

**Rapport annuel  
du Commissaire à l'information  
1995-1996**

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

(613) 995-2410  
1-800-267-0441 (sans frais)  
Télécopieur (613) 995-1501  
[http ://infoweb.magi.com/~accessca/index.html](http://infoweb.magi.com/~accessca/index.html)

© Ministre des Travaux publics et Services gouvernementaux Canada 1996

N° de cat. IP20-1/1996  
ISBN 0-662-62391-6

« 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 1996

Monsieur,

J'ai l'honneur de soumettre mon rapport annuel au Parlement.  
Ce rapport couvre la période allant du 1<sup>er</sup> avril 1995 au 31 mars 1996.

Veillez agréer l'expression de mes sentiments respectueux.

John W. Grace

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

juin 1996

Monsieur,

J'ai l'honneur de soumettre mon rapport annuel au Parlement.  
Ce rapport couvre la période allant du 1<sup>er</sup> avril 1995 au 31 mars 1996.

Veillez agréer l'expression de mes sentiments respectueux.

John W. Grace

---

## Table des matières

---

Mandat .....	1
Bilan de l'année — Au-delà des simples guichets .....	3
Des pieds d'argile .....	11
Retards .....	14
Frais .....	19
La <i>Loi sur l'accès à l'information</i> devant les tribunaux .....	22
La <i>Loi sur l'accès à l'information</i> et les documents confidentiels du Cabinet : Proposition de réforme de l'article 69 .....	32
Quelques cas en bref .....	49
L'affaire somalienne — Le plaignant en a fait une question d'intérêt public (17-96) .....	78
Index des affaires citées dans le rapport annuel de 1995-1996 .....	83
Enquêtes et examens .....	86
Affaires publiques .....	94
Gestion intégrée .....	95

---

## 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 organismes 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. Il y a 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 de décisions éclairées.

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

Le commissariat est indépendant du gouvernement et possède de grands

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 persuasion pour résoudre les différends et ne demander l'intervention de la Cour fédérale que s'il estime qu'une personne a été indûment privée de son droit d'accès.

---

## Bilan de l'année — Au-delà des simples guichets

---

Ces rapports au Parlement deviennent inévitablement une évaluation de la mesure dans laquelle le gouvernement remplit les obligations énoncées dans la *Loi sur l'accès à l'information*, qui est en vigueur depuis maintenant 13 ans. Le présent rapport ne fera pas exception. Pour savoir qui a bien fait son travail, et qui n'a pas bien fait son travail, poursuivez votre lecture. Si quelques A et quelques F ont été décernés, la plupart des institutions gouvernementales se démènent dans la zone grise du C.

L'approche « fiche de rendement » a toutefois une grande limite, en ce sens qu'elle risque de motiver les ministères et organismes gouvernementaux à donner suite aux demandes de communication non pas tant par conviction réelle qu'un gouvernement transparent est au cœur d'une société équilibrée et civile que par crainte d'une mention défavorable dans le rapport annuel. Si elle était partagée par tous les ordres de gouvernement, cette conviction pourrait représenter une incitation bien plus puissante à la transparence que les éloges ou les réprimandes (s'en soucie-t-on vraiment?) d'un commissaire à l'information. Par conséquent, le présent rapport revient d'abord sur les éléments de base pour rafraîchir la mémoire et, peut-être, donner un peu d'inspiration.

Les arguments en faveur de l'accès à l'information viennent facilement à quelqu'un du milieu : rendre le gouvernement transparent et, par conséquent, plus responsable; révéler et prévenir les extravagances ou le gaspillage, ou les deux; rendre les citoyens mieux à même de juger du rendement de leurs gouvernements et, par conséquent, en faire des électeurs plus éclairés; concrétiser le principe voulant que l'information recueillie à des fins publiques et payée par le peuple appartient au peuple.

Pourtant, ces raisons toutes prêtes, aussi valides soient-elles, ne vont pas au cœur de la question, des fondements philosophiques sur lesquels reposent les justifications réelles de la Loi. La réponse à la question « Pourquoi l'accès à l'information » va beaucoup plus loin que la réponse facile « Pour rendre le gouvernement plus transparent », qui esquive la vraie question : « Pourquoi le gouvernement devrait-il être transparent? »

L'ouvrage de John Ralston Saul intitulé *Les bâtards de Voltaire*, a judicieusement été qualifié de « dénonciation essentielle du pouvoir à la fin du XX<sup>e</sup> siècle » (traduction libre). Ce livre provocateur et original offre peut-être l'argument le plus profond (certainement le plus étoffé) contre l'« art du secret ». Si l'auteur n'est pas impressionné par l'efficacité des lois sur l'accès à l'information (nous y reviendrons plus loin) quand il s'agit de contrer cette tendance instinctive au secret de la structure du pouvoir, son analyse est aussi puissante que pertinente

quant à la fonction que remplissent les lois sur l'accès à l'information. Ainsi :

En réalité, nous nous trouvons aujourd'hui au milieu d'une technologie de pouvoir absolu — le pouvoir qui vient de la structure, et non pas de la dynastie ou des armes. La nouvelle sainte trinité est désormais l'organisation, la technologie et l'information. Le nouveau prêtre est le technocrate — l'homme qui comprend l'organisation, qui utilise la technologie et qui contrôle l'accès à l'information . . . (traduction libre)

M. Saul revient encore à la notion des nouveaux prêtres (qu'il appelle les « systems men » (hommes du système) dans les *Massey Lectures*, ses travaux plus récents diffusés à la radio anglaise de la Société Radio-Canada qui ont été publiés cette année sous le titre *The Unconscious Civilization* :

La connaissance est l'une des monnaies des hommes du système comme elle l'était pour les courtisans à Versailles. Les hommes du système ont besoin d'occuper dans la structure une fonction qui leur confère le pouvoir de refuser l'accès aux uns et de s'assurer l'accès à eux-mêmes. Après quoi ils ont besoin d'une monnaie ou de jetons. C'est le rôle que joue l'information.

Max Weber a tenu le même raisonnement il y a 50 ans, quoique de manière moins frappante, quand il a fait remarquer que chaque bureaucratie essayait d'accroître la supériorité des gens détenteurs d'information du fait de leur travail en gardant secrètes leurs connaissances et leurs intentions.

Sur le marché, les détenteurs d'information peuvent se livrer à leurs propres jeux de pouvoir dont l'enjeu est l'information en vertu de règles, à supposer qu'il y en ait, assujetties à la seule loi darwinienne de la survie du plus fort. Les jeux de pouvoir dans les gouvernements (ou auxquels ceux-ci se livrent) ont pour enjeu l'information recueillie par les gouvernements aux frais du contribuable. Le volume de cette information a connu une croissance exponentielle au moment où les gouvernements, croyant que c'était ce que voulaient les citoyens, ont grandement étendu leur portée et leur champ d'action.

Les gouvernements sont devenus les dépositaires d'une information susceptible d'affecter profondément, pour le meilleur ou pour le pire, la vie des citoyens ou la qualité de la société tout entière. C'est pourquoi l'accès à l'information détenue par les gouvernements est devenu essentiel à une société équilibrée, de droit, et non pas simplement à titre de faveur. Nulle société ne peut être véritablement démocratique si ses citoyens doivent se contenter de l'information que leur fournissent leurs gouvernants.

C'est désormais un pléonasme de dire que l'aliénation et le cynisme sont

dangereusement près de la surface du corps politique. Ce qui n'est peut-être pas aussi évident, toutefois, c'est la perspicacité de l'ombudsman australien, qui assume des fonctions de supervision dans l'application de la loi sur l'accès à l'information de son pays. Il a écrit dans un récent rapport : « Plus notre accès à l'information est grand, plus grande sera la capacité de nos gouvernements de répondre aux besoins, aux aspirations, aux idées et à la créativité de la population. »(traduction libre) L'envers de l'équation est, bien entendu, que plus les restrictions à l'accès sont grandes, plus les sentiments d'impuissance et d'aliénation seront élevés et dangereux.

Dans son ouvrage fascinant intitulé *Secrets, On the ethics of concealment and revelation*, Sissela Bok soutient que, au moment où l'État devient plus complexe, traite davantage d'information et doit dénouer le noeud gordien « des problèmes de finances, de politique étrangère et de défense [ajoutons pour le Canada celui de unité nationale], les administrateurs se heurtent de plus en plus à ceux pour qui être privé d'information, revient à être privé d'une participation véritable à la vie de la société. » (traduction libre)

Les politologues et autres universitaires sont presque unanimes à soutenir que la garantie d'un accès du public aux documents gouvernementaux est indispensable à long terme dans toute société démocratique. M<sup>me</sup> Bok écrit :

Lorsqu'une telle garantie d'accès du public est appliquée, elle change la perception du public à l'égard de ce qu'il est en droit de s'attendre . . . et empêche l'inévitable tendance au secret gouvernemental de s'étendre et d'inviter les abus; et elle offre des possibilités publicitaires qui dépassent les simples relations publiques. (traduction libre)

L'ironie, c'est qu'il faille défendre la cause de la transparence gouvernementale à un siècle où les gouvernements démocratiques n'ont jamais été plus dominants et en des lieux où le commun des mortels est tout, sauf commun, grâce à l'instruction quasi universelle et à la glorification du pouvoir du peuple. Après tout, nous ne sommes pas dans l'Angleterre du XVII<sup>e</sup> siècle ni dans le monde du droit divin des souverains comme Jacques I<sup>er</sup>, qui aurait un jour averti le président de la Chambre des communes que « nul ne doit prétendre se mêler de quoi que ce soit intéressant notre gouvernement ou les affaires importantes de l'État ». (traduction libre)

Aujourd'hui, nous avons tous cette prétention, nous nous mêlons tous des affaires de l'État. Aujourd'hui, des lois sur l'accès à l'information sont adoptées partout dans le monde — parfois là où l'on s'y attendrait le moins. Des délégations de nombreux pays se sont adressées ces dernières années au Commissariat à l'information pour obtenir des conseils au sujet des lois sur l'accès à l'information que s'approprieraient à adopter leur gouvernement. (Quand les temps sont difficiles au bureau, nous serions tentés de leur demander s'ils savent dans quoi ils

s'embarquent!). Cependant, qu'on le veuille ou non, l'accès à l'information est là pour rester.

Il serait politiquement impossible pour n'importe quel gouvernement d'abroger sa loi sur l'accès à l'information et de ramener dans les coulisses la gestion des affaires de l'État. Personne ici n'en parle. Les critiques les plus sévères de la loi canadienne dans l'administration publique laissent entendre que les demandeurs devraient être soumis à des contraintes, telles que des droits plus élevés (comme c'est le cas en Ontario) ou que certaines demandes de communication devraient être rejetées parce qu'elles sont frivoles ou vexatoires. Le gouvernement fédéral et le Parlement doivent continuer de résister à de telles tentations.

On y a succombé en Ontario, où les demandeurs d'information (même celle les concernant) subissent une nouvelle structure de droits à acquitter beaucoup plus élevés et l'élimination de tout le temps de recherche gratuit. Comme l'a souligné le Commissaire à l'information de l'Ontario, un demandeur pourrait acquitter les droits de demande initiaux, des droits pour la recherche des documents (laquelle pourrait se solder par le refus de communiquer les documents), puis des droits pour contester le refus. L'outrage suprême est d'avoir à payer 25 \$ pour porter plainte et faire reconnaître que le gouvernement a eu tort de refuser la communication. Aussi séduisant que soit le principe de l'utilisateur-payeur en ces temps d'austérité, il a le potentiel de limiter considérablement le droit d'accès.

J'insiste : les contribuables, collectivement, payent pour la collecte de l'information dont le gouvernement a besoin à ses propres fins. Le gouvernement est le dépositaire de l'information, pas son propriétaire. Et oui, les contribuables, collectivement, ne devraient pas assumer tous les coûts supplémentaires qu'entraîne le traitement de multiples demandes de communication supposant la consultation minutieuse d'un grand nombre de documents. La loi en vigueur, toutefois, prévoit des droits raisonnables dans ces cas. Si le principe des frais d'utilisation se défend pour certains services gouvernementaux, il ne peut tout simplement pas être appliqué intégralement aux demandes de communication. Le faire équivaldrait à permettre seulement aux riches d'exercer des droits que le Parlement a conférés aux Canadiens il y a treize ans dans la *Loi sur l'accès à l'information*. Le malaise constant que certains fonctionnaires disent éprouver du fait de l'existence de la *Loi sur l'accès à l'information* en dit long sur son pouvoir et son importance. Lorsque des responsables gouvernementaux soutiennent qu'il serait préférable pour les contribuables que ces demandeurs d'accès gênants soient contrôlés, il faudrait à tout le moins s'interroger sur leurs motivations.

Il est extrêmement peu probable que toute tentative de rendre la Loi plus favorable au gouvernement dépasse les premiers balbutiements. Et c'est bien ainsi. Le ministre de la Justice, après tout, a promis de renforcer la Loi, pas de l'affaiblir. Le programme législatif chargé du Ministre (et du gouvernement) ne

lui a pas encore permis de concrétiser l'engagement d'adapter la Loi à l'ère de l'information. Rien ne donne à penser, toutefois, que le Ministre ou le gouvernement s'apprêtent à choisir l'autre voie. L'imposition de conditions mesquines aux demandeurs d'accès donne une impression tout à fait déplorable au sujet de la transparence du gouvernement sans même laisser entrevoir la possibilité d'économies considérables pour le Trésor.

La critique de loin la plus sévère que l'on pourrait faire au sujet des lois sur l'accès à l'information est non pas leur coût, mais le fait qu'elles ne donnent rien.

Nous avons déjà évoqué John Ralston Saul comme un allié perspicace contre ceux qui pratiquent l'« art du secret ». M. Saul soutient que nul n'aurait pu imaginer, à l'époque des débuts du gouvernement responsable, « qu'un système dans lequel certaines informations sont volontairement gardées secrètes par les gens au pouvoir pourrait graduellement devenir un système dans lequel seulement des renseignements filtrés sont divulgués. » (traduction libre)

Ce n'est pas que les vrais secrets soient si nombreux aujourd'hui : très peu d'éléments d'information ici et là peuvent nuire à l'État, selon M. Saul. D'après ce qu'il a pu voir des documents soi-disant secrets en quelque six ans dans une position d'initié, le Commissaire à l'information est aussi de cet avis. M. Saul estime toutefois que l'art du secret n'a rien à voir avec le secret, mais bien avec la protection des avantages des élites; c'est utiliser le secret comme un instrument de pouvoir. Les élites ont si bien réussi, d'après lui, que « l'accès à l'information se résume à guère plus que des manoeuvres législatives qui ouvrent des guichets ou les ferment ». (traduction libre)

Si M. Saul a raison, alors ces lois ne valent pas ce qu'elles coûtent. Mais il a tort.

Elles ne sont pas que de simples guichets : l'élite gouvernementale n'a pas réussi au Canada à conserver ses pouvoirs sous le sceau du secret. Demandez aux fonctionnaires qui doivent traiter des milliers de demandes complexes chaque année. Demandez aux demandeurs qui obtiennent sans problème des vérifications sur des ministères, des résultats de sondages ou des demandes de remboursement ou encore une multitude de documents qui resteraient cachés, sans l'accès à l'information.

Tous les jours, dans les journaux, à la radio et à la télévision, nous voyons et nous entendons des preuves de la puissance et de l'efficacité de la *Loi sur l'accès à l'information*. Cette année, nous avons été informés grâce à elle, d'une augmentation de salaire d'environ 10 p. 100 qui avait été accordée aux sous-gouverneurs de la Banque du Canada (annulée devant les protestations du public); de parties de golf en Floride pour des généraux (annulées après que la chose eut été révélée); des méthodes d'attribution de contrats à Ressources naturelles Canada (90 millions de dollars de contrats accordés sans appel d'offres et, dans un bureau, 17 p. 100 des contrats décernés à des amis, des parents et des conjoints de fait); des mécanismes de contrôles insuffisants à l'Agence de promotion économique du Canada atlantique (un certain nombre de

subventions ou de prêts totalisant quelque 100 millions de dollars accordés à des entreprises qui ont fait faillite). Voilà pour vous, sceptiques, qui dites que le droit de savoir coûte trop cher au contribuable!

Il ne s'agit pas seulement de dénoncer le gaspillage ou l'abus des deniers publics, mais aussi de donner un aperçu des questions stratégiques dans les ministères. Grâce à la *Loi sur l'accès à l'information*, les Canadiens ont appris que le gouvernement n'avait pas dit toute la vérité quand il avait rejeté les appels en faveur d'une enquête publique sur la tragédie d'Air India, afin de, disait-il, préserver l'intégrité des enquêtes policières qui se poursuivaient. Il appert que, dès 1991, des fonctionnaires disaient au Solliciteur général qu'une enquête publique ne viendrait pas contrecarrer l'enquête de la GRC, qui était dans une impasse. Le gouvernement a-t-il exagéré la mauvaise santé du Régime de pensions du Canada? Des documents communiqués en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* semblent montrer des signes favorables, comme la diminution des demandes de prestations d'invalidité. Le public a aussi été informé du contexte des menaces commerciales qui ont précédé l'achat, au coût de 1,8 milliard de dollars, d'appareils Airbus par le Canada, en 1988. Et nous avons pu découvrir des éléments d'information sur la façon du ministère de la Justice de traiter les allégations de malversations découlant de l'achat des Airbus : des notes de service montraient que des fonctionnaires avaient essayé de tenir leur Ministre à l'écart de l'affaire. C'est aussi grâce à la *Loi sur l'accès à l'information* que le débat sur la question de savoir si le Canada devrait avoir une agence d'espionnage s'est déroulé sur la place publique. Une étude secrète sur le sujet, diffusée par le Comité de surveillance des activités du renseignement de sécurité, a suscité un sain débat public.

Un journaliste du *Vancouver Sun* a recouru à la *Loi sur l'accès à l'information* pour obtenir du ministère des Affaires étrangères de l'information sur les exportations de matériel militaire à la Chine. Les reportages ont incité le gouvernement à revoir sa politique quant à la promotion des ventes de ce genre et ont valu au Commissaire à l'information une note de remerciements pour avoir contribué à faire fonctionner la *Loi sur l'accès à l'information*. « Vos efforts », a écrit le journaliste, « ont aidé mon journal à présenter des informations intéressantes aux Canadiens. Grâce à vous, ceux-ci sont mieux informés aujourd'hui sur les politiques du gouvernement concernant l'exportation d'armes et de matériel de défense à la République populaire de Chine. Ils doivent également une fière chandelle à votre commissariat. » (traduction libre) Tout le mérite, il va sans dire, revient à la *Loi sur l'accès à l'information* elle-même.

