divulgation?

À propos de la première question, tenant compte du fait que le rapport d'enquête contenait aussi bien des observations sur les faits que des recommandations quant aux mesures à prendre, le Commissaire a conclu qu'il fallait à tout le moins communiquer les observations factuelles, car celles-ci ne sont ni des «avis» ni des «recommandations».

Pour résoudre le second problème, le Commissaire a considéré que : les résultats de l'enquête dataient (à l'époque) de quatre ans environ; que la majorité des recommandations avaient été acceptées et appliquées par la GRC; que l'identité d'aucune personne ayant participé à l'enquête ne serait révélée du fait de la divulgation; et qu'il était courant de publier les résultats des enquêtes concernant les flottes

aériennes publiques ou privées. Il n'existait donc aucune raison valable de faire pencher le pouvoir discrétionnaire en faveur du secret, a-t-il conclu, et il a recommandé la communication.

La GRC a réexaminé la question et a décidé de divulguer la majeure partie du rapport.

Ce qu'il faut retenir

Un rapport du type «étude de vérification» ne peut pas être soustrait à la divulgation du simple fait qu'il contient des avis et des recommandations. L'article 25, qui impose le prélèvement, doit être appliqué scrupuleusement, de manière à permettre une communication des observations, des renseignements généraux et des éléments descriptifs qui ne constituent pas des avis et des recommandations à proprement parler. De plus, l'exception prévue à l'article 21 étant discrétionnaire, si le préjudice que l'on craint est improbable ou insignifiant, même les passages qui contiennent les avis et recommandations doivent être divulgués.

Le Gouverneur de la Banque prend sa retraite (15-95)

Contexte

Au début de 1994, le mandat du gouverneur de la Banque du Canada a pris fin. Le titulaire du poste, M. John Crow, a choisi ce moment pour prendre sa retraite, après vingt et un ans passés au service de la Banque. Un journaliste a alors voulu connaître la nature des avantages offerts à M. Crow au moment de son départ. La Banque a refusé de fournir les renseignements, afin de protéger la vie privée de l'intéressé. Le demandeur s'est alors plaint au Commissaire à l'information.

Problème juridique

Cette affaire soulève la question suivante : les indemnités de départ des fonctionnaires constituent-elles des «renseignements personnels» au sens du paragraphe 19(1) de la *Loi sur l'accès à l'information*? Si oui, il faut que les détails en soient tenus secrets; dans le cas contraire, l'information doit être divulguée. Pour répondre, il faut donc s'appuyer sur la définition de l'expression «renseignements personnels» figurant dans l'article 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Cette définition a une structure très complexe. Dans un premier temps, elle revêt une portée large :

«renseignements personnels» Les renseignements, quels que soient leur forme et leur support, concernant un individu identifiable, notamment [...]

Suit l'énumération de neuf types précis de renseignements susceptibles de constituer des «renseignements personnels», par exemple (s'agissant de l'«individu» mentionné) :

«(b) les renseignements relatifs à son éducation, à son dossier médical, à son casier judiciaire, à ses antécédents professionnels ou à des opérations financières auxquelles il a participé».

Enfin, l'article énumère quatre types précis de renseignements qui ne constituent pas des «renseignements personnels» aux fins des décisions de communiquer en application de la *Loi sur*

l'accès à l'information. Comme exemples de ces renseignements non visés par la protection, même s'ils portent sur une personne identifiable, citons :

«(1) des avantages financiers facultatifs, notamment la délivrance d'un permis ou d'une licence accordés à un individu, y compris le nom de celui-ci et la nature précise de ces avantages [...]».

Le Commissaire était d'accord pour dire que les renseignements demandés concernaient un individu identifiable (selon l'expression du préambule général de la définition) et qu'ils portaient sur des opérations financières auxquelles M. Crow avait participé, au sens de l'alinéa 3b). Il a aussi jugé que l'indemnité globale était partiellement composée d'avantages facultatifs et qu'elle était visée par la réserve prévue à l'alinéa 3l).

C'est le montant accordé à M. Crow par le conseil d'administration qui risquait de faire problème, car il était plus élevé que celui auquel M. Crow avait légalement droit en vertu du règlement interne de la Banque. En effet, l'indemnité ne devait pas en principe dépasser les 21/35 de son traitement. En fait on lui en avait accordé les 35/35.

Le Commissaire a conclu qu'il s'agissait bien là d'un avantage financier facultatif et qu'il fallait divulguer le renseignement. Sur sa recommandation, la Banque a donc informé le demandeur que M. Crow avait reçu une allocation de retraite équivalente à un an de salaire. L'affaire est considérée comme réglée.

Ce qu'il faut retenir

Les avantages reçus par les fonctionnaires au moment de leur retraite peuvent comporter des éléments facultatifs et non facultatifs. Si les détails relatifs aux avantages non facultatifs accordés justifient la confidentialité (à condition qu'ils n'aient pas été rendus publics par ailleurs et que la divulgation ne serve pas un intérêt public supérieur), les détails concernant les avantages facultatifs doivent par contre être divulgués.

La règle est simple : lorsque quelqu'un reçoit un cadeau aux frais du contribuable, le droit qu'a le public d'être renseigné pèse plus lourd que le droit à la vie privée du bénéficiaire.