Il arrive parfois que des communications de documents en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* incitent les journalistes à dire du bien du gouvernement. Récemment, un chroniqueur de l'*Ottawa Citizen* publiait un article intitulé « *Mounties Deal with Disney Not So Goofy After All* » (l'entente que la GRC a conclue avec Disney : pas si bête — traduction libre). L'auteur avait enfin pu (après sept mois d'attente!) recevoir, grâce à la *Loi sur l'accès à l'information*, les détails du

contrat cédant à Disney des droits pour certains produits. Il est revenu sur ses premiers commentaires, à savoir que l'entente conclue avec Disney revenait à brader un symbole canadien à une institution américaine.

L'événement le plus frappant pendant l'année a été la multitude de reportages dans les médias sur le comportement inacceptable des soldats canadiens en Somalie et les efforts de limitation des dégâts déployés par le quartier général de la Défense nationale. Il est juste de dire que la mise sur pied de la Commission d'enquête sur la Somalie est le fruit des révélations qui ont été faites à la suite des efforts acharnés de journalistes ayant dans leur arsenal d'instruments de recherche la *Loi sur l'accès à l'information*. Il est cependant ironique que, pendant l'année, la Commission d'enquête ait décidé de bloquer l'accès des médias à l'information (voir cas 17-96).

Revenons à John Ralston Saul, un observateur éclairé des lois sur l'accès à l'information. (Il doit être éclairé : il a lu au moins un de nos rapports annuels et repris en l'approuvant le commentaire que la notion d'administration publique transparente est « peu plausible ». Il se trompe toutefois lourdement dans son appréciation du principe de la *Loi sur l'accès à l'information* canadienne, quand il écrit que « ces dispositions ne font que confirmer le principe voulant que tout est secret jusqu'à preuve du contraire » (traduction libre). La vérité est exactement le contraire : il incombe au gouvernement de justifier pourquoi un document ne peut pas être communiqué, en partie ou en totalité. Les particuliers n'ont pas à présenter d'arguments en faveur de la divulgation d'information détenue par le gouvernement, pas plus qu'ils ont à expliquer les raisons pour lesquelles ils veulent l'information. À moins que le gouvernement puisse faire la preuve devant le Commissaire à l'information ou un tribunal qu'il a raison de garder l'information secrète, celle-ci doit être communiquée. C'est la loi. Cette remarquable loi part du principe que l'information appartient au peuple. Et dans le système britannique, c'est révolutionnaire.

Pourquoi donc un pays qui fonctionne sous le régime de la *common law* et du sens commun et qui respecte les droits de la personne a-t-il besoin d'une loi de ce genre? La réponse philosophique se perd parfois dans les querelles suscitées par la décision de divulguer ou non tel document, mais en fait, les citoyens ont tout simplement besoin des documents primaires (pas de communiqués, pas de fades déclarations officielles prédigérées) si l'on veut qu'ils exercent pleinement leur potentiel de personnes éclairées.

Après toutes ces années à l'ère de l'accès à l'information, ces vérités devraient sauter aux yeux. Pourtant, aussi retentissante que soit la rhétorique sur leur transparence (particulièrement avant une élection ou quand ils sont dans l'opposition), quand les temps sont durs ou dans les dossiers difficiles (alors que le public veut de la franchise), les gouvernements sont extrêmement tentés de refuser l'information.

Le droit de savoir conféré par la *Loi sur l'accès à l'information* s'est avéré un remarquable droit habilitant — le nouveau mot clé indispensable. C'est un moyen de plus en plus efficace de garder les Canadiens mieux informés de ce que font leurs gouvernements et de garder les gouvernements plus responsables entre les élections. Ce qui s'est passé n'est rien de moins qu'une passation des pouvoirs, aussi modeste soit-elle, de l'État au particulier.

John Ralston Saul n'a pas suivi ce phénomène, comme bien des politologues, d'ailleurs. Cependant, la plupart des politiciens et des fonctionnaires canadiens ont une idée de l'incidence de l'accès à l'information en tant que nouvelle réalité de la gestion des affaires de l'État. Pour la première fois pendant son mandat, le Commissaire à l'information a dû mener des enquêtes sur des allégations inquiétantes à l'effet que des documents auraient été détruits ou modifiés afin de frustrer des demandeurs d'accès à l'information. (Les résultats de ces enquêtes sont décrits plus loin.) De toute évidence, ce n'est pas une évolution positive, mais c'est néanmoins un hommage détourné à l'efficacité de l'accès à l'information. Si des fonctionnaires n'apprécient guère la Loi, c'est qu'elle doit avoir du mordant. Et nul n'a jamais dit que la transparence gouvernementale arriverait comme par enchantement.

« Les tensions sont constantes dans la plupart des sociétés quant à la légitimité et à la portée du secret dans les administrations publiques » (traduction libre). L'expérience canadienne confirme ces mots de Sissela Bok. S'il est inévitable qu'une loi sur l'accès à l'information ne soit parfaite ni pour les demandeurs, ni pour les dépositaires de l'information, les questions de l'accès et du secret se posent néanmoins là où elles devraient se poser, sur la place publique. Les tenants des deux camps doivent défendre leurs positions devant l'opinion publique et ces tensions devraient générer des jugements plus équilibrés, voire enseigner la sagesse.

Certes, tous les niveaux de la fonction publique fédérale savent que les décisions et les documents gouvernementaux sont exposés à l'examen du public. Si la tension est parfois palpable, la discipline peut être bénéfique. La réussite véritable de l'accès à l'information vient toutefois de la croyance largement partagée et profondément enracinée que le meilleur gouvernement est un gouvernement transparent. Aucune étude au Canada — ou ailleurs dans le monde — ne montre avec une certitude statistique que l'existence d'une loi sur l'accès à l'information dans les livres — ou d'un Commissariat à l'information — rend le gouvernement plus transparent et les Canadiens mieux informés. Dans les rapports annuels, la preuve tient purement de l'anecdote. Les degrés de transparence seront toujours essentiellement impossibles à quantifier.

Cela dit, si les administrations publiques et la fonction publique ont vraiment à coeur la réponse philosophique à la question de savoir pourquoi le gouvernement devrait être transparent aucune statistique (et, Dieu merci par-dessus tout, aucun commissaire à l'information) ne sera nécessaire. L'art du secret pourrait

s'être enfin perdu.

---

## Des pieds d'argile

---

Certains se rappelleront que c'est la déplorable affaire du Watergate qui a entraîné le renforcement de la Loi américaine sur l'accès à l'information. On avait falsifié et détruit des documents, raconté des mensonges et diabolisé les journalistes — « on » étant les plus hauts dirigeants du pays se livrant à une opération de camouflage pour leurs propres fins. La loi américaine a largement influencé la conception de la loi canadienne sur « le droit de savoir » qui a été adoptée en 1983. Au Canada, ce sont les efforts de gens de tous les horizons de la scène politique, aussi différents que Barry Mather, Ged Baldwin, Donald Rowat, Eugene Forsey, Joe Clark et Pierre Trudeau, qui nous ont donné notre loi, une loi qui n'est pas inspirée de l'outrage découlant d'un scandale, mais de la conviction que la gestion d'une société démocratique doit être transparente pour les citoyens.

Il est donc malheureux, après quelque 13 ans d'application de cette loi, de signaler quelques démarches navrantes entreprises pour faire obstacle au droit d'accès aux documents gouvernementaux, par la destruction et la falsification de documents et par le camouflage. Le Commissariat a fait enquête à l'égard de trois incidents sérieux pendant l'année à l'étude.

### Transports Canada

Dans le premier cas, un haut fonctionnaire de Transports Canada a ordonné à ses collaborateurs de détruire tous les exemplaires d'un rapport de vérification portant sur un projet de remise à neuf. L'ordre avait été donné pour faire en sorte que le rapport (défavorable aux hauts fonctionnaires) soit supprimé et, a conclu le Commissaire, dans des circonstances indiquant que le haut fonctionnaire savait qu'une demande de communication avait été faite ou était imminente. Malgré les efforts déployés pour faire disparaître le document, l'enquêteur du Commissaire en a trouvé un exemplaire en la possession d'un gestionnaire qui a jugé répréhensible l'ordre de destruction. Le document a donc été communiqué au demandeur. Le Commissaire a demandé au Ministère de sensibiliser ses gestionnaires à leurs obligations juridiques de s'abstenir de prendre toute mesure susceptible de miner les droits énoncés dans la *Loi sur l'accès à l'information*. Le Ministère s'y est engagé en juillet 1995. En mars 1996, les mesures promises n'avaient toujours pas été prises. (Cette affaire est résumée plus loin — cas 02-96).

## Défense nationale

Le deuxième cas, qui a reçu une grande attention des médias, mettait en cause la Défense nationale. Un journaliste, qui alléguait que des documents avaient été falsifiés avant de lui être communiqués en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*, a demandé au Commissaire de faire enquête. L'enquête a montré que les allégations du journaliste étaient vraies. Non seulement les documents avaient-ils été falsifiés avant la communication, mais des ordres avaient été donnés par la suite pour détruire les originaux. Ce méfait aurait pu rester inconnu à jamais n'eut été de quelques employés courageux qui ont tardé à obéir à certains ordres et qui ont signalé la chose à leurs supérieurs.

Au moment d'écrire ces lignes, il reste à voir si les auteurs du méfait devront rendre des comptes pour leurs actions et, dans l'affirmative, de quelle façon. Les sanctions imposées devraient faire comprendre aux autres dirigeants du MDN que le droit d'accès à l'information n'est pas chose négligeable et qu'on ne peut pas le fouler aux pieds en toute impunité. Il importe aussi de rendre hommage aux gens courageux, hommes et femmes, qui se sont tenus debout et qui ont refusé d'opter pour la facilité en acceptant de cacher la vérité. Ce sont les héros de l'accès à l'information pour 1996. (Un résumé de l'affaire figure plus loin — cas 17-96.)

## Santé Canada

Le troisième cas est survenu pendant les travaux de la Commission d'enquête sur l'approvisionnement en sang au Canada, dirigée par le juge Horace Krever, quand des témoignages ont révélé que des enregistrements (et des transcriptions) de réunions du Comité canadien du sang avaient été détruits à la fin des années 1980. On a allégué que la destruction avait été ordonnée afin d'empêcher les personnes intéressées (comme les journalistes et les personnes infectées par le VIH à partir de produits sanguins contaminés) d'obtenir ces documents en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*. Le Commissaire à l'information, après avoir consulté le juge Krever et Santé Canada (dont les responsables se sont réjouis de la tenue de l'enquête), a amorcé une plainte de sa propre initiative contre le Ministère pour déterminer ce qui s'était vraiment passé.

Malheureusement, au moment d'écrire ces lignes, l'enquête, qui était presque terminée, a été suspendue par une contestation judiciaire entreprise par un ancien responsable du Comité canadien du sang. Le responsable, qui avait été sommé de comparaître à l'enquête, avait demandé au tribunal de statuer si le Commissaire à l'information avait la compétence d'enquêter à ce sujet. Le Commissaire défend avec vigueur sa compétence devant la Cour fédérale.

## Sanctions et protections

Aussi incompatible que puisse être l'idée avec l'approche que privilégierait l'actuel Commissaire à l'information, le moment est venu de songer à modifier la *Loi sur l'accès à l'information* afin qu'elle prévoie des sanctions en cas de violations flagrantes de ses dispositions. Une loi qui acquiert la réputation de ne pas avoir de mordant se retrouve rapidement vidée de son contenu, sinon complètement laissée de côté. Bien que ce ne soit pas encore le triste sort de la *Loi sur l'accès à l'information*, ces quelques cas viennent montrer de manière troublante que de puissants remèdes s'imposent.

Ces cas de destruction de documents peuvent être isolés ou pas. Heureusement, il y a de nombreux employés consciencieux dont la vigilance, plus que n'importe quel Commissariat à l'information, contribue à protéger nos droits. Il est temps que le gouvernement offre une protection juridique à ceux et celles qui ont le courage de défendre ce qui est juste. Nous donnons aux responsables gouvernementaux des signaux dangereusement contradictoires en les exhortant à agir de manière déontologique, mais en ne les protégeant pas lorsqu'ils le font. Si nous voulons favoriser la pratique par l'exemple chez les responsables gouvernementaux, il faut instaurer des protections pour les « dénonciateurs ».

L'Alberta est la seule instance gouvernementale au Canada qui ait reconnu un rapport étroit entre l'accès à l'information et la dénonciation. La *Freedom of Information and Protection of Privacy Act* (loi sur l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels) de l'Alberta autorise les fonctionnaires à communiquer toute information au Commissaire à l'information (même l'information que l'employé doit ordinairement garder confidentielle) si l'employé estime de bonne foi que l'information devrait être rendue publique. L'employé qui se livre à une telle divulgation n'est pas passible de poursuite, sauf s'il était de mauvaise foi. De plus, la loi albertaine dispose que toute mesure prise à l'encontre d'un employé qui a communiqué de l'information au Commissaire à l'information constitue une infraction. En pareil cas, une amende pouvant atteindre 10 000 \$ peut être imposée aux contrevenants.

La loi albertaine constitue un pas dans la bonne direction, mais il faut aller plus loin. Les employés qui interviennent de bonne foi pour assurer le respect de la *Loi sur l'accès à l'information* — que ce soit en n'obéissant pas à des ordres de détruire des documents; en refusant de camoufler l'existence de documents; en informant des méfaits le Commissaire ou toute autre personne en situation d'autorité; en retirant des documents des lieux de travail pour en empêcher la destruction illicite — devraient être protégés des représailles par des dispositions législatives.

---

## Retards

---

Cette année encore, les retards — les retards chroniques — minent le système. Le problème semble empirer chaque année. La Loi prévoit que les demandeurs doivent recevoir une réponse dans les 30 jours (à moins qu'une prolongation soit justifiable); un grand nombre de hauts fonctionnaires et de dirigeants semblent cependant avoir décidé, en ces temps de compressions des ressources, de modifier tacitement la Loi en préconisant le principe des « meilleurs délais ». Un extrait d'une lettre adressée au Commissaire par un sous-ministre n'ayant pas respecté le délai légal de réponse illustre bien cette approche :

Je regrette que le Ministère n'ait pas pu respecter le délai du 15 septembre pour la communication de l'information demandée par (nom du demandeur). Ainsi que vous le savez, cette date avait été négociée de bonne foi, mais des événements indépendants de notre volonté . . . Il a donc fallu qu'un nombre plus élevé d'employés de la Direction générale, dont le nombre est déjà réduit, soit déployé dans ces secteurs.

[. . .] Le climat dans lequel nous opérons, comme vous le savez, est tel que, pour faire « plus avec moins », nous devons tous travailler en sens contraires et faire régulièrement des choix et des compromis difficiles. (traduction libre)

Bref, les responsables estiment qu'ils peuvent se soustraire à l'obligation que leur a imposée le Parlement de donner une réponse dans un délai précis. L'idée que d'autres priorités ministérielles, particulièrement la nécessité de servir le ministre, ont préséance sur les dispositions de la Loi n'est pas rare.

Les ministères où les retards sont devenus endémiques sont la Défense nationale, les Finances, Citoyenneté et Immigration, Revenu Canada, Service correctionnel Canada et Santé Canada. Il n'est pas rare que les retards soient si longs au ministère de la Défense qu'il s'écoule plus d'un an entre le moment où la demande est faite et où une réponse est reçue. Un tel retard constitue un déni non seulement du droit d'accès, mais aussi du droit de porter plainte au Commissaire à l'information au sujet des exceptions. La Loi dispose que les plaintes doivent être déposées dans l'année suivant la date de la demande. Comment quelqu'un peut-il se plaindre au sujet des exceptions s'il n'a pas reçu de réponse?

Dans l'année visée par le présent rapport, le Commissaire a dû, pour la première fois, demander à la Cour fédérale d'ordonner à la Défense nationale de répondre à des demandes faites il y a plus d'un an. Croyant peut-être que la meilleure

défense est l'attaque, la Défense nationale a déposé des documents extrêmement défavorables au demandeur et accusant le Commissaire d'avoir pris des mesures frivoles et vexatoires parce qu'il la poursuit en justice. La Cour ne s'est pas rangée et a ordonné la poursuite de l'affaire. La Défense nationale en a appelé de la décision — bref, elle accumule retard sur retard.

Rien, absolument rien, ne justifie que le plus gros ministère de l'administration fédérale ne puisse pas traiter un nombre relativement modeste de demandes de communication (759 en 1994-1995). Par comparaison, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada a reçu 1 523 demandes pendant la même période et les a traitées dans les délais sans trop de problèmes. En fait, cinq ministères reçoivent plus de demandes que la Défense nationale et les traitent avec moins de ressources. Les problèmes de la Défense nationale ne sont pas de nature externe, mais bien interne.

La cause de retard la plus troublante dans bien des ministères est la lourdeur du processus d'approbation. Souvent, on trouve les documents, on les examine, on fait les prélèvements — s'il y a lieu — et les documents sont prêts à être communiqués bien avant la date limite, mais la communication attend très longtemps à cause du processus d'approbation interne. Un grand nombre de hauts fonctionnaires semblent croire que l'intégrité du processus d'approbation est bien plus importante que le droit à une réponse dans les délais.

Cette attitude est d'autant plus inexcusable quand elle sévit dans les cabinets de ministres. Dans celui du Solliciteur général, il n'est pas rare que des projets de réponse à des demandes de communication restent bloqués au cabinet du ministre bien des mois après la date limite prévue par la Loi. Le personnel politique du Solliciteur général semble croire qu'il est justifié de retenir ces réponses à sa propre convenance et à celle du Ministre.

Pendant l'année, un problème déjà inacceptable a été aggravé. La Gendarmerie royale du Canada, le Service canadien du renseignement de sécurité, l'Office national de libération conditionnelle, le Service correctionnel et le secrétariat du Ministère ont reçu l'ordre d'envoyer davantage de demandes de communication au cabinet du Ministre pour qu'elles soient approuvées et que soient préparées davantage d'analyses détaillées et de réponses aux questions anticipées des médias. Le cabinet du Ministre visait tout simplement trop haut — comme le Commissariat n'a pas manqué de lui signaler.

Au moment d'écrire ces lignes, la décision était reconsidérée; on avait promis de voir à ce que l'approche en question ne se traduise pas par le déni des droits légaux à une réponse dans les délais. La solution est claire et simple. Le Solliciteur général devrait donner des ordres afin que si lui-même (ou ses collaborateurs) ne peuvent pas traiter un projet de réponse dans le délai prévu par la Loi, le Ministère devrait communiquer le document demandé. C'est la démarche adoptée dans la plupart des cabinets de ministres.

La plupart des ministères ont accepté la demande pressante du Commissaire de renoncer à percevoir — ou de rembourser — les droits exigibles lorsque les délais de réponse n'ont pas été respectés. Mais Agriculture Canada a le triste honneur d'être cette année la pire exception à la règle. Un demandeur a consciencieusement acquitté tous les droits demandés par le Ministère, qui n'a respecté ni les délais de réponse (prolongés), ni les délais de réponse révisés (négociés avec le Commissaire à l'information). Après *deux ans*, le demandeur n'avait toujours pas reçu une réponse complète! Le Commissaire a demandé à Agriculture Canada, à tout le moins, de rembourser les droits perçus. Sans le moindre remords, celui-ci a refusé et repris un refrain de plus en plus populaire : lorsque nous faisons de notre mieux (même si la Loi n'est pas respectée), nous tenons à percevoir les droits. Il est à espérer qu'un tel cas, et une telle attitude, ne sont qu'une aberration.

Les retards demeurent la stratégie par excellence pour traiter les demandes délicates au plan politique que la Loi ne permet pas de rejeter. C'est dans les temps difficiles que l'efficacité des droits d'accès et l'engagement à cet égard sont mis à l'épreuve. Cette année, le gouvernement n'a pas toujours été à la hauteur. Dans la période qui a précédé le Référendum québécois de 1995, le Bureau du Conseil privé et le ministère du Patrimoine canadien, dans certains cas, n'ont pas tenu compte des délais de réponse prévus dans la *Loi sur l'accès à l'information*. Les respecter aurait entraîné la communication de documents sur le financement versé par le gouvernement fédéral au camp du « Non » avant la date du référendum. Après l'intervention du Commissaire à l'information, le Patrimoine canadien a obtempéré et a donné sa réponse peu avant le référendum. Le BCP a fermement refusé de divulguer l'information jusqu'au jour même du référendum. L'ironie dans tout cela est que, tout en négligeant sa propre obligation à fournir une réponse, le gouvernement a accusé l'autre camp d'être obsédé par le secret.

Sous le gouvernement conservateur de Brian Mulroney, certains se souviendront qu'il aura fallu une ordonnance de tribunal pour rappeler au Premier ministre et à son ministère que les sondages d'opinion publique ne pouvaient pas être gardés secrets pour contrarier le camp adverse. Mentionnons, à l'honneur de l'actuel gouvernement, que celui-ci a bien retenu la leçon en ce qui concerne les sondages d'opinion et qu'il les diffuse de façon routinière. Pourtant, le gouvernement semble encore croire qu'il a le droit de désobéir à la *Loi sur l'accès à l'information* pour des raisons de stratégie politique.

Ici, également, le problème des retards a ses bons côtés. Plus de députés que jamais ont recours à la *Loi sur l'accès à l'information* pour obtenir de l'information du gouvernement. Les deux principaux partis d'opposition n'ont pas les voies non officielles pour obtenir l'information dont disposaient les vieux partis nationaux quand ils étaient dans l'opposition. Il n'a fallu longtemps au Bloc québécois et au Parti réformiste pour comprendre que la période des questions et le Feuilleton

constituent des moyens peu efficaces d'obtenir la pleine communication de documents primaires sur les questions d'actualité. La *Loi sur l'accès à l'information* est ainsi devenue un instrument important pour l'amélioration de la démocratie parlementaire.

Pourtant, les députés ont eux aussi été soumis aux retards et au secret — et ils se plaignent. Jugez-en par ce dialogue à la Chambre des communes :

M. Michel Bellehumeur (Berthier-Montcalm, BQ) :

Monsieur le Président, ma question s'adresse au premier ministre. Le Premier Ministre affirmait, il y a deux jours en cette Chambre, et je cite « Si on a besoin de renseignements, il y a la *Loi sur l'accès à l'information*. Tous les citoyens peuvent communiquer avec des ministères pour obtenir des renseignements. » Après avoir invité l'opposition officielle à utiliser la *Loi sur l'accès à l'information*, comment le Premier ministre explique-t-il que le Conseil privé refuse systématiquement depuis sept mois toute demande faite par l'opposition officielle, en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*?

Le très hon. Jean Chrétien (premier ministre, Lib.) :

Monsieur le Président, le Conseil privé reçoit des demandes et la Loi a été rédigée. Il y a des demandes qui ne peuvent pas être rendues publiques suivant la loi, suivant. La Loi a été votée par ce Parlement. Les communications internes entre ministres, dans tout gouvernement, ne sont pas mises à la disposition des gens de l'extérieur. C'est normal. Mais sur les matières que la Loi nous oblige à rendre publiques, le Conseil privé a instruction de les rendre publiques.

M. Michel Bellehumeur (Berthier-Montcalm, BQ) :

Monsieur le Président, pour une fois, le gouvernement a un compte parfait : sur 17 demandes d'information, 17 ont été refusées. Ce n'est pas pire comme moyenne.

(*Hansard*, 5 octobre 1995, p. 15294)

Quels sont-ils donc, ces bons côtés? C'est que les parlementaires, quoique en majorité ceux de l'opposition, prennent de l'intérêt, un intérêt direct, à la *Loi sur l'accès à l'information*; ils en éprouvent les points forts et les points faibles. Par conséquent, les appels en faveur d'une réforme de la Loi sont jugés plus prioritaires que par le passé.

Dans des rapports antérieurs, des recommandations ont été faites pour que la Loi soit modifiée de manière à régler le problème des retards. Les ministères qui ne donnent pas de bons services devraient en subir les conséquences. Premièrement, ils devraient perdre le droit de percevoir des droits dans ces cas. Deuxièmement, les institutions gouvernementales devraient pouvoir invoquer les exceptions impératives de la Loi que si elles n'invoquent pas les autres exceptions dans les délais prévus par la Loi. Enfin — et c'est une nouvelle recommandation, faite en raison de l'aggravation du problème des retards —, la période d'un an à partir de la date de la demande pour le dépôt d'une plainte au Commissaire à l'information devrait être plus souple. Le Commissaire à l'information devrait avoir le pouvoir discrétionnaire de prolonger la période d'un an lorsque le comportement d'un ministère ou organisme a contribué à rendre impossible le dépôt d'une plainte dans l'année.

Dans l'année visée par le présent rapport, le Commissaire a dû refuser de faire enquête à l'égard d'une plainte qu'avait déposée contre la Défense nationale un journaliste qui avait attendu plus d'un an qu'on réponde à sa demande de communication. En fait, le Commissaire a dû traîner le ministre de la Défense nationale devant la Cour fédérale pour obtenir une réponse. Dans celle-ci, le ministère invoquait des exceptions pour garder secrets certains des documents demandés. Le journaliste a estimé, à juste titre, qu'il avait été privé de son droit de porter plainte contre les exceptions invoquées à cause de la mauvaise conduite de la Défense nationale. Le Commissaire avait demandé à la Cour fédérale d'établir si des recours s'offraient au journaliste dans ces circonstances regrettables.

On ne peut clore le sujet des retards sans mentionner la réalité des ressources décroissantes. Même si l'actuel Commissaire estime que les ministères sont légalement tenus de respecter les délais de réponse, le fait est que certains ministères n'ont tout simplement pas les ressources voulues pour aborder de front le cercle vicieux de l'accumulation des retards et son corollaire, l'augmentation des enquêtes relatives aux plaintes pour retard. Nous entendons de plus en plus le refrain que les employés des ministères ne peuvent pas répondre à temps aux demandes de communication parce qu'ils doivent rencontrer les enquêteurs du Commissariat et intervenir dans les enquêtes menées par celui-ci. Le problème des retards dans les ministères devient rapidement un problème de retards au Commissariat, pendant que le particulier doit attendre, encore, pour que ses droits soient respectés. La conséquence malheureuse de tout cela est encore plus de formalités — ou, à tout le moins, la perspective de plus de formalités — perquisitions inopinées, convocations, collecte d'éléments de preuve sous serment et le reste.

Le Commissaire tient à mener ses enquêtes de façon non officielle. L'expérience nous a appris que cette approche est tout simplement plus efficace. En procédant sans formalités, il est plus facile de trouver des solutions, les

formalités engendrant la rigidité et les poursuites. Mais, pour que la méthode sans formalités fonctionne, il faut du temps et de la bonne volonté des deux côtés — le temps et la bonne volonté deviennent aussi rares que les ressources. Le résultat, malheureusement, peut être plus coûteux pour le système à long terme que les économies qui seraient réalisées maintenant.

---

## Frais

---

L'idée que les retards sont justifiés à cause du manque de ressources va de pair avec celle voulant que les demandeurs d'accès devraient acquitter des droits plus élevés. Cette opinion a la faveur de certains hauts fonctionnaires. C'est une idée intéressante si elle procède d'une foi profonde au principe de l'utilisateur-payeur ou une réaction mesquine à l'égard d'une loi que certains trouvent gênante. Aucune de ces raisons n'est justifiable (pour les motifs énoncés plus loin), mais la volonté de décourager les demandes de communication en haussant les droits est particulièrement condamnable.

Le fait est que les Canadiens et Canadiennes utilisent peu fréquemment la *Loi sur l'accès à l'information*. Depuis l'entrée en vigueur de la Loi, en 1983, quelque 93 000 demandes ont été soumises (jusqu'en 1995) — soit moins de 10 000 demandes par année en moyenne. (En 1995, 12 861 demandes ont été présentées.) Ces chiffres sont bien en-deçà de ceux d'autres administrations et de ce que le gouvernement avait lui-même prévu au moment de l'introduction de la Loi. Le Livre vert de 1977 projetait en effet le dépôt de 70 000 demandes officielles par année. Il a fallu toute une décennie pour atteindre le nombre prévu pour une année. Les Canadiens et les Canadiennes sont des utilisateurs responsables de la Loi; sauf une ou deux exceptions, les ministères n'ont pas croulé sous les demandes. En toute objectivité, il n'y a pas eu un seul cas de demandeur présentant des demandes constamment frivoles et vexatoires. Les hauts fonctionnaires qui réclament des pouvoirs supplémentaires pour contrer ce demandeur mythique — nous y reviendrons — seraient bien malvenus de produire des preuves pour étayer leur cause.

Malgré qu'ils aient grandement surestimé le nombre de demandes de communication, les gouvernements ont constamment exagéré ce que coûte aux contribuables l'application de la *Loi sur l'accès à l'information*. Selon une statistique gouvernementale qui semble sortie de nulle part, il en a coûté 75 millions de dollars pour appliquer la Loi entre 1983 et 1995, ce qui donne 830 \$ environ par demande. Pour obtenir ce chiffre, les institutions gouvernementales comptent tous les coûts salariaux des personnes chargées de l'application de la Loi, même si la plupart exercent d'autres fonctions. De plus, une portion du temps consacré par les cadres intermédiaires à l'examen des documents est aussi imputée à l'accès à l'information, même s'il faudrait quand même payer leurs salaires qu'il y ait ou non une loi sur l'accès à l'information. Un grand nombre de ministères ont instauré des processus d'approbation beaucoup trop lourds, se tordent les mains devant les demandes présentant quelque importance et élaborent des réponses détaillées aux médias à l'intention des ministres avant que l'on réponde aux demandes. Ces coûts sont imputés à ces encombrants demandeurs. En fait, les ministères sont souvent à l'origine de

leurs propres malheurs.

La peur de commettre une erreur, de mettre un collègue ou un ministre dans l'embarras fait grimper inutilement les coûts. Dans les ministères où la conservation des documents (et, par conséquent, leur extraction) est mal gérée, il faut consacrer du temps et des efforts supplémentaires pour répondre aux demandes de communication. La *Loi sur l'accès à l'information* n'est pourtant pas à blâmer. Cela tient à une mauvaise gestion des documents. Plus de dix ans après l'entrée en vigueur de la Loi, tous les ministères devraient avoir réglé les problèmes dans les systèmes d'extraction des documents.

Prenons par exemple la Banque du Canada, en respectant scrupuleusement les lignes directrices du Conseil du Trésor pour le calcul des coûts. Entre janvier et décembre 1995, la Banque a reçu 29 demandes. L'une d'elles a été abandonnée par le demandeur, quatre n'ont pas été traitées parce qu'elles étaient trop vagues et une a été traitée par des moyens officieux. Donc, en tout 23 demandes officielles ont été traitées par la Banque en 1995. Pourtant celle-ci mentionne des coûts de 78 313 \$, ce qui donne 3 405 \$ par demande. Si c'est vrai, la Banque a vraiment des problèmes. Bien entendu, le montant n'a pas de sens. Les 1,3 employés dont le salaire est imputé à l'application de la *Loi sur l'accès à l'information* exercent sûrement d'autres fonctions. Le traitement de 29 demandes ne devrait pas représenter un emploi à plein temps. Une telle comptabilité ne donne tout simplement pas une juste idée des coûts réels de l'application de la *Loi sur l'accès à l'information*. La Banque n'est pas seule à agir ainsi : ce type d'erreur est répété dans toute l'administration fédérale et entraîne une exagération considérable des coûts de l'accès à l'information.

Qu'on en juge : le gouvernement perçoit des droits de 5 \$ pour chaque demande et a le droit de demander 20 cents la page pour les photocopies et 10 \$ l'heure pour le temps consacré à la recherche et à la préparation des documents demandés. Pourtant, le gouvernement indique qu'il perçoit en moyenne 13,53 \$ par demande (dont 5 \$ en droits de demande initiaux). S'il en coûte 830 \$ par demande, la recherche et la préparation des documents doivent être considérables — et la quantité de documents à photocopier et à communiquer doit être très élevée.

Mais où sont donc les droits perçus? En fait, le gouvernement ne perçoit qu'une petite portion du montant auquel il a droit. Le gonflement des coûts et la diminution des recettes (par négligence) entraînent des fondements totalement faussés pour l'élaboration d'une politique tarifaire valable. Les faits objectifs n'étaient tout simplement pas les chiffres fournis par les gouvernements au fil des années en ce qui concerne les coûts.

Par un juste retournement des choses, toutefois, l'exagération des coûts de l'accès à l'information fournit l'argument le plus puissant contre l'adoption d'un système fondé sur le recouvrement des coûts. Selon les chiffres fournis par le

gouvernement, en moyenne, les demandeurs devraient payer 830 \$ par demande! Cette idée est impensable : elle se traduirait par, pour ainsi dire, l'interdiction de la consultation des documents gouvernementaux. Si la question fait l'objet d'un débat, il ne s'agirait plus de déterminer s'il faut ou non adopter le principe du recouvrement des coûts, mais bien s'il faut en augmenter les frais, et, dans l'affirmative, de combien.

Si le gouvernement semble déterminé à hausser les frais, il faut lui demander : Dans quel but? S'agit-il simplement de demander aux utilisateurs de participer davantage aux coûts associés à l'accès à l'information? Si c'est le cas, il faut alors s'assurer de tenir compte aussi des avantages associés à l'utilisation de la Loi. Un grand nombre de ces avantages, comme une plus grande responsabilité, honnêteté et mesure de la part des hauts fonctionnaires, ne sont pas faciles à quantifier, pas plus qu'on puisse évaluer l'importance d'une population plus éclairée; pourtant les avantages sont directs et tangibles. Même en fonction de chiffres officiels gonflés, le coût de l'administration des droits d'accès constitue une bonne affaire.

Les hauts fonctionnaires craignent vivement les soi-disant grands utilisateurs. Cependant, au lieu de pénaliser tous les utilisateurs, il est de loin préférable de donner au gouvernement les instruments juridiques pour bien contrer les grands utilisateurs, comme des exigences plus souples en matière de prolongation des délais et le droit de refuser le service à un demandeur qui utilise la Loi d'une manière carrément abusive. Avec ces armes (qui devraient être assujetties au contrôle du Commissaire à l'information), les ministères craindraient moins les utilisations nettement vexatoires de la Loi sans avoir à pénaliser tous les utilisateurs avec des droits plus élevés. En fait, contre ces pouvoirs supplémentaires assortis de contrôles rigoureux, le Commissaire à l'information a recommandé au Parlement (voir son Rapport annuel de 1993-1994) l'abolition des droits de demande initiaux de 5 \$.

Il faudrait aussi réévaluer fondamentalement les droits demandés pour la recherche et la préparation des documents. À l'heure actuelle, les droits n'ont rien à voir avec le nombre de pages de documents communiquées aux demandeurs. En fait, un demandeur peut payer les droits de demande initiaux et les droits pour la recherche et la préparation pour ensuite se faire dire que les documents, dans leur totalité, sont visés par une exception et qu'ils ne lui seront pas communiqués. De plus, la structure tarifaire en vigueur récompense l'inefficacité dans les processus de gestion et d'extraction des documents. Plus cela prend du temps, plus les frais qui seront imputés seront élevés. S'ajoute aux lacunes de la structure en vigueur la nécessité de consigner le temps passé par divers fonctionnaires à calculer des droits qui, après tout, sont souvent annulés.

Il existe des solutions plus sensées. Dans un récent rapport conjoint, la Commission australienne de réforme du droit et le Comité d'examen administratif ont recommandé une structure tarifaire fondée sur le nombre de

pages de documents qui sont communiquées. Une structure tarifaire, recommandent-ils, devrait être établie par le Commissaire à l'information « en fonction d'une évaluation réaliste du nombre moyen d'heures qu'un administrateur compétent dans un organisme doté d'un système de gestion des documents efficace consacrerait à la recherche et à l'extraction des documents. La structure ne devrait pas tenir compte du temps qu'il a fallu pour prendre la décision. Elle devrait imposer des frais pour un nombre de pages donné, plutôt que pour chaque page. » (traduction libre)

Une telle approche serait avantageuse pour le gouvernement canadien aussi. Elle permettrait d'encourager de bonnes méthodes en matière de gestion des documents dans toute l'administration fédérale et pourrait même favoriser la communication de davantage de documents.

---

## **La Loi sur l'accès à l'information devant les tribunaux**

---

L'un des principes fondamentaux de la *Loi sur l'accès à l'information* veut que les décisions quant à la communication d'information gouvernementale devraient être revues par des instances indépendantes du gouvernement. Le Commissariat à l'information et la Cour fédérale du Canada constituent deux niveaux d'examen indépendant prévus par la Loi.