Celui qui avait tiré la sonnette d'alarme (16-95)

Contexte

Le demandeur dans cette affaire, employé de Travaux publics et Services gouvernementaux, avait des raisons personnelles de s'intéresser aux résultats d'une certaine enquête interne, déclenchée par des allégations d'irrégularités dans l'attribution de contrats et de détournement de biens publics. Le demandeur comptait parmi ceux qui, les premiers, avaient «tiré la sonnette d'alarme» et dont les allégations avaient entraîné l'enquête. Il en avait, par la suite, subi des contrecoups dans sa carrière et il voulait les documents en question pour appuyer ses revendications judiciaires contre le ministère. Celui-ci a refusé de lui communiquer la majeure partie des documents demandés.

Le ministère a invoqué le fait que les auteurs supposés du détournement faisaient partie d'une petite unité de travail. Même si leurs noms étaient supprimés, tout commentaire

négalif que le rapport pouvait contenir risquait d'avoir des conséquences pour l'ensemble des membres de l'unité. Le ministère était donc d'avis que les conclusions du rapport devaient être tenues secrètes pour protéger la vie privée de ces employés.

Problème juridique

Peut-on refuser de communiquer des renseignements qui, même si les noms en étaient supprimés, mettraient en cause un nombre limité d'individus identifiables appartenant à une petite unité de travail? C'est là une question qui se pose de temps à autre, lorsque les ministères pensent que la vie privée de certains employés risque d'être violée, même si leurs noms ne sont pas révélés.

En l'occurrence, deux raisons ont conduit le Commissaire à conclure qu'une divulgation était indiquée. Premièrement, le ministère avait déjà publié un résumé du rapport et, par conséquent, fait savoir ouvertement quelle unité particulière faisait l'objet d'une enquête. De surcroît, ce résumé citait nommément les employés concernés.

La deuxième raison, c'est qu'il est important, dans l'intérêt public, de faire connaître au grand jour les cas de détournement de fonds publics. À cet égard, le Commissaire s'est inspiré des commentaires suivants du Juge Muldoon de la Cour fédérale, dans l'affaire Bland c. Canada (Commission de la Capitale nationale) :

«Il est toujours conforme à l'intérêt public de dissiper les rumeurs de corruption ou de mauvaise gestion pure et simple de deniers et de biens publics. Naturellement, s'il y a faute, négligence ou agissements répréhensibles dans le fonctionnement d'une institution fédérale, il est, par définition virtuelle, conforme à l'intérêt public de les révéler, et non pas de les entourer de secret.»

Le ministère a alors accepté d'appliquer la recommandation du Commissaire et de divulguer les conclusions du rapport.

Ce qu'il faut retenir

Lorsqu'il y a malversation de la part d'un fonctionnaire, l'intérêt public plaide fortement en faveur de la divulgation. L'éventuelle violation de la vie privée qui pourrait en résulter doit entraîner un préjudice grave pour y faire contrepoids et justifier le maintien du secret. En règle générale, avant qu'un ministère puisse supprimer des renseignements sur la conduite coupable d'un employé – même s'il s'agit de protéger la vie privée de quelqu'un – ses hauts responsables doivent mettre en balance, d'un côté, l'intérêt public associé à la divulgation et, de l'autre, l'ingérence possible dans la vie privée de certaines personnes.

Le cabinet du ministre échappe-t-il aux règles? (17-95)

Contexte

Le ministre du Patrimoine canadien s'est trouvé au centre d'une controverse pour avoir écrit au Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC) au sujet d'une question dont le

Conseil était saisi. Or, le CRTC est un tribunal quasi judiciaire à vocation réglementaire qui fait partie du portefeuille du ministre du Patrimoine canadien. Aussi, des questions ont-elles été soulevées à la Chambre des communes et dans les médias sur la conformité à l'éthique du geste du ministre. Un journaliste a demandé communication de tous les documents que possédait le ministère portant sur ce sujet.

Lorsque le demandeur a reçu sa réponse, il a été étonné de ne pas y trouver de notes d'information destinées à aider le ministre à répondre aux éventuelles questions des députés et des journalistes. Il a donc insisté auprès du coordonnateur à l'accès du ministère. Celui-ci lui a expliqué que le cabinet du ministre n'était pas considéré comme partie intégrante du ministère du Patrimoine canadien et que la *Loi sur l'accès à l'information* ne s'y appliquait pas. Le journaliste, qui avait déjà mené (et gagné) le même combat contre un ancien ministre de la Justice, s'est plaint au Commissaire à l'information.

Problème juridique

Le cabinet du ministre fait-il ou non partie de son ministère et, en conséquence, est-il ou non visé par la Loi? Cette question est traitée en long et en large dans nos deux rapports annuels précédents. Contentons-nous de rappeler la conclusion du Commissaire : le cabinet d'un ministre fait partie intégrante de son ministère, et les documents qui y sont conservés sont donc visés par la *Loi sur l'accès à l'information*.

Cette fois-ci, les collaborateurs du ministre se sont montrés fort coopératifs. De fait, ils avaient mené des recherches poussées dans le bureau du ministre pour y trouver les documents demandés par le journaliste. L'enquête du Commissaire a confirmé qu'aucune note d'information particulière n'avait été établie pour le ministre. Tous les documents pertinents avaient été repérés et communiqués au demandeur. Qui plus est, le ministre a reconnu sans ambages que son cabinet faisait partie du ministère du Patrimoine canadien, aux fins de la *Loi sur l'accès à l'information*. Voilà qui honore M. Michel Dupuy!