Les demandeurs qui sont insatisfaits des réponses qu'ils ont reçues du gouvernement à l'égard de leurs demandes de communication doivent d'abord porter plainte au Commissaire à l'information. S'ils sont insatisfaits des résultats de l'enquête de celui-ci, ils ont le droit de demander à la Cour fédérale d'examiner la réponse du ministère. Pendant l'année visée par le présent rapport, le Commissariat a fait enquête à l'égard de 1 530 plaintes et, de ce nombre, au moment d'écrire ces lignes, 13 requêtes avaient été présentées à la Cour fédérale. En termes de marketing, cela équivaut à un taux de satisfaction des clients de 99 p. 100. Il est plus logique, dans l'évaluation de l'efficacité du Commissariat, de souligner que parmi les requêtes présentées au tribunal depuis 1990, dans seulement huit cas le tribunal a ordonné la communication.

---

## Gestion des cas — Litiges relatifs à l'accès à l'information devant la Cour fédérale

---

La principale responsabilité en matière de la gestion des cas d'accès à l'information revient à la Section de première instance de la Cour fédérale du Canada. En décembre 1993, le juge en chef adjoint de la Cour fédérale a émis une instruction relative à la pratique destinée à régir la marche à suivre dans ces cas. Cette instruction vise, en vertu des règles 327.1 et 327.2 de la Cour fédérale, à faire en sorte que toutes les demandes de révision des cas d'accès à l'information (et de protection des renseignements personnels) soient entendues et jugées sans délai et de manière succincte.

Comme l'a déclaré le juge Denault dans l'affaire Commissaire à l'information du Canada c. le ministre de la Défense nationale (T-2732-95)

On peut déduire d'après le texte de cette instruction que le juge en chef adjoint estimait souhaitable, dans l'intérêt de la justice, que des directives claires soient émises afin d'établir un calendrier de procédure qui soit strict [dans chaque cas] afin d'assurer l'audition rapide d'une demande de révision en vertu de ces lois. (traduction libre)

Comme il a été mentionné dans des rapports antérieurs, la Cour fédérale est parvenue à réduire l'arriéré de cas relevant de l'accès à l'information. Cela est attribuable au dévouement des responsables du greffe et au caractère pragmatique de cette instruction. En vertu de celle-ci, chaque affaire relevant de l'accès à l'information doit être entendue dans les six mois et tous les dossiers inactifs doivent être tranchés immédiatement. Toujours selon l'instruction, toutes les difficultés en matière de procédure (nombre de parties, accès à des déclarations sous serment et d'autres documents confidentiels, portée du contre-interrogatoire et calendrier de procédure) sont réglées dès le début de la procédure.

Il est nettement préférable de laisser les faits parler d'eux-mêmes. Le nombre de demandes fait état du nombre de demandes reçues et traitées de 1983 à 1995. La productivité s'est accrue de façon marquée. Le nombre de requêtes présentées par des tiers a aussi diminué considérablement. Le recours à la Cour fédérale en tant que tactique dilatoire dans les cas d'accès à l'information est, sauf de rares exceptions, chose du passé.

<b>Nombre de demandes</b>			
<b>ANNÉE</b>	<b>DOSSIERS OUVERTS</b>	<b>DOSSIERS FERMÉS</b>	<b>ARRIÉRÉ</b>
1983	2	0	2
1984	13	6	9
1985	31	12	28
1986	55	14	69
1987	30	39	60
1988	67	63	64
1989	36	30	70
1990	57	34	93
1991	45	24	114
1992	59	60	113
1993	54	79	89
1994	34	41	80
1995	33	45	68

---

## Le Commissaire devant la Cour fédérale

---

Grâce au travail acharné et à la bonne volonté des deux parties, la plupart des plaintes dont nous sommes saisis se règlent par la médiation. Le recours aux tribunaux est un constat d'échec pour un ombudsman. Cependant, il n'est pas toujours possible d'en arriver à des solutions mutuellement satisfaisantes. Au cours de l'année visée par le présent rapport, le Commissaire a déposé cinq nouvelles requêtes, ce qui a porté à six le nombre total de causes soumises par lui à la Cour fédérale. Durant l'année, trois de ces causes ont été réglées ou retirées. En voici le détail :

### Le Commissaire à l'information c. Travaux publics Canada (T-426-95)

Le Commissaire a contesté le refus du ministère de révéler les noms des anciens députés fédéraux qui touchent les pensions auxquelles ils ont droit au terme de leur carrière parlementaire (voir le Rapport annuel 1994-1995, pp. 22-23, pour plus de détails). À son avis, même s'il s'agit de renseignements personnels, le paragraphe 19(2) de la *Loi sur l'accès à l'information* exige leur communication puisqu'il est possible de trouver les noms à partir de sources publiques et que bon nombre des députés ont consenti à ce qu'ils soient divulgués. Le Commissaire croit également que, pour des raisons de transparence, le service de l'intérêt supérieur du public par la communication de ces renseignements l'emporte (après tout, les députés fixent leurs propres pensions) sur toute atteinte apparente à la vie privée. La cause est censée être entendue le 13 mai, et la décision sera communiquée ici l'an prochain.

### Le Commissaire à l'information c. L'Agence de promotion économique du Canada atlantique (T-690-95)

Dans cette affaire (voir le Rapport annuel 1994-1995, p. 23, pour plus de détails), le Commissaire en est venu à la conclusion que l'Agence n'avait pas le droit, en vertu de l'alinéa 20(1)b), de refuser communication du nombre réel d'emplois créés par les entreprises bénéficiaires d'une aide financière de l'APECA. Même si cette dernière avait promis la confidentialité à ces entreprises, le Commissaire a fait valoir que la loi n'autorisait pas le refus de communication. La cause a été entendue par Madame la juge McGillis à Moncton, au Nouveau-Brunswick, le 14 février. Dans son jugement, M<sup>me</sup> McGillis a déclaré que l'APECA avait établi par prépondérance de la preuve, comme la Loi l'y obligeait, que l'exception réclamée était justifiée. La juge McGillis a conclu que les renseignements dont la communication avait été refusée répondaient aux critères de non-divulgaration parce qu'il s'agissait de renseignements commerciaux de nature confidentielle

fournis à l'APECA sous le sceau de la confidentialité et traités comme tels de façon constante par les tiers. Le Commissaire en a appelé de la décision devant la Cour d'appel fédérale.

#### Le Commissaire à l'information c. le ministre des Transports (T-1032-95)

Quelqu'un a demandé des renseignements relatifs au stationnement subventionné dont bénéficient les employés de l'État à Place du Canada, à Edmonton, y compris leurs noms et la nature de tous les avantages dont ils profitent en fait de stationnement. Le ministre des Transports a invoqué l'article 19 de la Loi pour refuser de communiquer les renseignements dans le but de protéger la vie privée des intéressés.

Le Commissaire a émis l'avis que les renseignements en question étaient peut-être personnels à certaines fins prévues par la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, mais non aux fins de l'article 19 de la *Loi sur l'accès à l'information*. Il s'est fondé en cela sur l'alinéa 3k) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* qui exclut de la définition des renseignements personnels ceux concernant des avantages financiers facultatifs. Le Commissaire a argué que, pour des raisons de transparence, la divulgation servirait l'intérêt public et l'emporterait nettement sur toute atteinte à la vie privée.

La plainte a été retirée après que le ministère eût consenti à communiquer des renseignements complémentaires sur la nature des avantages obtenus et que le demandeur eût signifié que ces renseignements lui suffisaient. Les noms des personnes visées n'ont pas été révélés.

Bien que cette affaire ait été réglée, on ne sait toujours pas s'il y a lieu, en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*, de révéler au public les noms des fonctionnaires qui bénéficient d'avantages liés au stationnement.

#### Le Commissaire à l'information c. le ministre du Revenu national (T-956-95)

Le demandeur cherchait à obtenir les noms et adresses des importateurs de certains produits pour des périodes données. Le ministère a trouvé des documents informatiques contenant les renseignements demandés au sujet de quelque 123 000 importateurs. Il a refusé la communication de tous les documents sous prétexte qu'ils renfermaient des renseignements commerciaux qui lui avaient été communiqués à titre confidentiel ou dont la divulgation serait susceptible de porter préjudice aux tiers. Il a soutenu que tous les renseignements en question tombaient sous le coup des alinéas 20(1)b) et c) de la Loi et devaient donc être tenus secrets.

De l'avis du Commissaire, le ministère n'avait aucune raison valable de conclure

que ces dispositions s'appliquaient en l'espèce. Revenu Canada n'avaient pas consulté les importateurs avant d'invoquer la clause d'exception et a refusé de le faire lorsque le Commissaire le lui a demandé. Jugeant la plainte fondée, ce dernier a demandé à la Cour fédérale de se pencher sur l'affaire. Avant que la cause ne puisse être entendue, le Commissaire a découvert que, sans consultation ni avis préalable, l'annexe II de la *Loi sur l'accès à l'information* avait subi une modification en vertu de laquelle toute demande ultérieure de renseignements de ce type ferait l'objet d'une exception obligatoire en vertu de l'article 24. Le Commissaire a conclu qu'il ne serait pas dans l'intérêt public de poursuivre le litige. Ce serait un gaspillage de fonds publics et une perte de temps pour la cour. Le demandeur a souscrit à la décision du Commissaire de se désister de l'action. La plainte a été retirée.

### Le Commissaire à l'information c. le ministre de la Défense nationale (T-2732-95)

Il s'agissait ici d'obtenir que la Défense nationale (DN) se voie enjoindre de mener à bien le traitement de deux demandes d'accès et de justifier devant la cour son refus présumé de communiquer des parties non traitées des documents demandés.

Le demandeur avait soumis ses demandes à la DN les 2 et 31 août 1994. En guise de réaction, le ministère avait réclamé une prorogation de délai jusqu'au 5 janvier 1995 pour traiter les demandes. Le Commissaire a fait une enquête sur la plainte pour retard déposée par le demandeur, enquête au cours de laquelle la DN, de son propre chef, a promis de parachever le traitement des demandes pour le 15 février 1995. Le ministère n'ayant pas même respecté ce délai, le Commissaire, après consultation du demandeur, a consenti à fixer une nouvelle date limite, cette fois au 24 août 1995. Devant le nouvel échec du ministère à respecter cette échéance, le Commissaire a recommandé formellement à la DN de mener à terme le traitement des dossiers pour le 13 décembre 1995. Le ministère n'ayant toujours pas terminé le traitement à la date recommandée, le Commissaire a déposé une requête en révision le 22 décembre, en même temps qu'une demande de directives à retourner devant la cour le 16 janvier 1996. Ce n'est que le 12 janvier (quatre jours avant la date fixée pour l'audition de la demande de directives) que le ministère a terminé le traitement de ces demandes. Le 31 janvier 1996, le juge Denault a donné des directives établissant un calendrier de procédure strict pour assurer l'audition expéditive de cette affaire. Les préparatifs d'audition ont été pris le 15 mars 1996 et la date d'audition a été fixée au 23 septembre 1996.

C'est la première fois que la cour est saisie d'un certain nombre des questions soulevées dans cette affaire, par exemple :

- Quelles sont les conséquences d'un refus présumé de communiquer des documents demandés qui découle d'un retard?

- Une institution fédérale peut-elle invoquer des exceptions revendiquées après la fin de l'enquête du Commissaire sur un refus présumé, mais avant l'audition d'une requête en révision?
- Quelles sont les conséquences d'un refus présumé sur le délai d'un an à l'intérieur duquel les plaintes relatives aux exceptions doivent être soumises au Commissaire?

Le Commissaire à l'information c. le ministre de la Défense nationale (T-199-96)

Autre demande visant à obtenir que la Défense nationale (DN) se voie enjoindre de mener à bien le traitement de demandes d'accès et de justifier devant la cour son refus présumé de communiquer des parties non traitées des documents pertinents.

Le demandeur, journaliste, avait présenté trois demandes à la DN : deux le 9 janvier 1995 et une le 22 mars 1995. Le ministère a omis de se conformer à la Loi en ne donnant pas au demandeur, dans les délais prescrits par la Loi, d'avis écrit lui indiquant s'il aurait accès ou non à chacun des documents demandés. Le Commissaire a mené une enquête sur la plainte pour retard, enquête au cours de laquelle la DN, de son propre chef, lui a promis formellement de parachever le traitement des demandes respectivement pour le 8 et le 22 septembre. Le ministère ayant encore une fois négligé de respecter ces échéances, le Commissaire a pris l'initiative de porter plainte le 7 décembre et lui a recommandé de terminer le traitement des dossiers pour les 28 et 29 décembre. Devant l'omission du ministère de suivre cette recommandation, le Commissaire a déposé cette requête le 24 janvier. Malgré ces nouveaux délais, le ministère n'a fini le traitement de ces demandes que le 9 février 1996.

Bien que cette cause soulève les mêmes questions de droit que la cause précédente soumise à la Cour fédérale, dossier T-2732-95, il existe des différences marquées. Le 15 février 1996, la DN a déposé une attestation du greffier du Conseil privé certifiant, par écrit, que les renseignements litigieux constituaient des renseignements privilégiés du Cabinet. Un tel certificat a pour effet d'empêcher la communication des renseignements litigieux même aux tribunaux. La Cour fédérale n'est pas autorisée à vérifier ce certificat et à examiner les renseignements privilégiés ou à réviser la décision de s'opposer à leur production devant le tribunal. De l'avis du Commissaire à l'information, cela mettait effectivement un terme à l'affaire pour le Commissaire.

Cependant, l'affaire n'est pas nécessairement close pour le demandeur, lequel est également partie à l'action. Au reçu de la réponse définitive de la DN, le demandeur a porté plainte, le 15 février 1996, devant le Commissaire à l'information au sujet des exceptions dont se prévalait la DN. Le Commissaire a

statué qu'il n'avait pas le pouvoir de faire enquête sur la plainte. D'après l'article 31 de la Loi, les plaintes doivent être déposées dans un délai d'un an à compter de la date de la demande. Il incombera donc au demandeur de chercher réparation par l'entremise de la cour pour avoir été privé du droit de se plaindre au Commissaire à l'information par suite de la lenteur de la DN à agir.

---

## Affaires importantes entendues par les tribunaux

---

Chaque requête soumise aux tribunaux en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* revêt, bien sûr, de l'importance pour les parties concernées. Voici les points saillants des décisions rendues par les tribunaux au cours de l'exercice 1995-1996 et qui, selon le Commissariat, sont particulièrement importantes pour l'application de la Loi.

### Le greffier du Conseil privé c. Rubin (C.A.F. 245-93)

Dans le rapport de l'an dernier (p. 29), nous signalions que, pour la première fois, la Cour suprême du Canada entendrait une cause liée à la *Loi sur l'accès à l'information*. La cour a unanimement rejeté l'appel, reconnaissant le bien-fondé de la décision de la Cour d'appel.

Il s'agissait en l'occurrence de déterminer si la Loi autorisait la divulgation des communications échangées entre le cabinet du Premier ministre et le Commissariat durant les enquêtes menées au sujet des plaintes. Par suite de cette décision, il est maintenant clair que la confidentialité des observations présentées au Commissaire durant l'enquête sur une plainte doit être préservée, sauf dans les cas limités prévus par la Loi. Cependant, comme le prévoit le paragraphe 35(2), le Commissaire à l'information conserve le droit de mettre les observations présentées par une partie à la disposition de n'importe laquelle des autres parties à une enquête.

### Dagg c. le ministre des Finances (C.A.F. 675-93)

Au cours de l'année visée par le rapport, la Cour suprême a accordé l'autorisation à Michael Dagg d'en appeler de la décision rendue dans cette affaire. Ce sera la seconde occasion pour la Cour suprême de se pencher sur un litige relevant de la *Loi sur l'accès à l'information*.

M. Dagg avait demandé copie des registres signés à l'entrée après les heures normales de travail, au ministère des Finances, pour des fins de semaine précises. Le ministère, estimant qu'il s'agissait là de renseignements personnels, refusa la communication de la majeure partie des renseignements demandés en vertu de l'article 19 de la *Loi sur l'accès à l'information*. Après avoir fait enquête sur une plainte relative aux cas d'exception, le Commissaire confirma le bien-fondé de la décision du ministère. À la Section de première instance de la Cour fédérale, le juge Cullen ordonna la divulgation des noms, numéros d'identification et signatures des fonctionnaires concernés. La décision fut annulée par la Cour

d'appel. En rendant sa décision, la cour déclara que la *Loi sur l'accès à l'information* et la *Loi sur la protection des renseignements personnels* devraient être lues concurremment, car l'article 19 de la *Loi sur l'accès à l'information* incorpore, par renvoi, certaines dispositions de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Les deux lois devraient être lues et interprétées à la lumière l'une de l'autre et ni l'une ni l'autre ne devrait obtenir la prééminence.

Quant à savoir si des conditions énumérées au paragraphe 19(2) avait été réalisée, la Cour d'appel a émis l'avis qu'il manquait de preuves pour établir que les renseignements étaient accessibles au public ou que leur divulgation serait dans l'intérêt du public. La Cour suprême n'a pas encore fixé de date pour l'audition de l'affaire.

#### Northern Cruiser Company Ltd. c. Sa Majesté la Reine (C.A.F. 1039-91)

Il s'agissait de savoir si, en ordonnant la divulgation des clauses d'une entente conclue entre le requérant et Sa Majesté, le juge de première instance avait eu raison de conclure que le public ne devait pas se voir refuser l'accès à des renseignements (concernant le droit légal de Sa Majesté de résilier un contrat impliquant la dépense de fonds publics pour la prestation d'un service public). L'on alléguait que les ministres auraient plus tendance à exercer ce droit différemment si son existence n'était plus chose secrète pour le public. La Cour d'appel a conclu que le juge de première instance avait raison et a donc rejeté l'appel.

#### Dale Wells c. le ministre des Transports (T-1315-91)

Dans cette affaire, le demandeur fut informé par Transports Canada que sa demande d'accès serait satisfaite, mais avant de communiquer les documents, le ministère décida qu'il lui faudrait procéder à un examen de leur contenu. Au terme de cet examen, le ministère invoqua l'article 23 pour refuser la communication de certains documents contenant des renseignements protégés par le secret professionnel liant un avocat à son client. Il s'agissait ici de déterminer si un ministère peut revenir sur sa décision de communiquer des documents avant de les avoir communiqués effectivement et si le privilège du secret professionnel de l'avocat valait dans le cas des documents en question.