Ce qu'il faut retenir

Lorsqu'on procède à des recherches en vue de répondre à une demande de communication, il faut aussi tenir compte des documents conservés au cabinet du ministre. Bien entendu, certains sont susceptibles d'être soustraits à la communication en vertu de la Loi. D'autres peuvent être des documents purement personnels ou qui concernent des électeurs et, donc, ne pas être visés par la Loi. Bref, si les documents conservés au cabinet d'un ministre (ou ailleurs au ministère) ne sont pas tous communicables, aucun ne cesse d'être visé par la Loi du simple fait qu'il s'y trouve.

Le juste prix (18-95)

Contexte

Un avocat a demandé communication de certains documents établis par la Direction générale de la vérification et de l'évaluation de Revenu Canada. Le ministère a demandé à proroger de 45 jours le délai de réponse, qui est de 30 jours, car il lui fallait compiler une grande quantité de documents. Peu

avant l'expiration de ce délai prorogé, le ministère a prié le demandeur de verser 53,40 \$ pour frais de photocopie. Celui-ci a payé immédiatement. Mais le ministère n'a pas fait montre d'autant de diligence. Ce n'est que 260 jours après le paiement du droit associé à la demande qu'il a finalement remis les documents au demandeur. Celui-ci s'est alors tourné vers le Commissaire.

Problème juridique

Lorsqu'une institution fédérale tarde d'une manière incontestablement excessive à respecter le droit d'accès d'une personne, est-elle habilitée à conserver les sommes qui lui ont été versées par le demandeur? Une fois que le demandeur a payé le droit accompagnant la demande et qu'il a acquitté les autres frais légitimes, le ministère a l'obligation de respecter les délais de réponse pres-crits. À défaut de quoi, toujours d'après la Loi, le retard équivaut à un refus de communiquer, et le demandeur a alors le droit de saisir la Cour fédérale.

Quand un tel recours est exercé auprès d'elle, cette cour a le pouvoir d'ordonner la divulgation ou de rendre «une autre ordonnance si elle l'estime indiqué». Elle peut, par exemple, ordonner au ministère de rembourser les droits et frais ou d'y renoncer; elle peut aussi sanctionner la lenteur de l'institution contrevenante par une amende.

Faute d'une ordonnance de la Cour fédérale, il semblerait que, même lorsque la réponse est très en retard, le ministère peut légalement conserver les sommes versées par le demandeur. (Bien sûr, il est toujours possible d'intenter un recours civil, pour rupture de contrat ou pour non-acquittement d'une fonction prescrite par la Loi, ce qui procurerait au demandeur des dommages-intérêts.)

Néanmoins, le Commissaire a conclu que, comme ce ministère avait tardé de manière excessive à répondre à une demande de communication, il devrait rembourser toutes les sommes associées à celle-ci, ou y renoncer, sans qu'il soit nécessaire au demandeur ou au Commissaire d'obtenir une ordonnance de la Cour. C'est la recommandation qu'il a transmise au Sous-ministre de Revenu Canada.

Ce dernier a refusé de suivre la recommandation du Commissaire. Certes, a-t-il reconnu, le retard est excessif et regrettable, mais les fonctionnaires ont agi de bonne foi, et la Loi ne permet aux ministères de recouvrer qu'une fraction seulement des frais qu'ils engagent pour traiter les demandes. Aussi se refuse-t-il à rembourser le peu qu'il a pu percevoir.

Ce qu'il faut retenir

Les ministères ne peuvent pas négliger impunément de répondre aux demandes de communication à l'intérieur des très généreux délais prescrits. Lorsque le législateur a souhaité que le retard injustifié soit considéré comme l'équivalent d'un refus injustifié, c'était pour donner au demandeur lésé le moyen de se faire dédommager par les tribunaux. Dans les cas de retard excessif, le Commissaire entend insister pour que les ministères fassent amende honorable, en remboursant les sommes reçues ou en renonçant à celles qu'ils auraient réclamées. Malgré le piètre exemple de Revenu Canada, espérons qu'ils le feront sans qu'il soit nécessaire de recourir à la Cour fédérale.

La GRC protège les secrets de Terre-Neuve

(19-95)

Un journaliste voulait se renseigner sur un incident survenu à Terre-Neuve au début des années 50 et dont il est question dans les archives judiciaires de cette province. À l'époque, par suite d'une enquête de la GRC, une accusation de fraude avait été portée contre un certain Alfred Valdmanis, Directeur du développement économique dans l'administration publique de Terre-Neuve. Il avait été reconnu coupable et condamné à quatre ans de travaux forcés.

La GRC, qui fournissait des services de police à Terre-Neuve au moment où les documents avaient été créés, a refusé de divulguer les renseignements demandés. Elle estimait que le paragraphe 16(3) de la *Loi sur l'accès à l'information* l'obligeait à tenir secrets les renseignements demandés. Cette disposition se lit comme suit :

«Le responsable d'une institution fédérale est tenu de refuser la communication des documents contenant des renseignements obtenus ou préparés par la Gendarmerie royale du Canada, dans l'exercice de fonctions de police provinciale ou municipale qui lui sont conférés par une entente conclue sous le régime de l'article 20 de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*, si, à la demande de la province ou de la municipalité, le gouvernement du Canada a consenti à ne pas divulguer ces renseignements.»

Problème juridique

Il s'agissait de savoir si l'exception prévue au paragraphe 16(3) entraînait toujours l'obligation de refuser la communication de tels renseignements. Par contre, si l'application de la disposition pouvait s'accommoder d'une certaine marge de manoeuvre, quelles en étaient l'ampleur et la nature?

Le Commissaire à l'information a tenu compte du fait que les dossiers dataient d'environ 40 ans et que M. Valdmanis était décédé depuis plus de vingt ans. À son avis, la divulgation ne risquait de nuire ni à la vie privée, ni aux fonctions de police, ni aux intérêts de Terre-Neuve. Ceci posé, le Commissaire a voulu connaître la nature de l'entente conclue entre la GRC et Terre-Neuve à propos de la non-divulgation des documents.

Elle était contenue dans un échange de lettres entre un ancien solliciteur général du Canada et un ancien ministre de la Justice de Terre-Neuve, et elle envisageait certaines dérogations à la règle du secret obligatoire. L'une de ces dérogations rendait possible la communication des renseignements pouvant avoir un intérêt historique, à condition que les personnes en cause soient décédées depuis plus de vingt ans et que ni la GRC et ni aucune autre personne physique ou morale n'en souffre.

Le Commissaire à l'information a porté le cas à l'attention du ministre de la Justice de Terre-Neuve, en lui demandant de consentir à laisser la GRC communiquer les documents au demandeur. Le ministre a refusé de donner son autorisation sans examiner la question plus avant. En revanche, il a montré une louable disposition à donner plus de liberté à la GRC pour ce qui est de communiquer des renseignements sur ses fonctions à Terre-Neuve. Les discussions entre la GRC et Terre-Neuve sont en cours.

Le Commissaire est du même avis que la GRC : à moins que, et jusqu'à ce que, Terre-Neuve consente à la communication, la GRC est obligée de la refuser.

Ce qu'il faut retenir

Toutes les provinces ont (ou auront sous peu) des lois sur l'accès aux documents de leurs administrations publiques. Pourtant, la plupart d'entre elles continuent à attendre de la GRC qu'elle refuse de divulguer, en vertu de la loi fédérale, tout renseignement concernant ses fonctions de police provinciale. Tant que les provinces ne seront pas disposées à autoriser un mécanisme plus libéral, la GRC n'aura d'autre choix que de rejeter les demandes visant les documents des services provinciaux de police.

Il faudrait que les provinces acceptent de lui donner cette marge de manoeuvre. Espérons que les négociations entreprises par la GRC et Terre-Neuve porteront des fruits et que la Gendarmerie royale aura des pourparlers analogues avec les autres provinces auxquelles elle rend des services de police.

Index des affaires citées dans le rapport annuel de 1994-1995

ARTICLE DE LOI	N° DU CAS
2(1)	13-95 De mal en pis... et en pis encore! (BIGSCRS) (Objet Exceptions indispensables Précises et limitées)
3	02-95 Des documents électroniques vite évanouis (CISR) (Document Document informatisé)
4	07-95 Mon journal ne regarde que moi (CISR) (Droit d'accès Documents relevant d'une institution fédérale) 10-95 Attention aux petits caractères (MRC) (Droit d'accès Documents relevant d'une institution fédérale) 17-95 Le cabinet du ministre échappe-t-il aux règles? (CRTC) (Droit d'accès Documents relevant d'une institution fédérale)
6	01-94 Un autre type de «lutte pour les droits» (AECI) (Demande de communication d'un document Exigences) 01-94 Un autre type de «lutte pour les droits» (C&E) (Demande de communication d'un document Exigences) 11-95 Entre le présent et le «présent antérieur» (DN) (Demande de communication d'un document Termes suffisamment précis pour permettre de trouver le document)
7	09-95 Que faire? Que faire? (SC) (Notification Dans les trente jours suivant la réception de la demande)
10(2)	06-95 Motus et bouche cousue! (SCRS) (Dispense de divulgation de l'existence d'un document)
10(3)	18-95 Le juste prix (RC) (Présomption de refus)
11(2)	01-94 Un autre type de «lutte pour les droits» (C&I) (Frais de communication Supplément) 01-94 Un autre type de «lutte pour les droits» (AECI) (Frais de communication Supplément Plus de cinq heures Recherche -Préparation Avis Acompte) 04-95 Faut-il taxer les demandes? (AN) (Frais de communication Supplément)
16(3)	19-95 La GRC protège les secrets de Terre-Neuve (GRC) (Fonctions de police municipale Obligation de refuser Consentement à ne pas divulguer)
17	03-95 La protection des lieux de travail contre les menaces (Just.) (Sécurité des individus Risquerait vraisemblablement)