Le juge en chef adjoint Jerome, en émettant l'avis que le ministère avait le pouvoir de réviser sa décision, déclara que statuer autrement équivaldrait à exclure tout nouvel examen d'une décision de communiquer des documents au public et lierait le ministre à chaque étape d'une demande d'accès une fois que la décision de les communiquer serait prise ou imposée par des fonctionnaires d'un niveau inférieur.

Sur la question du privilège du secret professionnel de l'avocat, la cour a confirmé que c'est au ministère qu'il incombe de prouver que les renseignements ont été communiqués à ou par un avocat du gouvernement dans le but de conseiller les hauts fonctionnaires du ministère sur les répercussions juridiques d'actions envisagées par le ministère. Il doit être démontré que les renseignements communiqués étaient et sont confidentiels, qu'ils étaient confidentiels au moment de leur communication et qu'ils le sont depuis lors.

#### Congrès juif canadien c. le ministre de l'Emploi et de l'Immigration (T-1284-92)

Le Congrès juif canadien a demandé l'accès à des documents concernant le statut d'immigrant de Vladimir Sokolov, ce qu'on lui a refusé sous prétexte qu'ils contenaient des renseignements personnels devant échapper à la communication en vertu du paragraphe 19(1) de la Loi. Sur la foi des affirmations du ministère voulant qu'aucun des renseignements contenus dans les documents n'ait été rendu public et qu'il s'agit dans tous les cas de documents se rapportant à la demande, le Commissariat a confirmé les exceptions. Le Congrès a alors interjeté appel devant la Cour fédérale. Au cours de l'instruction de cette affaire, le ministère a découvert d'autres documents et les a exclus en application de l'article 23 (privilège du secret professionnel de l'avocat) et du paragraphe 19(1) (renseignements personnels).

D'autre part, le ministère a concédé s'être trompé dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire en vertu de l'alinéa 19(2)b), car certains des renseignements contenus dans les documents avaient déjà été rendus publics. Par conséquent, le juge a ordonné au ministère d'examiner les documents et d'exercer à bon escient son pouvoir discrétionnaire (quant à savoir s'il y avait lieu de communiquer les documents). Le Congrès juif canadien en a appelé de la décision, mais il a par la suite retiré son appel.

La décision rendue dans cette affaire soulève la question de savoir si l'exception impérative des renseignements personnels en vertu de l'article 19 devient discrétionnaire lorsque s'applique l'une ou l'autre des conditions prévues au paragraphe 19(2). Elle est également importante parce qu'elle soulève deux autres questions, celles de savoir si le principe du prélèvement prévu à l'article 25 de la Loi s'applique dans le cas des documents soumis au privilège du secret professionnel de l'avocat et si l'obligation d'exercice du pouvoir discrétionnaire est différente dans le cas du privilège du secret professionnel de l'avocat. Le Commissaire à l'information aurait demandé l'autorisation de comparaître, si l'appel n'avait pas été retiré, pour contester certains éléments de cette décision.

#### Dale Wells c. le ministre des Transports (T-2021-91)

Dans cette cause, le demandeur (un simple citoyen) avait demandé au ministre

des Transports de lui communiquer la liste minimale d'équipements (LME) d'un avion donné. Le ministère a refusé, alléguant que s'il le faisait, il manquerait à son obligation de tenir le renseignement confidentiel en vertu de l'alinéa 20(1)b) de la Loi. Le demandeur a porté plainte, arguant que le document en question était un manuel auquel le public devait avoir accès aux termes de l'alinéa 5(1)c). Le Commissaire a fait enquête et a donné raison au ministère. La cour, en rejetant la demande, a également donné raison au ministère. Quant à savoir ce qui constitue un manuel, la cour a souscrit à l'interprétation du Commissaire qui avait émis l'avis qu'il s'agit de tout ensemble de directives, d'instructions, de ligne directrices ou de procédures dont les employés se servent pour appliquer les programmes ou exercer les activités d'une institution gouvernementale. Cette disposition de la Loi a été prévue, de dire le Commissaire, pour permettre au public d'avoir accès aux manuels lorsque les employés d'un ministère s'en servent pour interpréter des textes de loi qui touchent le public.

---

## **La Loi sur l'accès à l'information et les documents confidentiels du Cabinet : Proposition de réforme de l'article 69**

---

La *Loi sur l'accès à l'information* constitue la principale mesure d'ordre législatif prise par le Canada afin de corriger les déséquilibres causés par le secret officiel, l'élitisme et l'existence de pouvoirs publics non comptables de leur action. Elle a établi un « droit de savoir », a fixé des normes relativement aux documents que le gouvernement pouvait ne pas communiquer et a ancré un régime de gouvernement inspiré des principes de Westminster : un régime, indépendant du gouvernement, d'examen des refus d'accès. Le jugement que l'on peut porter sur l'efficacité des droits d'accès est toutefois tributaire, dans une mesure importante, de l'intégralité et de la pleine étendue de ces droits applicables à tous les types de documents et d'institutions. De ce point de vue, la *Loi sur l'accès à l'information* est nettement en retard sur son époque.

Les documents du Cabinet qui existent depuis moins de 20 ans sont généralement exclus du champ d'application de la Loi. Le paragraphe 69(1) dispose que la Loi ne s'applique pas aux documents confidentiels du Conseil privé de la Reine pour le Canada, notamment :

- les mémoires destinés à soumettre des propositions ou recommandations au Conseil;
- les documents de travail destinés à présenter des problèmes, des analyses ou des options stratégiques à l'examen du Conseil;
- les ordres du jour du Conseil ou procès-verbaux de ses délibérations ou décisions;
- les documents employés en vue ou faisant état de communications ou de discussions entre ministres sur des questions liées à la prise des décisions du gouvernement ou à la formulation de sa politique;
- les documents d'information à l'usage des ministres sur des questions portées ou qu'il est prévu de porter devant le Conseil, ou sur des questions qui font l'objet des communications ou discussions entre ministres, comme il est décrit plus haut;
- les avant-projets de loi;
- les documents contenant des renseignements relatifs à la teneur des documents visés à tous les alinéas ci-dessus.

Le fait que les documents confidentiels du Cabinet soient exclus de la *Loi sur l'accès à l'information* signifie que les droits d'accès prévus par ce texte de loi ne s'appliquent pas à ces types de documents et que ni le Commissaire à l'information, ni la Cour fédérale ne peuvent examiner la décision de refuser la communication de ces documents lorsqu'on invoque l'exclusion.

Les seules exceptions à cette règle générale sont les suivantes :

- les documents du Cabinet dont l'existence remonte à plus de 20 ans qui deviennent assujettis aux dispositions de la Loi (il convient de noter qu'ils ne faut pas en conclure qu'il seront communiqués à un requérant si une autre exception s'applique à eux aux termes de la Loi) (alinéa 69(3)(b); et les documents de travail :
- si les décisions auxquelles ils se rapportent ont été rendues publiques; ou
- dans les cas où les décisions n'ont pas été rendues publiques, si elles ont été rendues quatre ans auparavant (alinéa 69(3)(b).

En proie à la nervosité, le gouvernement Trudeau a pris *in extremis* la décision d'exclure les documents confidentiels du Cabinet du champ d'application de la *Loi sur l'accès à l'information* (en juin 1982, peu avant la clôture de la session parlementaire); il cherchait par là à protéger les processus essentiel du Cabinet et d'un gouvernement de régime parlementaire tout en faisant adopter une loi sur l'accès à l'information. Toutefois, la conversion de la puissante exception impérative visant les documents confidentiels du Cabinet qui avait été initialement rédigée en exclusion pure et simple du champ d'application de la Loi a attiré les foudres de la critique, en incitant certains à rejeter le projet de loi avant même sa proclamation, en juillet 1983.

Surnommée la disposition « camion Mack » à la fois par l'opposition et par les médias, l'exclusion des documents confidentiels du Cabinet a été considérée comme preuve que les Libéraux de Trudeau, au pouvoir depuis longtemps et ayant de nombreux secrets à préserver, avaient présenté un projet de loi inefficace sur l'accès à l'information. Un symbole du secret gouvernemental venait de voir le jour.

Trois ans plus tard, au moment de l'examen parlementaire obligatoire de la *Loi sur l'accès à l'information*, les choses n'avaient guère changé. En dépit d'une administration prudente de la disposition relative à l'exclusion de la part du Bureau du Conseil privé (BCP) afin de maintenir une interprétation assez limitée de ce qui constituait effectivement un document confidentiel du Cabinet, le

Comité permanent de la justice et du Solliciteur général, qui effectuait l'examen de la *Loi sur l'accès à l'information* et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, a entendu plus de témoignages sur la nécessité de modifier cette disposition que sur toute autre question. (Chambre des communes, Canada, *Une question à deux volets : comment améliorer le droit d'accès à l'information tout en renforçant les mesures de protection des renseignements personnels*. Rapport du Comité permanent de la justice et du Solliciteur général sur l'examen de la *Loi sur l'accès à l'information* et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. (Ottawa, 1986-1987.)) Le comité a constaté qu'il existait de nombreuses raisons convaincantes de protéger la « confidentialité du Cabinet », mais il n'en affirma pas moins ce qui suit dans son rapport unanime :

Néanmoins, le Comité ne croit pas que le matériel documentaire renfermant des données factuelles à l'usage du Cabinet devrait être automatiquement exclu du champ d'application des deux lois. Mais avant que les notes au Cabinet . . . puissent être divulgués, il serait essentiel d'en retirer les avis subjectifs en matière de politique . . . [Mais] le matériel factuel devrait généralement être accessible en vertu des deux lois — à moins, évidemment, qu'il soit visé par une règle d'exception.

Le gouvernement Mulroney, qui a répondu au rapport du Comité permanent, n'a pas accepté d'apporter quelque amendement que ce soit afin de mettre fin à l'exclusion des documents confidentiels du Cabinet, en dépit du nombre de mémoires recommandant une réforme, de l'appel unanime en faveur de la réforme de la part des membres du comité et de l'opinion suivante, émise par John Crosbie, qui était alors ministre de la Justice :

Par le passé, je crois qu'une trop grande quantité de renseignements ont été protégés par le secret du Cabinet . . . Bon nombre de renseignements autrefois considérés comme secrets peuvent et devraient être rendus accessibles.

Maintenant, une décennie plus tard, le bruit court que le gouvernement envisage une réforme de la Loi. Il ne fait guère de doute que, si cela se produit, de fortes pressions seront exercées pour que soit modifié le traitement des documents confidentiels du Cabinet. Le gouvernement décidera probablement, tout au moins, d'amender l'article 69 de manière qu'il reflète plus fidèlement le système des dossiers du Cabinet (nous revenons en détail sur ce point plus bas).

La démarche consistant à exclure les documents confidentiels du Cabinet, laquelle a fait l'objet de critiques en 1982 et, manifestement, n'a pas été suivie par les autres entités gouvernementales en 1986-1987, apparaît tout à fait périmée en 1996. La plupart des administrations provinciales ont choisi d'inclure dans leurs lois sur l'accès à l'information une exception impérative visant les documents confidentiels du Cabinet, plutôt que d'exclure ceux-ci du champ d'application de leurs lois respectives. Par conséquent, les assertions voulant que

les documents contiennent des documents confidentiels du Cabinet peuvent être examinées de manière indépendante. Ce choix n'a pas eu de conséquences importantes sur l'efficacité de la prise de décisions collective de ces Cabinets, ce qui renforcera les appels en faveur d'une réforme similaire à l'échelle fédérale.

L'administration des documents confidentiels du Cabinet dans le contexte de la *Loi sur l'accès à l'information* se fait en vertu d'une politique établie par le Bureau du Conseil privé et émise en même temps que d'autres politiques en matière d'AIPRP par le Secrétariat du Conseil du Trésor. Cette politique indique clairement que ni les droits d'accès ni les procédures d'examen de la *Loi sur l'accès à l'information* ne s'appliquent aux documents confidentiels du Cabinet. Elle établit ensuite la nécessité, du point de vue des politiques, et non de la loi, que les institutions gouvernementales répondent aux demandes provenant de particuliers qui peuvent porter sur des documents du Cabinet et elle définit un mécanisme, placé sous la coordination du BCP, en vue de l'examen des documents afin de déterminer si la totalité ou une partie d'un document contient des documents confidentiels du Cabinet.

Chaque fois qu'on arrive à la conclusion que la totalité ou une partie d'un document contient des documents confidentiels du Cabinet, on refuse l'accès à l'information à un particulier en invoquant le fait que le document est exclu aux termes de l'article 69 de la Loi. Il n'est pas possible d'en appeler de cette décision, sauf que le Commissaire à l'information peut demander au greffier du Conseil privé un certificat attestant que le document ou une partie donnée de celui-ci est officiellement considéré comme étant un document confidentiel du Cabinet. C'est la première Commissaire à l'information, Inger Hansen, qui a établi cette procédure mineure d'appel, en vertu de l'alinéa 36.3(1) de la *Loi sur la preuve au Canada*. L'émission de certificats de cette nature est similaire aux pratiques australiennes aux termes de la *Freedom of Information Act* de ce pays, qui permet à un ministre ou à un secrétaire d'un ministère de délivrer un certificat attestant que certains documents satisfont à des critères d'exception particuliers. Il faut souligner, toutefois, qu'en Australie, ces certificats sont assujettis à l'examen d'une personnalité indépendante.

La politique sur les documents confidentiels du Cabinet souligne qu'à l'exception de deux cas, un ministre ou une institution gouvernementale ne possède pas le pouvoir discrétionnaire de communiquer à la population un document confidentiel. Le pouvoir de communiquer un document de cette nature n'appartient qu'au Cabinet ou au Premier ministre. Le ou les ministères concernés peuvent autoriser la communication de documents :

- ils font état de communications ou de discussions entre ministres sur des questions liées à la prise des décisions du gouvernement ou à la formulation de sa politique (alinéa 69(1)d)) ou sont employés à cette fin, ou

- il s'agit de documents d'information ayant trait à ce qui est visé ci-dessus (alinéa 69(1)e).

Dans les faits, toutefois, cela ne se fait que rarement et en coopération étroite avec le BCP.

La politique établit également le principe de la divisibilité des renseignements contenus dans les documents décrits à l'alinéa 69(1)(g) de la Loi, qui porte sur des documents qui ne contiennent que des renseignements sur la teneur de documents confidentiels du Cabinet. Si on peut raisonnablement supprimer le renvoi à un document confidentiel du document où il figure, la politique permet de le faire afin que le reste du document devienne assujetti à la Loi.

### ***Système actuel des dossiers du Cabinet***

Comme nous l'avons signalé plus haut, le système actuel des dossiers du Cabinet n'est pas complètement identique aux types de documents décrits à l'article 69 de la *Loi sur l'accès à l'information*. C'est là une situation dangereuse lorsque des critères d'exception ou, en l'occurrence, d'exclusion, se fondent sur des types bien précis de documents au lieu de viser à protéger un intérêt particulier ou de vastes catégories de documents.

La plus importante divergence concerne les *documents de travail*. Le système actuel des dossiers du Cabinet ne prévoit pas de documents de travail. De nos jours, un mémoire au Cabinet est davantage rationalisé et complet. Sa structure, de manière générale, se présente comme suit :

- un ensemble de recommandations ministérielles qui sont relativement brèves (de 1 à 3 pages) et comprennent une description de la question, une justification et des recommandations;
- une section consacrée aux problèmes et aux stratégies liés à la question, section qui explique les motifs ayant incité à recommander une option donnée;
- une section sur les considérations politiques;
- une section sur les considérations ministérielles, qui aborde les questions soulevées par d'autres ministères au cours de consultations portant sur le mémoire qui se tiennent à l'échelle des fonctionnaires;
- une section consacrée aux questions relatives aux communications ainsi qu'à une stratégie ou à un plan visant à y répondre;

- contexte et analyses de la question en cause; cette section présente la question de manière plus détaillée et examine diverses options permettant de la traiter;
- des annexes et appendices donnant plus de détails sur des questions particulières.

La section *Analyse et Contexte* remplace, dans une large mesure, l'ancien processus des documents de travail. Le décret du 1<sup>er</sup> janvier 1986, qui donne au Vérificateur général l'accès aux sections Analyse et Contexte d'un mémoire au Cabinet après qu'une décision eut été prise, témoigne de l'utilité de cette section quand il s'agit de faire la lumière sur l'ensemble des options stratégiques qui s'offrent aux ministres dans le cadre de leur processus décisionnel collectif.

Le gouvernement Mulroney a instauré cette procédure en guise de solution de compromis devant la poursuite intentée par le Vérificateur général pour obtenir accès aux documents du Cabinet du gouvernement Trudeau. Ces documents portaient sur les acquisitions faites par Petro-Canada et avaient été demandés afin d'aider le Vérificateur général à juger si ces transactions reposaient sur des principes financiers sains.

Le Vérificateur général peut maintenant avoir accès à la section « Analyse » ou « Contexte » de tout mémoire au Cabinet ou toute présentation au Conseil du Trésor s'il estime avoir besoin de l'information pour pouvoir vérifier efficacement les résultats de la décision ou faire savoir au Parlement si le gouvernement a obtenu un rendement optimal en contrepartie de l'argent dépensé aux termes de la décision.

Il convient de remarquer que le BCP contrôle le système des dossiers du Cabinet et que le Secrétariat du Conseil du Trésor fait de même en ce qui concerne les présentations au Conseil du Trésor. Dans le cas du BCP, on utilise un système de papiers de couleur; on ne permet aucune photocopie de dossiers du Cabinet et ceux-ci doivent être restitués au BCP après la tenue d'une réunion ou d'une discussion donnée. Les dossiers du Cabinet portent la mention *Secret*, tandis que la plupart des présentations au Conseil du Trésor sont assorties de la cote *Protégé*.

Il convient de remarquer, aussi, que l'article 69 ne tient pas compte des consultations qui sont tenues dans le public ou auprès de groupes d'intérêt spécial avant que le Cabinet ou un de ses comités ne prenne une décision. On mène couramment des consultations au sujet des avant-projets de loi et de règlements. La politique en vigueur ne prévoit pas de processus de traitement des demandes d'accès aux documents confidentiels du Cabinet, dont certains peuvent avoir fait l'objet de consultations. Cela entraîne une inégalité d'accès : certaines parties reçoivent le document (pendant les consultations), tandis que

d'autres qui invoquent la *Loi sur l'accès à l'information* se le voient refuser.