- 19(1) 05-95 **L'expertise d'oeuvres d'art : un art en soi** (CCEEBC) (Renseignements personnels Transactions financières)
15-95 **Le Gouverneur de la Banque prend sa retraite** (BC) (Renseignements personnels Individu identifiable Transactions financières)
16-95 **Celui qui avait tiré la sonnette d'alarme** (TPSGC) (Renseignements personnels Individu identifiable)
19-95 **La GRC protège les secrets de Terre-Neuve** (GRC)(Renseignements personnels Casier judiciaire Décédé depuis plus de vingt ans)
- 19(2) 05-95 **L'expertise d'oeuvres d'art : un art en soi** (CCEEBC) (Renseignements personnels Le public y a accès Avantages financiers facultatifs Nature exacte de l'avantage)
15-95 **Le Gouverneur de la Banque prend sa retraite** (BC) (Avantages financiers facultatifs Nature exacte des avantages)
16-95 **Celui qui avait tiré la sonnette d'alarme** (TPSGC) (Le public y a accès Raisons d'intérêt public Justifieraient nettement Violation de la vie privée)
- 21(1)a) 13-95 **De mal en pis... et en pis encore!** (BIGSCRS) (Avis ou recommandations)
14-95 **Les avions de la GRC sont-ils sûrs?** (GRC) (Avis ou recommandations Peut refuser)
- 20(1)b) 05-95 **L'expertise d'oeuvres d'art : un art en soi** (CCEEBC) (Renseignements financiers Confidentiels)
- 23 12-95 **La manie du secret** (Just.) (Secret professionnel des avocats)
- 25 14-95 **Les avions de la GRC sont-ils sûrs?** (GRC) (Prélèvements Nature des renseignements contenus dans les documents Le prélèvement ne pose pas de problèmes sérieux)
- 28(4) 08-95 **Dans les méandres de la bureaucratie** (TC) (Communication du document Dès l'expiration Recours en révision en vertu de l'article 44)
- 36 07-95 **Mon journal ne regarde que moi** (CISR) (Pouvoirs du Commissaire à l'information pour la tenue des enquêtes Produire les pièces qu'il juge indispensables Tous les documents qui relèvent d'une institution fédérale Auxquels la présente loi s'applique)

Abréviations

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

AN	Archives nationales du Canada
APECA	Agence de promotion économique du Canada atlantique
BC	Banque du Canada
BIGSCRS	Bureau de l'inspecteur général du Service canadien du renseignement de sécurité
C&I	Citoyenneté et Immigration Canada
CCEEBC	Commission canadienne d'examen des exportations de biens culturels
CISR	Commission de l'immigration et du statut de réfugié

CRTC	Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes
DN	Défense nationale
EACI	Affaires étrangères et Commerce international
GRC	Gendarmerie royale du Canada
Just.	Justice Canada
MRC	Monnaie royale canadienne
RC	Revenu Canada
SC	Santé Canada
SCRC	Service canadien du renseignement de sécurité
TPSGC	Travaux publics et Services gouvernementaux Canada
TC	Transports Canada

Enquêtes et examens

Au cours de l'année visée par ce rapport, 1 016 plaintes contre des institutions fédérales ont été déposées auprès du Commissaire. (Voir le Tableau 1.) Les cinq institutions ayant fait l'objet du plus grand nombre de plaintes sont :

Citoyenneté et Immigration	149
Défense nationale	114
Revenu Canada	89
Commission de l'immigration et du statut de réfugié	54
Transports Canada	49

Nous nous réjouissons de constater que le ministère qui occupait la deuxième position sur cette liste l'année dernière n'y figure même plus. Le Bureau du Conseil privé déploie en effet des efforts louables et fructueux pour respecter la lettre et l'esprit de la *Loi sur l'accès à l'information*. Soulignons également que l'institution qui avait fait le plus grand nombre de demandeurs insatisfaits l'année dernière, la Commission de l'immigration et du statut de réfugié, est maintenant en quatrième place. Les plaintes portées contre la CISR ont diminué de moitié : une réussite exemplaire.

Les ministères de la Citoyenneté et de l'Immigration, de la Défense nationale et du Revenu national occupent les trois premières positions du palmarès. Revenu Canada y figure pour la première fois. Citoyenneté et Immigration Canada a fait l'objet d'un nombre de plaintes quatre fois plus important que son prédécesseur (Emploi et Immigration) l'année dernière. Quant aux plaintes contre la Défense nationale, elles ont plus que doublé en un an. Par ailleurs, Revenu Canada a fait l'objet de plaintes deux fois plus nombreuses que ses deux prédécesseurs, Revenu Canada Impôt et Revenu Canada Douanes et Accise.

Ces institutions sont conscientes des graves problèmes qui les empêchent de remplir leurs obligations en matière d'accès à l'information. Les efforts coordonnés du Commissariat et du ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration ont déjà amené des progrès sensibles. Le Commissaire à l'information entend collaborer de la même façon avec les ministères du Revenu et de la Défense au cours de la prochaine année.

Fait encourageant : la vaste majorité des plaintes ont pu être réglées. Le Tableau 2 montre que 960 enquêtes sur des plaintes ont été menées à terme: 62,6 p. 100 d'entre elles ont donné lieu à des mesures correctives satisfaisantes aux yeux du Commissaire, et 29,3 p. 100 des plaintes ont été jugées non fondées. Dans huit cas, il n'a pas été possible d'en arriver à un règlement. Au moment d'écrire ces lignes, le Commissaire a saisi la Cour fédérale de cinq de ces dossiers, et il a sollicité le consentement des demandeurs pour faire de même avec deux autres affaires. Dans un cas, le Commissaire a jugé que les documents avaient été détruits à tort. Le ministère en cause a commencé à prendre des mesures pour empêcher que cela se reproduise.

Environ 35,5 p. 100 des enquêtes terminées portaient sur des plaintes pour retard. Le Commissaire considère la résolution du problème des retards comme une priorité absolue.

Comme le Tableau 3 permet de l'observer, le temps total consacré à l'instruction des plaintes n'a pas

beaucoup diminué depuis l'an dernier. Si la Direction des enquêtes a pu améliorer sa productivité de 28 p. 100, cette réussite a été annulée par un accroissement de 33 p. 100 du nombre de plaintes reçues. De plus, les réductions budgétaires annuelles, voire semi-annuelles, ne sont pas sans conséquences. L'arriéré des cas augmente de façon fort préoccupante.

Le petit effectif du Commissariat, composé de 19 enquêteurs, fait des efforts surhumains pour traiter un nombre de plus en plus grand de cas chaque année, sans sacrifier la qualité des enquêtes. Au bout du compte, il faudrait davantage d'enquêteurs pour assurer au public un niveau raisonnable de service. Toutefois, la réalité à laquelle le Commissariat fait face se traduit par des budgets plus faibles, et non pas par des augmentations de crédits.

Le Parlement doit savoir que le gouvernement a réduit le budget du Commissaire d'une tranche supplémentaire de 5 p. 100 sur les années 1994-1995 à 1996-1997. Depuis 1991, date à laquelle l'actuel Commissaire a pris ses fonctions, son budget a été réduit de 10 p. 100. Au cours de la même période, le nombre de plaintes reçues par le Commissariat a augmenté de 56 p. 100. Le Parlement voudra peut-être envisager la possibilité d'exercer un contrôle plus serré sur la capacité qu'a le gouvernement de réduire unilatéralement les ressources accordées à un mandataire du Parlement.

Tableau 1		
ÉTAT DES PLAINTES		
	1^{er} avril 1993 au 31 mars 1994	1^{er} avril 1994 au 31 mars 1995
Non achevées de l'année précédente	241	274
Ouvertes durant l'année	766	1,016
Achevées durant l'année	733	960
Sous enquête	274	330

Tableau 2						
CONCLUSIONS DES PLAINTES						
<i>du 1^{er} avril 1994 au 31 mars 1995</i>						
Conclusions						
Catégorie	Réglée	Non-Réglée	Bien-fondé non établi	Abandonnée	TOTAL	%
Refus de divulguer	230	7	180	15	432	45,0
Retard (présomption de refus)	267	-	25	50	342	35,6
Prorogation de délai	44	-	24	-	68	7,1
Frais	26	-	20	4	50	5,2
Langue	-	-	-	-	-	-
Publications	-	-	-	-	-	-
Divers	34	1	32	1	68	7,1
TOTAL	601	8	281	70	960	100%
100%	62,6	0,8	29,3	7,3		

Tableau 3						
DÉLAI D'EXÉCUTION (MENSUEL)						
Catégorie	92.04.01 - 93.03.31		93.04.01 - 94.03.31		94.04.01 - 95.03.31	
	Mois	Plaintes	Mois	Plaintes	Mois	Plaintes
Refus de divulguer	5,58	376	5,40	378	5,87	432
Retard (présomption de refus)	1,86	135	2,18	221	2,36	342
Prorogation de délai	1,55	73	2,54	38	3,22	68
Frais	1,79	35	2,96	41	4,36	50
Langue	-	-	3,68	1	-	-
Publications	1,81	1	-	-	-	-
Divers	2,60	100	3,86	54	4,02	68
Moyenne	3,87	720	4,03	733	4,22	960

Tableau 4

RÉPARTITION DES PLAINTES PAR CONCLUSION
(selon les institutions fédérales)

du 1^{er} avril 1994 au 31 mars 1995

INSTITUTION FÉDÉRALE	Réglée	Non Réglée	Bien-fondé non établi	Abandonnée	TOTAL
Administration de pilotage de l'atlantique	1	-	-	-	1
Affaires extérieures et Commerce extérieur	14	-	10	-	24
Affaires indiennes et du Nord	9	1	10	1	21
Agence de promotion économique du Canada atlantique	4	1	-	-	5
Agence spatiale canadienne	1	-	-	-	1
Agriculture Canada	9	-	10	1	20
Anciens combattants Canada	-	-	4	-	4
Approvisionnement et Services	4	-	4	-	8
Archives nationales du Canada	18	-	16	1	35
Banque du Canada	3	-	-	-	3
Bureau du Conseil privé	28	-	10	1	39
Bureau fédérale de développement régional (Québec)	2	-	-	-	2
Bureau de l'Inspecteur général du Service canadien du renseignement de sécurité	6	-	-	-	6
Bureau du Surintendant des institutions financières	7	-	-	-	7
Citoyenneté et Immigration	126	-	13	10	149
Comité de surveillance des activités de renseignements de sécurité	1	-	1	-	2
Commission canadienne des droits de la personne	-	-	2	-	2
Commission canadienne d'examen des exportations de biens culturels	7	-	-	-	7
Commission de l'immigration et du statut de réfugié	25	-	29	-	54
Commission de la Capitale nationale	1	-	2	-	3
Commission de contrôle de l'énergie atomique	-	-	1	-	1
Commission de la Fonction publique	2	-	-	-	2
Commission nationale des libérations conditionnelles	-	-	2	-	2
Commission des plaintes du public contre la GRC	1	-	1	-	2
Communications	3	-	-	-	3
Condition féminine Canada	-	-	1	-	1