Il faut arriver à concilier, d'une part, l'exigence de transparence et de reddition de comptes de la part du gouvernement, qui font partie des intérêts du public, et, d'autre part, l'obligation du gouvernement de protéger le caractère confidentiel des travaux du Cabinet. Ce caractère confidentiel permet la discussion libre et franche des affaires d'État à huis clos. D'une étude comparative des lois sur l'accès à l'information d'autres pays et de l'expérience fédérale au Canada se dégagent les recommandations de réforme suivantes (l'étude intégrale sera publiée séparément) :

#### **a) Exception ou exclusion**

L'approche fédérale en vigueur, qui consiste à exclure les documents confidentiels du Cabinet du champ d'application de la *Loi sur l'accès à l'information* va à contre-courant de celle des autres gouvernements. Il y a dix ans, le Comité permanent soulignait unanimement que le moment était venu de remplacer l'exclusion par une exception et d'assujettir les documents confidentiels du Cabinet aux dispositions sur l'examen indépendant de la Loi. Il est temps de donner suite à cette recommandation.

**Recommandation n°1** : Que l'exclusion actuelle qui porte sur les documents confidentiels du Cabinet prévue à l'article 69 de la *Loi sur l'accès à l'information* soit remplacée par une exception, de façon à assujettir ces documents aux dispositions relatives à l'accès à l'information et à l'examen indépendant.

#### **b) Exception impérative ou discrétionnaire**

La plupart des textes de loi et des projets de loi sur l'accès à l'information concernant les documents confidentiels du Cabinet reconnaissent que, vu l'importance capitale de la nature confidentielle des délibérations du Cabinet dans un régime parlementaire, il est justifié d'appliquer aux documents confidentiels du Cabinet une exception impérative. Le Comité permanent, dans son rapport intitulé *Une question à deux volets*, proposait que l'exception soit discrétionnaire. On peut comprendre que les gouvernements hésiteront à affaiblir, dans une large mesure, les protections accordées aux documents confidentiels du Cabinet. Si des changements étaient à prévoir, c'est l'adoption d'une exception impérative qui aurait le plus de chance d'être acceptée. C'est ce qu'on aurait appris des administrations provinciales.

**Recommandation n°2** : Que toute exception visant les documents confidentiels du Cabinet soit impérative.

### c) Critère de détermination du préjudice

Le gouvernement refuserait, à juste titre, l'inclusion d'un critère de détermination du préjudice. Le fait de devoir convaincre un agent impartial (comme le Commissaire à l'information ou le tribunal) que la communication serait préjudiciable obligerait le gouvernement à expliquer à des officiers de justice des aspects politiques des délibérations du Cabinet, ce qui ne s'est jamais vu. Les possibilités d'une réforme seraient très limitées si l'on recommandait l'inclusion d'un critère de détermination du préjudice.

**Recommandation n°3** : Que toute exception visant les documents confidentiels du Cabinet ne soit pas fondée sur un critère de détermination du préjudice.

### d) Nature du critère objectif

Si l'exception n'est pas fondée sur un critère de détermination du préjudice, elle doit donc se fonder sur un critère objectif. Il s'agit de se demander, et c'est là le problème de fond, quelle doit être la nature de ce critère objectif. L'exclusion actuelle se fonde sur la notion de « documents confidentiels » du Conseil privé de la Reine pour le Canada, notion partiellement définie dans la Loi et dans la politique comme englobant différents types de documents et de renseignements contenus dans les documents. La politique va plus loin, puisqu'elle définit certains documents ou parties de document (p. ex. résumés publics de décisions du Cabinet et documents qui ne sont pas destinés au Cabinet, mais joints à des documents du Cabinet) comme n'étant pas des documents confidentiels.

À l'exception de la législation fédérale australienne, ce principe n'a pas été adopté par d'autres gouvernements. On a préféré, pour le critère, se concentrer davantage sur le but de l'exception, à savoir la protection du contenu des délibérations du Cabinet. L'expression « révéleraient *la teneur* des délibérations du Cabinet » s'accompagne parfois d'une liste non exhaustive des genres de documents ou de renseignements qui pourraient être exclus. Cette approche offre de grands avantages :

- elle fait porter l'exception uniquement sur l'information précise qui doit être protégée et restreint la portée de l'exception. Elle élimine la nécessité d'introduire de longues définitions des différents documents qui pourraient faire l'objet d'une exception et d'illustrer, à l'aide d'exemples, les exceptions à la règle. En d'autres mots, cette approche a le mérite d'être plus simple et de protéger la majorité des documents définis actuellement dans la politique du BCP sur la divulgation des documents confidentiels du Conseil de la Reine pour le Canada, une fois que les diverses exceptions ont été prises en compte;

- elle est de nature plus générique et ne subirait donc pas de tort si le BCP décidait de modifier le système de dossiers du Cabinet et la nature et le genre de documents qui sont créés;
- elle évite aux institutions d'avoir à examiner les documents et à prélever toute simple référence aux travaux du Cabinet (p. ex. numéros de comptes rendus de décisions et numéros du Conseil du Trésor, comme c'est actuellement le cas). Il suffirait de supprimer ce genre de références disparates lorsqu'elles révèlent effectivement la *teneur* des délibérations du Cabinet.

**Recommandation n°4** : Que la nature du critère d'exception visant les documents confidentiels du Cabinet se fonde sur le fait que la communication d'un document révélerait le contenu des délibérations du Cabinet.

#### e) Définition du Cabinet

Toutes les exceptions proposées et exclusions actuelles visant les documents confidentiels du Cabinet s'appliquent au Cabinet et à tous ses comités, permanents et spéciaux. Il n'est donc pas nécessaire de modifier le champ d'activité actuel des éléments composant le Cabinet susceptibles de recevoir des documents préparés à leur intention ou créés en leur nom qui constitueraient des documents confidentiels du Cabinet pour lesquels une protection serait justifiée.

**Recommandation n°5** : Que soit conservée la définition actuelle du terme Conseil au sens où l'entend la *Loi sur l'accès à l'information*, qui englobe le Conseil privé de la Reine pour le Canada, ses comités et le Cabinet et ses comités.

#### f) Champ d'application de l'exception

L'exclusion fédérale est plus restrictive que n'importe quelle exception prévue dans les lois provinciales. Les différences principales concerneraient d'une part, l'accès aux données de base et aux analyses après qu'une décision eut été prise et, d'autre part, la réduction des délais d'application d'une exception aux documents confidentiels du Cabinet.

Toute nouvelle exception devrait porter essentiellement sur les documents rédigés ou reçus par les membres du Cabinet et les fonctionnaires dans le cadre de leur participation au processus collectif lié à la prise de décisions du gouvernement et à la formulation de sa politique. Ce sont, en général, les documents suivants :

- ordres du jour, procès-verbaux officiels et non officiels de réunions du Cabinet et de comités du Cabinet et comptes rendus de décisions;
- mémoires ou présentations au Cabinet (y compris les projets) et les documents qui les appuient;
- avant-projets de loi ou de règlement;
- communications entre ministres portant sur des questions portées ou qu'il est prévu de porter devant le Cabinet (y compris les projets de documents);
- les mémoires (ou projets de mémoire) présentés par des représentants du Cabinet en vue de le conseiller;
- le matériel d'information préparé pour les ministres en vue de leur permettre de participer aux discussions du Cabinet (y compris les projets de documents); et
- tout document contenant des renseignements relatifs à la teneur de l'un des documents énumérés ci-dessus, dont la communication révélerait le contenu des délibérations du Cabinet ou de l'un de ses comités.

Il faudrait inclure des exemples des types de documents qui seraient « susceptible(s) de révéler la teneur des délibérations du Cabinet ou de l'un de ses comités ». La liste, cela va de soi, ne devrait pas être exhaustive de sorte que la disposition puisse être adaptée aux éventuels changements qui seront apportés au système des dossiers du Cabinet.

**Recommandation n°6** : Que la disposition sur les exceptions applicable aux documents confidentiels du Cabinet prévoie une liste non inclusive, fournie à titre indicatif seulement, des catégories qui pourraient être protégées.

**Recommandation n°7** : Que la liste des exemples soit structurée comme suit :

- i) un ordre du jour, procès-verbal ou autre document faisant état de délibérations ou de décisions du Conseil ou de l'un de ses comités;
- ii) un document contenant des options stratégiques ou des recommandations soumises ou qu'il est prévu de soumettre au Conseil ou à l'un de ses comités;
- iii) un document employé en vue ou faisant état de communications ou de

discussions entre les ministres sur des questions liées à la prise de décisions du gouvernement ou à la formulation de sa politique;

- iv) un document d'information préparé à l'intention d'un ministre se rapportant à des questions portées ou qu'il est prévu de porter devant le Conseil ou qui font l'objet de communications ou de discussions mentionnées au paragraphe c) ci-dessus;
  - v) des avant-projets de loi ou de règlement; et
  - vi) des documents qui renferment des renseignements relatifs à la teneur d'un des documents mentionnés aux paragraphes a) à e), si l'information est susceptible de révéler la substance des délibérations du Conseil.
- g) Séparer en deux domaines la protection relative aux documents confidentiels du Cabinet**

La Loi australienne sur l'accès à l'information distingue les documents du Cabinet et du Conseil exécutif

- des projets de présentations au Cabinet; et
- du matériel d'information destiné à un ministre et se rattachant à une présentation au Cabinet.

Ces documents sont couverts par l'exception visant les documents de travail internes (article 36), qui permet de déterminer si un document peut être considéré, en partie ou en totalité, comme avis et recommandations ou si l'accès à cette information n'est pas dans l'intérêt public. Cela signifie qu'une institution gouvernementale a discrétion pour décider si une information de ce type doit être communiquée.

De la même façon, le Comité permanent de la justice et du Solliciteur général considère que la protection prévue pour les mémoires destinés à présenter des recommandations au Cabinet ou pour le matériel d'information fourni aux ministres afin qu'ils se préparent aux réunions du Cabinet fait double emploi. L'exception discrétionnaire visant les avis et recommandations prévue à l'article 21 de la *Loi sur l'accès à l'information* protège suffisamment les parties de ce genre de documents faisant état des délibérations du Cabinet. Si, au premier abord, et il semble que cette protection soit assurée, il est tout de même nécessaire de revenir à la nature spéciale de la protection indispensable au processus collectif de prise de décisions du régime parlementaire. D'autres législatures au Canada, en examinant cette question, ont considéré qu'il convenait d'appliquer deux modes de traitement aux documents confidentiels du Cabinet : l'un impératif, l'autre discrétionnaire. Cela ne signifie pas que l'exception portant sur les avis et les recommandations n'entre pas en ligne de

compte lorsqu'un document ne peut constituer ou ne peut plus constituer un document confidentiel du Cabinet, mais l'application de deux modes de traitement compliquerait, semble-t-il, la prise de décision touchant cette procédure d'exception déjà complexe. Tout recours à une exception discrétionnaire devrait s'appliquer aux documents confidentiels du Cabinet visés par une exception.

**Recommandation n°8** : Que les mesures d'exception applicables à certains documents ou certaines parties de documents relatifs à la teneur de documents confidentiels du Cabinet se fonde sur une seule règle d'exception et non à la fois sur la disposition visant les documents confidentiels du Cabinet et sur l'article 21 visant les avis et recommandations.

#### **h) Exceptions à l'exception relative aux documents confidentiels du Cabinet**

Un certain nombre d'exceptions à la règle d'exception visant les documents confidentiels du Cabinet sont reconnues dans les lois sur l'accès à l'information de tous les gouvernements et dans divers projets de modification des lois. Nous analysons ci-dessous toutes ces exceptions et nous formulons des recommandations pour chacune d'entre elles.

#### **i) Délais**

En raison de la nature objective de toutes les mesures de protection prévues pour les documents confidentiels du Cabinet, toutes les lois, sauf la loi australienne, prévoient un délai maximum durant lequel un document ou une partie d'un document peut être considéré comme un document confidentiel du Cabinet. La norme était au départ de 20 ans (fédéral et Ontario). Le Comité permanent de la justice et du Solliciteur général ont recommandé de réduire le délai à 15 ans, soit la durée maximale de trois législatures. La Colombie-Britannique et l'Alberta ont également adopté cette norme.

**Recommandation n°9** : Que le délai durant lequel un document, en partie ou en totalité, peut être considéré comme document confidentiel du Cabinet passe de 20 à 15 ans.

#### **j) Données de base et analyses**

Dans le cadre de l'examen visant à déterminer ce qui constitue une protection suffisante des documents confidentiels du Cabinet, y compris celui mené lors de la rédaction du premier projet de loi (C-15), on a suggéré que les données de base et les analyses présentées au Cabinet devaient généralement être accessibles. Il faut noter que cette caractéristique est commune à la législation

sur l'accès à l'information de nombreux gouvernements. Et, de fait, même la politique fédérale actuelle régissant la communication de documents confidentiels du Cabinet précisait que le matériel documentaire qui n'était pas rédigé en vue d'une présentation au Cabinet mais seulement jointe à cette présentation ne devrait pas être exclu du champ d'application de la *Loi sur l'accès à l'information*.

Toutefois, le projet va au-delà de ce type de documents et couvre d'autres documents exposant des problèmes et des analyses rédigés à l'intention du Cabinet. Une fois que le Cabinet a pris une décision sur une question donnée, ce type d'information devient de nature beaucoup moins délicate et ne devrait pas être considéré comme un document confidentiel du Cabinet. L'Ontario prévoit qu'un document qui ne fait pas état d'options ou de recommandations d'ordre stratégique, mais qui contient du matériel exposant des problèmes et des analyses soumis ou qu'il est prévu de soumettre, pour examen et prise de décision, au Conseil des ministres ou à l'un de ses comités ne constitue plus une information confidentielle du Cabinet une fois que la décision a été prise et rendue. En Colombie-Britannique et en Alberta, l'information contenue dans les données de base et les analyses fournis au Conseil exécutif ou à l'un de ses comités n'est pas considérée comme information confidentielle du Cabinet si :

- la décision a été rendue publique,
- la décision a été rendue, ou
- cinq années ou plus se sont écoulées depuis que la décision a été prise ou considérée.

Cette exception visant les données de base et les analyses est considérée comme l'élément déterminant pour élargir l'accès à l'information sur laquelle s'appuie couramment les travaux du Cabinet sans menacer la confidentialité de ses délibérations. Il s'agit d'un changement important, car il permet d'accroître la responsabilisation du gouvernement et de faire en sorte que le Cabinet obtienne de ses fonctionnaires la meilleure information qui lui sert à prendre des décisions — dans la mesure où cette information pourra faire l'objet d'examen et de commentaires.

La tendance à exclure les données de base et les analyses de la règle d'exception visant les documents confidentiels du Cabinet prévaut dans la majorité écrasante des cas. Il est donc capital que cet élément soit considéré dans toute révision de la *Loi sur l'accès à l'information*.

**Recommandation n°10** : Que toute règle d'exception relative aux documents du Cabinet prévoit également une exception visant les données de base et les analyses, qui se lirait comme suit :

La disposition relative aux documents confidentiels du Cabinet ne s'applique pas

à l'information contenue dans un document qui ne fait pas état d'options ou de recommandations d'ordre stratégique, mais qui expose et analyse des problèmes soumis ou qu'il est prévu de soumettre au Conseil ou à l'un de ses comités, pour examen en vue d'une prise de décision, si :

- i) la décision a été rendue publique,
- ii) la décision a été rendue, ou
- iii) quatre années ou plus se sont écoulées depuis que la décision a été prise ou considérée.

Nous avons choisi la norme de quatre ans, dans la mesure où elle est déjà prévue dans les dispositions de la loi fédérale relatives à la divulgation de documents de travail, largement remplacés aujourd'hui par les parties des mémoires au Cabinet qui exposent des problèmes et des analyses.

**Recommandation n°11** : Que toute règle d'exception s'appliquant aux documents confidentiels du Cabinet prévoie une exception pour tout document ou partie de document joints à une présentation au Cabinet comprenant des documents qui exposent des problèmes et des analyses rédigés en vue d'être soumis au Cabinet ou à l'un de ses comités.

#### **k) Résumés de décisions**

Tous les gouvernements résumant les décisions du Cabinet afin de les communiquer au public ou de permettre à leurs institutions de suivre les directives du Cabinet. Ces résumés ne sont pas tous à la disposition du public sous forme de communiqués de presse ou de documents du même type. Il est donc nécessaire de reconnaître que ces résumés ne sont pas considérés comme des documents confidentiels du Cabinet, une fois qu'ils ont été prélevés d'autres documents susceptibles de révéler le contenu des délibérations du Cabinet ou de l'un de ses comités. Ces résumés (p. ex. les circulaires émises par le Conseil du Trésor pour la mise en oeuvre de décisions se rapportant à une nouvelle politique ou à des compressions budgétaires) devraient régulièrement être mis à la disposition du public.

**Recommandation n°12** : Que toute règle d'exception applicable aux documents confidentiels du Cabinet prévoie une exception visant les résumés de décisions du Cabinet qui ne contiennent pas de renseignements susceptibles de révéler le contenu des délibérations du Cabinet ou de l'un de ses comités.

#### **l) Le Cabinet comme instance d'appel**

De temps en temps, le Cabinet ou l'un de ses comités (p. ex. le Conseil du Trésor)

ont une fonction d'instance d'appel, en vertu de telle ou telle loi. On peut avancer que, dans un tel cas, le document se rapportant à une décision mais non aux avis et aux recommandations qui l'appuient devrait être mis à la disposition du public. Ces décisions sont très souvent communiquées au public. Cependant, il est tout de même nécessaire d'établir une règle générale de façon à ce que de telles décisions ne puissent être traitées comme des documents confidentiels du Cabinet. Cette disposition est prévue dans les lois sur l'accès à l'information de la Colombie-Britannique et de l'Alberta.

**Recommandation n°13** : Que toute règle d'exception visant les documents confidentiels du Cabinet prévoit une exception pour l'information contenue dans les comptes rendus de décisions prises par le Cabinet ou l'un de ces comités lors d'un appel en vertu de la Loi.