Tableau 4					
INSTITUTION FÉDÉRALE	Réglée	Non Réglée	Bien-fondé non établi	Abandonnée	TOTAL
Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie du Canada	1	-	-	-	1
Conseil du Trésor du Canada - Secrétariat	3	-	5	-	8
Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes	-	-	1	-	1
Conseil des Arts du Canada	-	-	1	-	1
Construction de Défense Canada	-	-	1	-	1
Défense nationale	77	-	31	6	114
Développement des ressources humaines Canada	17	-	4	-	21
Diversification de l'économie de l'Ouest	1	-	-	-	1
Emploi et Immigration	2	-	-	1	3
Environnement	8	-	4	-	12
Finances	2	-	3	-	5
Gendarmerie royale du Canada	19	1	18	-	38
Industrie Canada	6	-	7	-	13
Justice	14	-	3	4	21
Monnaie royale canadienne	3	-	3	-	6
Musée canadien de la nature	2	-	1	-	3
Office de commercialisation du poisson d'eau douce	1	-	1	-	2
Office national de l'énergie	2	-	-	-	2
Patrimoine canadien	8	1	5	1	15
Pêches et Océans	24	-	5	1	30
Ressources naturelles Canada	-	-	1	-	1
Revenu Canada	31	2	16	40	89
Santé Canada	10	-	3	1	14
Santé et Bien-être social	16	-	3	-	19
Secrétariat d'État du Canada	7	-	3	-	10
Service Canadien du renseignement de sécurité	4	-	2	-	6
Service correctionnel Canada	18	-	9	-	27
Service gouvernementaux	2	-	3	-	5
Société d'assurance-dépôts du Canada	1	-	-	-	1
Société canadienne d'hypothèques et de logement	-	-	1	-	1

INSTITUTION FÉDÉRALE	Réglée	Non Réglée	Bien-fondé non établi	Abandonnée	TOTAL
Société canadienne des ports	1	-	2	-	3
Société de développement de l'industrie cinématographique canadienne	0	-	-	-	0
Solliciteur général	2	-	-	-	2
Transports, Bureau de la sécurité des Transports	1	-	-	-	1
Travail	27	1	21	-	49
Travaux publics	0	-	-	-	0
Tribunal canadien du commerce extérieur	19	1	8	1	29
	-	-	-	1	1
TOTAL	601	8	281	70	960

	Reçu	Fermée
Hors Canada	7	11
Terre-Neuve	13	17
Île-du-Prince-Édouard	13	6
Nouvelle-Écosse	29	30
Nouveau-Brunswick	10	9
Québec	264	242
Région capitale	355	326
Ontario	134	128
Manitoba	22	23
Saskatchewan	19	20
Alberta	47	45
Colombie Britannique	101	101
Yukon	-	-
Territoires du Nord-Ouest	2	2
TOTAL	1016	960

Affaires publiques

Bonne réputation vaut mieux que ceinture dorée

Au cours de l'année visée par le rapport, le Commissariat a fonctionné sans les services d'un agent de l'information du public. Néanmoins, le Commissaire et les autres cadres sont arrivés à répondre ponctuellement et entièrement à toutes les demandes de renseignements et de conseils. Le Commissaire demeure convaincu que la meilleure façon d'entretenir de bonnes relations avec le public est encore de bien faire notre travail et de compter sur notre réputation pour le reste.

Le Commissaire a prononcé des allocutions dans tout le Canada, sur diverses tribunes : «Canadian Clubs» et autres clubs philanthropiques, facultés de droit et conférences sur les politiques d'information. Et, comme d'habitude, il a accordé des interviews aux médias.

Au cours de cette même année, le Commissariat a fait paraître trois nouvelles publications pour informer les Canadiens sur les origines de leurs droits en matière d'accès, sur la façon dont ceux-ci fonctionnent maintenant et sur ce que l'avenir nous réserve. Ces documents sont remis gratuitement sur demande. Ce sont : *Examen critique de la Loi sur l'accès à l'information*, *La technologie de l'information sur l'ouverture de l'administration gouvernementale* et *Dix ans d'accès à l'information*. Vers l'avenir... Environ sept cents exemplaires ont déjà été distribués en réponse à des demandes. De plus, une nouvelle édition indexée de la *Loi sur l'accès à l'information* est également disponible.

Si ses ressources limitées le lui permettent, le Commissaire aimerait faire réaliser d'autres recherches sur les problèmes liés à la tarification de l'information. Les résultats en seraient bien entendu portés à la connaissance du Parlement et du public.

En juin 1994, le Commissaire a présidé une réunion qui regroupait les commissaires à l'information et à la protection de la vie privée du Québec, de l'Ontario, de la Saskatchewan et de la Colombie-Britannique, ainsi que le Commissaire à la protection de la vie privée du Canada. Il s'agit là d'une rencontre annuelle, dont l'emplacement change chaque fois. C'est pour les commissaires l'occasion d'aborder ensemble les problèmes théoriques et pratiques de leur spécialité. En 1995, c'est le Commissaire à l'information et à la vie privée de l'Ontario qui recevra ses collègues.

Bien que leurs droits en cette matière datent maintenant de près de douze ans, les Canadiens sont étonnamment peu nombreux à être conscients qu'ils ont le droit de savoir ce que leur gouvernement «mijote». Ils sont encore moins nombreux à profiter de ce droit, dont la vitalité dépend précisément de son exercice vigoureux. Le Parlement devrait savoir que c'est au gouvernement qu'il incombe de renseigner correctement les Canadiens sur leurs droits en matière d'accès à l'information. Les deux ministres responsables à cet égard, le ministre de la Justice et le président du Conseil du Trésor, ne font pas de cette fonction une priorité.

Gestion Intégrée

Les commissaires à l'information et à la protection de la vie privée partagent certains locaux et services administratifs pour des raisons d'économie et d'efficacité, mais ils travaillent séparément, en vertu de leurs lois habilitantes respectives. Les services administratifs, fournis par la Direction générale de la gestion intégrée, sont centralisés pour éviter les doubles emplois et épargner des frais au gouvernement. Ce sont : les finances, le personnel, les services de conseil et de soutien en matière d'informatique et l'administration générale (soit : la gestion des documents, la sécurité, les achats, la bibliothèque, la réception et la gestion).

La Direction générale fonctionne dans la frugalité, avec un petit effectif de 14 personnes et un budget équivalant à 15 p. 100 du budget global des deux commissariats. Chaque employé y remplit plusieurs tâches. Certes, le service poursuit ses efforts en vue d'améliorer la productivité, mais il frôle sans cesse la limite précaire entre le régime minceur et la malnutrition.

Au cours de l'année prochaine, le poste de directeur général, Gestion intégrée, actuellement occupé par un titulaire intérimaire, sera doté de façon permanente par voie de concours.

Nos ressources

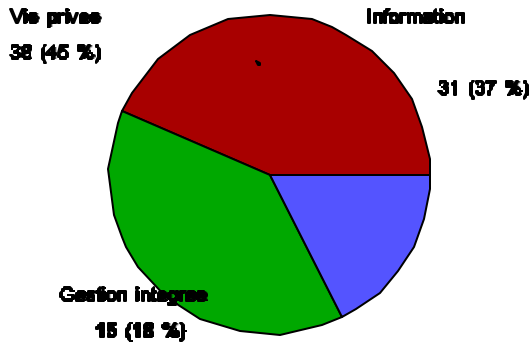
Les budgets réunis des commissariats pour l'exercice financier 1994-1995 étaient de 6 696 000 \$, en baisse de 123 000 \$ sur 1993-1994. Les dépenses réelles pour la période de 1994-1995 ont été de 6 522 356 \$, dont 5 300 465 \$ pour les dépenses liées au personnel et 584 559 \$ pour l'achat de services professionnels et spéciaux, c'est-à-dire plus de 90 p. 100 des dépenses totales. Le reste, soit 637 332 \$, a servi à tous les autres frais, comme la poste, le téléphone, le matériel de bureau et les fournitures.

Le détail des dépenses est présenté au Tableau 1 (Ressources réparties par organisme/activité) et au Tableau 2 (Ventilation par article de dépense).

**Figure 1: 1994-95 Resources by Organization/Activity
Human Resources**

Ressources humaines

(Equivalents plein temps)



Ressources financières

(en milliers de \$)

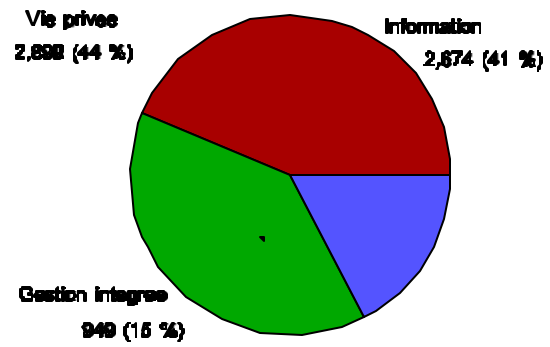


Tableau 2 : Ventilation par article de dépense				
	Information	Vie privée	Gestion intégrée Management	Total
Salaires	1 820 595	2 252 850	587 020	4 660 465
Contributions aux régimes d'avantages sociaux des employés	255 000	299 000	86 000	640 000
Transports et communications	58 653	78 470	106 272	243 395
Information	44 182	74 436	2 754	121 372
Services professionnels et spéciaux	345 823	134 371	104 365	584 559
Locations	25 323	589	12 883	38 795
Achats de services de réparation et d'entretien	21 118	9 559	5 323	36 000
Services publics fournitures et approvisionnements	25 326	21 195	31 494	78 015
Acquisition de machines et d'équipement	75 516	27 260	12 906	115 682
Autres dépenses	2 871	845	357	4 073
Total	2 674 407	2 898 575	949 374	6 522 356

Note : Les dépenses n'incluent pas les ajustements de fin d'année reflétés dans la section des comptes publics 1994-1995 traitant des commissariats.