#### **m) Divulcation avec le consentement du Cabinet**

Par convention, les premiers ministres et anciens premiers ministres contrôlent l'accès aux documents confidentiels du Cabinet de leur administration. Les ministres et anciens ministres contrôlent l'accès aux documents se rapportant à la prise de décisions du gouvernement ou à la formulation de sa politique. La politique fédérale prévoit que le Cabinet ou le Premier ministre a la discrétion de rendre un document confidentiel du Cabinet accessible au public. Les ministres concernés peuvent exercer cette discrétion pour les documents employés en vue ou faisant état de communications ou de discussions entre ministres sur des questions liées à la prise de décisions du gouvernement ou à la formulation de sa politique.

En Ontario, l'alinéa 12(2)b reconnaît au Conseil des ministres le pouvoir de lever la confidentialité d'un document du Cabinet, lorsque ce document a été préparé sous ses auspices. Ce consentement ne fait pas partie des pratiques courantes ou normales, mais le Commissaire à l'information et à la protection des renseignements personnels de cette province a recommandé de l'utiliser dans les cas où des propositions ou des projets de loi ou de règlements déjà divulgués, pour consultation, à certaines parties, mais dont l'accès a été refusé à d'autres parce que les documents tombent sous le coup de l'exception touchant les documents confidentiels du Cabinet. Selon le Commissaire à l'information, le consentement du Conseil des ministres peut supprimer cette inégalité de l'accès à l'information. Le Cabinet peut, à d'autres occasions, vouloir donner son consentement à la divulgation de renseignements considérés comme faisant partie des documents confidentiels du Cabinet. Les mêmes règles peuvent s'appliquer à un ministre ou à un groupe de ministres après communication d'une décision du gouvernement ou formulation d'une de ses politiques. Dans la mesure où le consentement du Cabinet, du Premier ministre ou d'un ministre diffère de la convention actuelle sur la divulgation des documents confidentiels du Cabinet, il conviendrait d'ajouter un alinéa à la disposition sur la règle d'exception visant les documents confidentiels du Cabinet, afin de reconnaître l'existence de

la procédure par laquelle un premier ministre ou un ministre peut consentir à la divulgation d'un document.

**Recommandation n°14** : Que toute règle d'exception visant les documents confidentiels prévoie une exception pour tout document destiné au Cabinet ou se rapportant à ses travaux, si le Cabinet consent à ce qu'on le communique.

#### **n) Communication pour raisons d'intérêt public**

La divulgation pour raisons d'intérêt public est un problème très vaste et fondamental en tant que tel, qui relève directement de la *Loi sur l'accès à l'information*. Il suffit de dire à ce sujet que la divulgation pour raisons d'intérêt public a été intégrée à la plupart des textes de loi récents sur l'accès à l'information du Canada et il faudra examiner ce point soigneusement dans toute révision de la Loi fédérale. L'Ontario a été la première province à introduire une dérogation pour raisons d'intérêt public dans sa législation. De façon générale, elle prévoit que, quel que soit le contenu de toutes les autres dispositions, le chef d'une institution gouvernementale doit, dès que c'est possible, divulguer tout document au public ou aux personnes concernées s'il a des motifs raisonnables et probables de croire qu'une telle divulgation sert l'intérêt public. La dérogation s'étend aux documents du Cabinet mais la notion d'intérêt public est restreinte, puisque la dérogation ne s'applique qu'à un document qui révélerait un préjudice *grave* (*grave harm*) causé à l'environnement, à la sécurité ou la santé. (*Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*, article 11). La législation ontarienne a également inclus une dérogation pour raisons d'intérêt public dans plusieurs de ses dispositions d'exclusion, mais les documents confidentiels du Cabinet ne sont pas visés (article 23).

La Colombie-Britannique et l'Alberta élargissent la disposition de base de la Loi ontarienne en prévoyant la divulgation de l'information au public, à un groupe concerné, à une personne ou à l'auteur d'un recours en vertu de la Loi lorsqu'un risque de préjudice *important* (*significant harm*) menace l'environnement, la santé ou la sécurité du public ou lorsque la divulgation sert *clairement* l'intérêt public (article 25 de la *Freedom of Information and Protection of Privacy Act* de la Colombie-Britannique et article 31 de la *Freedom of Information and Protection of Privacy Act* de l'Alberta).

Très peu de décisions rendues en vertu des lois provinciales sur l'accès à l'information ont trait à la communication d'information pour raisons d'intérêt public, et la plupart d'entre elles se rapportent à la protection de l'environnement, de la santé et de la sécurité publiques. Il n'y en a aucune sur l'intérêt public dans la divulgation de documents confidentiels du Cabinet. Le moins que l'on puisse dire est que la dérogation pour raisons d'intérêt public ne donne pas lieu à la divulgation d'une multitude de documents confidentiels du Cabinet. Cela devrait rassurer ceux qui craignent que de telles dispositions

menacent gravement la protection de la confidentialité du processus de prise de décisions du Cabinet.

En même temps, il est très difficile de défendre le principe de non-divulgence de l'information, qu'il s'agisse de documents confidentiels du Cabinet ou d'autres, faisant état d'un risque de préjudice *grave* ou *important* menaçant l'environnement, la santé ou la sécurité publiques ou dont la divulgation servirait *clairement* l'intérêt public. Les critères demeurent très élevés et l'information susceptible de correspondre à cette définition serait le plus souvent rendue publique ou communiquée aux groupes ou aux personnes concernées sans qu'ils doivent avoir recours à une demande d'accès.

**Recommandation n°15** : Que toute règle d'exception visant les documents confidentiels soit assujettie à une disposition visant la communication pour raisons d'intérêt public, et que cette disposition prenne de préférence la forme de l'article introduit dans les lois de la Colombie-Britannique et de l'Alberta sur l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels.

#### **o) Restrictions relatives à l'examen et à l'évaluation des documents confidentiels du Cabinet**

On reconnaît généralement le caractère particulier des documents confidentiels du Cabinet en limitant le nombre d'agents indépendants relevant du Parlement qui y ont accès, les examinent et prennent des décisions sur l'accès du public à ces documents, et en stipulant que ces agents doivent avoir un certain niveau hiérarchique. Cette procédure, pleine de sagesse, permet de respecter le principe général de confidentialité des délibérations du Cabinet.

La nature des mécanismes d'examen dépend toutefois de ce que sera la structure globale de l'examen dans le cadre de la *Loi sur l'accès à l'information*, une fois qu'elle sera révisée. Si la Loi n'est pas modifiée, le Commissaire à l'information jouant le rôle d'ombudsman lorsque l'accès à l'information est refusé, il faut donner suite aux recommandations du Comité permanent. Le Comité a recommandé que le refus de communiquer des documents confidentiels du Cabinet ne soit pas transmis au Commissaire à l'information, mais plutôt traité directement par le juge en chef adjoint de la Cour fédérale. Cette façon de procéder serait non seulement extrêmement conflictuelle et coûteuse, mais représenterait aussi une lourde charge pour le juge en chef adjoint. Il semble que certaines considérations pratiques justifient le fait que le Commissaire à l'information soit autorisé à étudier ce type de refus, comme il étudie tous les autres refus. Le Commissaire à l'information devrait toutefois être tenu de limiter la délégation de ses pouvoirs d'enquête, comme le stipulent certaines dispositions se rapportant aux affaires extérieures et à la défense, aux termes du paragraphe 59(2) de la *Loi sur l'accès à l'information*. S'il y a appel devant la Cour fédérale, l'affaire devra être entendue par le juge en chef adjoint,

comme l'exige également l'article 52 sur les affaires extérieures et la défense.

Si, après révision de la législation sur l'accès aux renseignements, il est décidé que le Commissaire à l'information prendra des décisions exécutoires en matière de refus d'accès, ce dernier ne pourra déléguer l'examen et l'évaluation des documents confidentiels du Cabinet qu'à un maximum de quatre fonctionnaires, comme le stipule le paragraphe 59(2) sur les exceptions particulières relatives aux affaires extérieures et à la défense.

**Recommandation n°16** : Que soit incluse dans toute modification à la *Loi sur l'accès à l'information* une disposition limitant le pouvoir de délégation du Commissaire à l'information et que seulement quatre fonctionnaires ou employés du Commissariat à l'information soient autorisés à étudier les refus d'accès aux documents confidentiels du Cabinet; que, en cas d'appel devant la Cour fédérale, la Loi révisée précise que l'affaire sera entendue par le juge en chef adjoint, conformément aux dispositions de l'article 52 de la Loi.

**p) Proposition de disposition d'exception relative aux documents confidentiels du Cabinet**

**Recommandation n°17** : Que l'on modifie l'exception relative aux documents confidentiels du Cabinet de la manière suivante :

1. Le chef de l'institution gouvernementale refusera de communiquer tout document susceptible de révéler le contenu des délibérations du Conseil privé de la Reine pour le Canada, tel que, sans toutefois limiter la portée générale de ce qui précède :
  - a) un ordre du jour, un procès-verbal ou un document faisant état de délibérations ou de décisions du Conseil ou de l'un de ses comités;
  - b) un document contenant des options ou des recommandations stratégiques soumises ou qu'il est prévu de soumettre au Conseil ou à ses comités;
  - c) un document d'information employé en vue ou faisant état de communications ou de discussions entre ministres sur des questions liées à la prise de décisions du gouvernement ou à la formulation de sa politique;
  - d) un document d'information destiné à un ministre sur des questions portées ou qu'il est prévu de porter devant le Conseil ou qui font l'objet de communications ou de discussions dont il est question en c) ci-dessus;
  - e) des projets de politiques ou de règlements;
  - f) des documents contenant des renseignements relatifs à la teneur d'un

document qui entre dans la catégorie dont il est question aux paragraphes de a) à e) ci-dessus, si les renseignements révèlent le contenu des délibérations du Conseil.

2. Le paragraphe 1) ne s'applique pas :
  - a) à un document remontant à 15 ans ou plus;
  - b) à un document, ou à une partie de document, rendant compte d'une décision du Conseil prise suite à un appel en vertu d'une loi fédérale;
  - c) à un document, ou à une partie de document, ne traitant ni d'options ni de recommandations stratégiques et exposant des problèmes et des analyses soumis ou qu'il est prévu de soumettre au Conseil ou à ses comités, pour examen et prise de décision, si :
    - i) la décision a été rendue publique;
    - ii) la décision a été rendue;
    - iii) quatre ans ou plus se sont écoulés depuis que la décision a été prise ou considérée.
  - d) à un document, ou à une partie de document, joint à une présentation au Cabinet exposant des problèmes ou des analyses qui n'a pas été créé en vue d'être soumis à l'examen du Cabinet ou de l'un de ses comités.
  - e) aux résumés de décisions du Cabinet ne contenant aucun renseignement susceptible de révéler le contenu des délibérations du Conseil.
  - f) à un document, ou à une partie de document, destiné au Cabinet ou se rapportant à ses travaux, si le Cabinet consent à ce qu'on le communique.
3. Aux fins des paragraphes (1) et (2), le terme « Conseil » désigne le Conseil privé de la Reine pour le Canada, les comités du Conseil privé de la Reine pour le Canada, le Cabinet et les comités du Cabinet.

---

## Quelques cas en bref

---

Voici un résumé de quelques-unes des constatations du Commissaire. Il s'agit de cas survenus au cours de l'année et qui, aux yeux du Commissaire, revêtent une importance ou un intérêt particuliers sur le plan du droit, des faits ou des principes. Nous nous sommes efforcés encore cette année de présenter la « jurisprudence » du Commissariat dans un style qui soit accessible aux profanes tout comme aux avocats. L'exposé des cas est suivi d'un index disposé de manière à mettre ceux-ci en relation avec des articles précis de la Loi.

### **Combien la voiture du PM a-t-elle coûté? (01-96)**

#### **Contexte**

Un chercheur travaillant pour un sénateur s'est adressé au Bureau du Conseil privé (BCP), en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*, afin d'obtenir des renseignements sur le coût des voitures achetées à l'intention du Premier ministre. L'inscription antérieure d'une question à ce sujet au Feuilleton du Sénat n'avait pas permis d'obtenir de précisions. Le BCP a renvoyé la demande à la GRC, à qui incombe la tâche de transporter le Premier ministre.

La GRC a refusé de divulguer quelque renseignement que ce soit au demandeur. Elle lui a fait valoir qu'elle n'avait aucun document pertinent et que, même si elle en avait, elle ne les lui communiquerait pas pour des raisons de sécurité. Pour justifier sa position, la GRC s'est appuyée sur le paragraphe 16(2) de la *Loi sur l'accès à l'information*, lequel autorise le refus de divulguer des renseignements « dont la communication risquerait vraisemblablement de faciliter la perpétration d'infractions ». Par ailleurs, à l'insu du demandeur, la GRC a fait enquête à son sujet pour voir s'il ne constituerait pas une menace pour la sécurité du Premier ministre.

#### **Problème juridique**

Cette plainte soulevait trois questions : en premier lieu, la GRC avait-elle en mains, oui ou non, les documents pertinents; en second lieu, a-t-elle fait preuve d'une prudence excessive en évaluant la possibilité, comme l'exige le paragraphe 16(2), que leur communication n'occasionne des blessures; et enfin, avait-elle des raisons valables pour enquêter sur le demandeur?

À la première question (les documents existaient-ils?), la GRC a répondu par la négative sous prétexte qu'elle n'avait jamais acheté de voitures pour le Premier ministre. Selon elle, le PM se sert des voitures faisant partie de la flotte de la GRC réservée aux personnalités. Il arrive que l'on achète des véhicules pour la flotte, mais non pour le Premier ministre.

Pour ce qui est de la seconde question, la GRC a soutenu que, même si les documents pertinents existaient, le paragraphe 16(2) de la Loi lui permettrait de ne pas les communiquer. La divulgation de renseignements concernant les véhicules utilisés par le PM pourrait constituer une menace pour sa sécurité et, donc, faciliter la perpétration d'un crime.

Enfin, la GRC a affirmé qu'elle était en droit d'enquêter sur le demandeur. À titre de responsable de la protection du PM, elle estimait que quiconque s'informe du coût de sa voiture, ainsi que des détails relatifs aux modifications y ayant été apportées, pourrait entretenir des visées criminelles. Bien que, à la connaissance du Commissariat à l'information, ce fut la première enquête à avoir jamais été menée au sujet d'une personne parce qu'elle avait présenté une demande de communication officielle, la GRC a jugé nécessaire de faire preuve d'une très grande prudence pour assurer la sécurité du Premier ministre.

À tous les égards, le Commissaire à l'information a demandé à la GRC de reconsidérer ses décisions. En ce qui a trait à la communication des documents, il est arrivé à la conclusion que la GRC avait interprété la demande de façon indûment étroite. Selon lui, le Premier ministre s'était bel et bien vu attribuer des véhicules précis de la flotte destinée aux personnalités. En effet, deux Chevrolet de modèle Caprice Classic 1994 avaient été achetées expressément pour le Premier ministre. De plus, la GRC avait acquis, à l'intention du prédécesseur du Premier ministre, une Buick de modèle Roadmaster 1992 qui servait actuellement au Premier ministre.

Le Commissaire à l'information a également conclu que la GRC avait fait preuve d'une prudence excessive dans son interprétation du paragraphe 16(2). Il n'était pas convaincu de la nécessité de garder secrets tous les renseignements demandés. Par exemple, en quoi cela aiderait-il le demandeur à perpétrer une infraction que de lui révéler la marque, le modèle et le prix de base des trois véhicules utilisés par le Premier ministre? N'importe qui est à même d'en découvrir autant par la simple observation.

D'un autre côté, le Commissaire à l'information a convenu de l'opportunité de ne pas révéler le détail des modifications apportées aux véhicules, de même que les coûts y afférents. Pareils renseignements pourraient aider un éventuel agresseur à évaluer la sécurité relative des véhicules et, par conséquent, faciliter la perpétration d'une infraction contre le Premier ministre. La GRC, s'en tenant à la recommandation du Commissaire, a fait part au demandeur de la marque, du modèle et du prix de base des trois véhicules servant à transporter le Premier

ministre.

En ce qui concerne l'enquête menée par la GRC au sujet du demandeur, le Commissaire à l'information a exprimé son désaccord et sa préoccupation. Il a fait remarquer qu'un sénateur avait tenté d'obtenir les mêmes renseignements peu de temps auparavant sans que la GRC ne déclenche l'alarme. Le Commissaire a également signalé que le Premier ministre avait lui-même fait du genre de voiture qu'il utilisait une question d'intérêt plus ou moins public. « Si les Canadiens qui soulèvent des questions au sujet des dépenses du Premier ministre risquent de faire l'objet d'une enquête de la part de la GRC, je crains que cela ne puisse les dissuader d'exercer leur droit d'accès à l'information », de déclarer le Commissaire à la GRC. En guise de réaction, la GRC a renvoyé la question devant le Commissariat à la protection de la vie privée afin de savoir à quoi s'en tenir.

### **Ce qu'il faut retenir**

Pour que le droit d'accès ait vraiment un sens, les ministères doivent absolument interpréter le libellé des demandes d'accès de façon large et généreuse. Le fait de couper les cheveux en quatre quand il s'agit de déterminer la portée d'une demande ne sert qu'à nourrir le cynisme du public à l'endroit des fonctionnaires.

Si l'on entretient des doutes légitimes quant à la nature des documents que le demandeur désire obtenir, la façon normale de procéder est de l'appeler ou de lui écrire pour le lui demander.

Dans les cas d'exception répondant au critère de la « crainte raisonnable de blessures », comme au paragraphe 16(2), l'excès de prudence ne saurait se justifier du simple fait que le préjudice redouté (en l'occurrence, la blessure ou la mort du Premier ministre) est grave. Que la blessure appréhendée soit légère ou sérieuse, le critère est le même : y a-t-il de quoi conclure, dans une optique de probabilité, que la communication des renseignements risquerait vraisemblablement d'occasionner des blessures? L'attitude voulant que, dans le doute, l'on refuse la communication des renseignements est inadmissible.

Il serait facile de saper le droit d'accès si les Canadiens en venaient à penser qu'ils risquent de faire l'objet d'une enquête du simple fait qu'ils exercent leur droit de demander des documents. Des dispositifs sont prévus dans la *Loi sur la protection des renseignements personnels* pour protéger les noms des demandeurs contre les organismes d'application de la loi. Cependant, ces organismes devraient eux-mêmes prendre soin d'éviter toute tentation abusive de s'ingérer dans la vie privée de ceux ou celles qui demandent l'accès à des renseignements détenus par les responsables de l'application de la loi.

**Quelqu'un pourrait-il me débarrasser de ce rapport gênant?  
(02-96)**

## Contexte

Un ancien employé de Transports Canada (TC) a invoqué son droit d'accès à l'information pour demander au ministère copie d'un rapport de vérification postérieure afférent à un projet de remise à neuf. TC lui a répondu qu'il n'existait pas de rapport de ce genre. Le demandeur ne s'est pas contenté de cette réponse, ayant vu le rapport pendant qu'il travaillait pour le ministère. Il a déclaré que le rapport faisait état du piètre contrôle financier à l'égard du projet de remise à neuf et du peu de rendement obtenu en contrepartie des importants fonds publics dépensés. En outre, le demandeur a soutenu que le rapport confirmait les doléances que l'employé avait exprimées et qui avaient entraîné la perte de son emploi. Il souhaitait s'en servir dans le cadre de l'examen d'un grief auquel il était partie.

Dans sa plainte devant le Commissaire à l'information, le demandeur prétendait qu'un haut fonctionnaire de Transports Canada avait ordonné la destruction du rapport de vérification postérieure, le privant ainsi de son droit d'accès et limitant sa capacité de faire valoir son grief. Le ministère a rétorqué que le rapport avait été détruit parce qu'il était inexact, incomplet et porteur d'allégations non fondées au sujet de la conduite de certains hauts fonctionnaires.

L'enquête a permis de retrouver un exemplaire du rapport demandé malgré qu'un haut fonctionnaire du ministère ait bel et bien ordonné la destruction de tous les exemplaires. Elle a également permis de constater que l'ordre de destruction avait été donné le jour même où le ministère avait reçu la demande d'accès officielle, et ce, dans des circonstances qui ont amené le Commissaire à conclure que le haut fonctionnaire savait que la demande avait été présentée ou était imminente.

## Problème juridique

À quel titre les fonctionnaires sont-ils légalement obligés de conserver les documents qui font l'objet d'une demande d'accès? Tel était l'enjeu principal ici.

Deux textes de loi, la *Loi sur les Archives nationales du Canada* et la *Loi sur l'accès à l'information*, entrent en jeu dans cette affaire. Qu'un document ait ou non fait l'objet d'une demande d'accès, l'article 5 de la *Loi sur les Archives nationales du Canada* stipule qu'aucun document ne doit être éliminé sans l'approbation de l'Archiviste national. Le haut fonctionnaire de TC aurait dû prendre les mesures nécessaires pour vérifier s'il avait l'autorisation, en vertu de la *Loi sur les Archives nationales du Canada*, des *Plans généraux d'élimination des documents du gouvernement du Canada* ou de la *Politique concernant les documents éphémères*, de détruire le rapport en question dans cette affaire. Sinon, et il n'avait pas cette autorisation, l'ordre de destruction était illégal.

Ce qui aggravait l'erreur, c'est que le fonctionnaire qui a ordonné la destruction l'a fait en sachant qu'une demande d'accès avait été faite ou était imminente. Prendre une mesure destinée à priver quelqu'un des droits que lui reconnaît la *Loi sur l'accès à l'information* est répréhensible. Cela étant dit, la Loi ne prévoit aucune infraction ni peine précises pour le genre de comportement adopté.

Au terme de son enquête, le Commissaire a recommandé au ministre des Transports de voir à ce que le rapport découvert soit communiqué au demandeur. Il lui a en outre recommandé de veiller à ce que tous les gestionnaires du ministère soient informés « *qu'il ne faut détruire aucun document du ministère, pour quelque raison que ce soit, si l'on a des raisons valables de croire qu'il fera l'objet d'une demande d'accès* ». Le ministre s'est engagé à donner suite aux deux recommandations.

### **Ce qu'il faut retenir**

La *Loi sur les Archives nationales du Canada* et la *Loi sur l'accès à l'information* ont ceci de semblable qu'elles dépendent toutes deux des fonctionnaires pour éviter la destruction de documents à des fins illégitimes. En même temps, ni l'une ni l'autre ne prévoit de peines pour les contrevenants. Il y a là une lacune à corriger. Toutefois, les règles sont claires : aucun document conservé par une institution fédérale ne peut être détruit sans l'approbation de l'Archiviste national. En outre, même si l'Archiviste a approuvé la destruction, aucun document ne peut être détruit s'il a fait l'objet d'une demande de consultation en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*.

## **Liquidation de La Confédération (03-96)**

### **Contexte**

L'effondrement de La Confédération, Compagnie d'Assurance-Vie a eu des répercussions qui se sont fait sentir jusque dans le domaine de l'accès à l'information. La raison : le tribunal supervisant la liquidation de La Confédération a désigné le Surintendant des institutions financières comme liquidateur de La Confédération. Étant donné que le Bureau du Surintendant des institutions financières (BSIF) est assujéti à la *Loi sur l'accès à l'information*, quelqu'un a demandé que lui soient communiqués certains documents que se sont échangés les anciens directeurs de la Confédération et le Surintendant.

Le BSIF a refusé de fournir les documents au demandeur en soutenant qu'il ne détenait pas ces documents. Lorsque le Surintendant fait office de liquidateur de La Confédération, soutient le BSIF, il ne représente pas le BSIF, et les documents sous son contrôle en tant que liquidateur ne sont donc pas sous le

contrôle du BSIF. Le demandeur s'est plaint de cette réponse au Commissaire à l'information.

### **Problème juridique**

Lorsque le Surintendant des institutions financières fait office de liquidateur, est-ce en sa qualité de sous-chef du BSIF ou comme particulier? Dans la première éventualité, les documents détenus par le Surintendant-et-liquidateur sont assujettis à la *Loi sur l'accès à l'information*; dans la seconde, la Loi ne s'applique pas.

Le BSIF a soulevé deux arguments juridiques. D'abord, il a fait remarquer que le Surintendant avait été nommé liquidateur de La Confédération en vertu de la *Loi sur la liquidation*. Cette loi n'est pas énumérée dans la *Loi sur le Bureau du Surintendant des institutions financières* comme l'un des textes de loi que le Surintendant a la responsabilité d'appliquer. Par conséquent, soutient le Bureau, le Surintendant n'exerce pas ses fonctions de sous-chef du BSIF quand il fait office de liquidateur de La Confédération.

Dans son second argument juridique, le BSIF soutient que les documents détenus par le liquidateur concernant la liquidation de La Confédération sont sous le contrôle de la Cour de justice de l'Ontario, qui a nommé le Surintendant liquidateur de La Confédération.

Pour ce qui est du premier argument du BSIF, le Commissaire a fait remarquer que, bien que le liquidateur ait été nommé en vertu de la *Loi sur la liquidation*, la *Loi sur les sociétés d'assurance* prévoit que le Surintendant propose ses services à titre de liquidateur. Cette dernière loi énonce les pouvoirs et les responsabilités du Surintendant dans l'éventualité de la faillite d'une compagnie d'assurance. Elle est aussi énumérée dans la *Loi sur le Bureau du Surintendant des institutions financières* comme l'un des textes de loi dont le Surintendant est responsable de l'application.

Le Commissaire à l'information a conclu que le Surintendant avait été nommé liquidateur de La Confédération, non pas en tant que particulier, mais précisément en sa qualité de sous-chef du BSIF. En fait, la *Loi sur le Bureau du Surintendant des institutions financières* exige du Surintendant qu'il exerce exclusivement les fonctions énoncées dans la *Loi sur le Bureau du Surintendant des institutions financières*. De plus, plusieurs employés du BSIF sont affectés aux activités courantes se rapportant à la liquidation de La Confédération. Des ressources du BSIF servent à la liquidation, et les coûts seront recouverts auprès de la compagnie d'assurance en vertu de la *Loi sur le Bureau du Surintendant des institutions financières* et de la *Loi sur les sociétés d'assurance*. Le Commissaire a donc rejeté l'argument du BSIF voulant que le Surintendant-et-liquidateur soit distinct du Surintendant-et-responsable de la réglementation.

Le Commissaire rejette également l'affirmation du BSIF voulant que les documents demandés relèvent de la Cour de justice de l'Ontario (Division générale). Il a souligné que l'ordonnance de la cour avait nommé « le Surintendant » comme liquidateur, et non pas le titulaire du poste. De plus, l'ordonnance ne prévoyait pas de restrictions quant au pouvoir du liquidateur de communiquer les documents se rapportant à la liquidation. Au contraire, l'ordonnance lui accordait toute latitude à cet égard. Le Commissaire a aussi souligné que la *Loi sur l'accès à l'information* a préséance sur les autres lois fédérales, dont la *Loi sur la liquidation*.

Pour ces raisons, le Commissaire à l'information a jugé la plainte fondée et recommandé que le BSIF communique les documents demandés, à moins que des exemptions précises, prévues dans la *Loi sur l'accès à l'information*, puissent être justifiées.

Le BSIF a refusé de suivre la recommandation du Commissaire. Le Commissaire a demandé à la Cour fédérale du Canada d'examiner le refus du BSIF de communiquer les documents demandés.

### **Ce qu'il faut retenir (sous réserve, bien entendu, du jugement de la Cour)**

Les fonctionnaires sont appelés à mener de multiples activités en sus de leurs fonctions courantes, comme participer aux travaux de comités internationaux, diriger des collectes de fonds pour des organismes de charité, contribuer à des groupes de travail spéciaux. Certains des documents qu'ils créent dans le cadre de ces activités seront assujettis au droit d'accès, d'autres ne le seront pas.

La question qui se pose quand on détermine si un document « relève » de l'administration fédérale est la suivante : les documents ont-ils été produits ou obtenus dans le cadre des fonctions officielles menées au nom d'une institution gouvernementale qui est assujettie à la *Loi sur l'accès à l'information*? La réponse, estime le Commissaire à l'information, dépendra de facteurs comme : des ressources ministérielles sont-elles utilisées dans la conduite des activités qui ont donné lieu aux documents?; l'activité donnant lieu aux documents se rapporte-t-elle aux responsabilités ministérielles du fonctionnaire?; et les documents sont-ils accessibles à d'autres fonctionnaires? De façon générale, le lieu où sont conservés des documents n'a rien à voir quand on détermine de qui ceux-ci relèvent. Même si un fonctionnaire conserve les documents chez lui ou les remet à quelqu'un de l'extérieur de l'administration fédérale, les documents seront assujettis au droit d'accès s'ils ont été produits ou obtenus par un fonctionnaire dans le cadre de ses responsabilités officielles menées pour le compte d'une institution gouvernementale énumérée à l'Annexe I de la *Loi sur l'accès à l'information*.

## À qui appartiennent ces vidéocassettes? (04-96)

### Contexte

Depuis bien des années, un particulier a recours à la *Loi sur l'accès à l'information* pour obtenir des documents portant sur la recherche financée par Environnement Canada (EC) au sujet des mécanismes moins cruels que le piège à ressort. Ses plus récentes démarches visaient un certain nombre de documents ayant trait à la recherche sur les pièges, dont des vidéocassettes produites pendant l'évaluation de divers types de pièges. Ces cassettes montrent la façon dont divers pièges « traitent » divers types d'animaux à fourrure.

Les recherches sur les pièges sont menées en Alberta, par l'Alberta Environmental Centre (AEC), et financées par l'Institut de la fourrure du Canada (IFC), qui reçoit une aide financière d'EC. Les vidéocassettes ne sont pas détenues comme tel par EC, mais par l'AEC et l'IFC. Environnement Canada a refusé de communiquer les vidéocassettes, soutenant qu'elles ne relevaient pas de lui et que, même si c'était le cas, elles devaient rester secrètes pour éviter de nuire à l'industrie de la fourrure. Le demandeur, qui ne lâche pas prise facilement, a porté plainte au Commissaire à l'information.

### Problèmes juridiques

Cette affaire soulève deux problèmes. Premièrement, les vidéocassettes relèvent-elles vraiment d'EC de sorte qu'elles soient assujetties à la *Loi sur l'accès à l'information*? Deuxièmement, la communication des vidéocassettes peut-elle nuire à l'industrie de la fourrure au Canada et est-ce un motif raisonnable pour en empêcher la communication?

En ce qui concerne la question de savoir de qui relèvent les vidéocassettes, le demandeur a soutenu qu'EC cherchait, à tort, à contourner la *Loi sur l'accès à l'information* en faisant en sorte que les vidéocassettes soient conservées à l'extérieur. Il a aussi prétendu qu'EC avait le droit légitime d'obtenir les vidéocassettes, que ses fonctionnaires les avaient utilisées et que le ministère finançait la recherche dont il est question dans les vidéocassettes. Par conséquent, a-t-il soutenu, les vidéocassettes devraient être considérées comme relevant du ministère aux fins de la *Loi sur l'accès à l'information*.

Pour sa part, Environnement Canada a adopté une position simple — à moins que le ministère détienne concrètement un document donné, celui-ci n'est pas assujetti au droit d'accès. Le ministère a rejeté l'affirmation selon laquelle la décision de ne pas garder les vidéocassettes en sa possession a été prise pour faire en sorte que celles-ci ne soient pas accessibles en vertu de la *Loi sur l'accès*

à l'information.

Le Commissaire, en se fondant sur des jugements récents de la Cour fédérale, a rejeté l'affirmation du ministère voulant qu'il fallait qu'un ministère ait un document en sa possession pour que s'applique la *Loi sur l'accès à l'information*. À son avis, ce qui compte, c'est la question de savoir si le document se rapporte ou non aux responsabilités officielles du ministère et est l'un de ceux pour lesquels le ministère a un droit d'accès.

Dans le cas des vidéocassettes de recherche sur les pièges, le Commissaire a conclu que le ministère avait un droit d'accès légitime aux vidéocassettes, résultant d'un contrat; qu'il est propriétaire des vidéocassettes et du matériel ayant servi à leur production; que ses fonctionnaires avaient eu besoin de visionner les vidéocassettes et qu'ils l'avaient fait tant au ministère qu'à l'extérieur de celui-ci; et que la décision de ne pas garder les vidéocassettes en sa possession reposait sur des considérations relatives à l'accès à l'information.

En concluant que les vidéocassettes de recherche sur les pièges relevaient d'EC et étaient assujetties au droit d'accès, le Commissaire a fait remarquer :

À mon humble avis, l'affirmation du ministère voulant que la *Loi sur l'accès à l'information* ne s'applique qu'aux documents qu'une institution gouvernementale a en sa possession est fautive. Si c'était vrai, cela donnerait aux fonctionnaires le pouvoir de soustraire des documents du droit d'accès simplement en les remettant à un organisme qui n'est pas couvert par la Loi. Tout l'objet du droit d'accès consiste à retirer aux fonctionnaires le pouvoir de décider arbitrairement de la portée du droit d'accès.

Cet aspect étant tranché, le Commissaire a dû ensuite examiner l'affirmation du ministère selon laquelle la non-communication était justifiée en vertu de l'alinéa 20(1)c).

Pour ce qui est de l'alinéa 20(1)c), EC estimait que la communication des vidéocassettes compromettrait le soutien financier que reçoit l'IFC de la Fédération internationale du commerce de la fourrure. Le ministère a également soutenu que la diffusion des vidéocassettes dans les médias nuirait à l'industrie de la fourrure. Enfin, EC a signalé que certaines des vidéocassettes montrent de nouveaux pièges qui ne sont pas protégés par un brevet. La communication pourrait nuire aux inventeurs ou aux fabricants en cause.

Le demandeur a contesté ces assertions. Il a de plus soutenu que les paragraphes 20(2) et 20(6) de la Loi avaient pour effet d'obliger la communication. Pour être plus précis, il a affirmé que la recherche sur les pièges constituait des « essais de produits ou essais d'environnement » dont les résultats, selon le paragraphe 20(2), devraient être communiqués. Le

demandeur estimait aussi qu'en vertu du paragraphe 20(6), la communication servirait l'intérêt public étant donné que les documents concernent la protection de l'environnement — un intérêt public qui, à son avis, l'emporte clairement sur tout préjudice à l'industrie de la fourrure.

Après avoir examiné attentivement les arguments des deux parties, le Commissaire à l'information a conclu que la communication de ces vidéocassettes pourrait raisonnablement se traduire par des pertes financières pour l'Institut de la fourrure du Canada et l'industrie de la fourrure canadienne en général. Il a accepté le point de vue du ministère selon lequel les images d'animaux agonisants, si humanitaire la méthode de mise à mort soit-elle, crée un contexte hostile pour l'industrie de la fourrure.

Quant à l'argument que la recherche sur les pièges constitue l'« essai de produits ou . . . d'environnement », le Commissaire n'est pas d'accord. Il a fait remarquer que des normes n'ont pas encore été approuvées pour les pièges sans cruauté et que la recherche visait justement l'élaboration de telles normes. « Il me semble », a conclu le Commissaire, « qu'une activité n'équivaut à l'essai de produits que lorsque des normes reconnues ont été élaborées et adoptées. »

Le Commissaire n'était pas d'accord non plus avec l'argument du demandeur voulant que la communication était dans l'intérêt public. Il n'était pas convaincu que l'intérêt public serait servi par la communication d'images vidéo montrant des animaux à fourrure piégés dans divers types de mécanismes. Il a ajouté, toutefois, que dès qu'au moins un de ces pièges aura été accepté par le gouvernement comme respectant les normes en matière de piégeage sans cruauté, il pourrait être dans l'intérêt du public que celui-ci voie ce qui arrive aux animaux piégés dans ces dispositifs approuvés.

En résumé, donc, le Commissaire était d'accord avec le demandeur quand il s'agissait de déterminer de qui relevaient les vidéocassettes, mais s'est rangé du côté du ministère en ce qui concerne l'application de l'exception. Le demandeur a indiqué son intention de poursuivre l'affaire devant la Cour fédérale.

### **Ce qu'il faut retenir**

Il n'est pas nécessaire qu'une institution gouvernementale ait en sa possession des documents pour que ceux-ci soient assujettis au droit d'accès. Si les documents concernent les activités de l'institution et que celle-ci a un droit d'accès à l'égard des documents, ceux-ci seront assujettis au droit d'accès, même s'ils sont conservés à l'extérieur.

En ce qui concerne le paragraphe 20(2), une activité ne devient pas un essai, à moins que des normes aient été élaborées pour la conduite des essais. Tant que des normes n'ont pas été mises au point, l'activité constitue de la recherche et ne tombe pas sous le coup du paragraphe 20(2).

## **Des rapports de vérification peu flatteurs (05-96)**

### **Contexte**

Un journaliste a demandé, en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*, que lui soient communiqués certains rapports détenus par l'Agence de promotion économique du Canada atlantique (APECA). L'APECA a mission d'offrir une aide financière aux entreprises dans les provinces de l'Atlantique. Parmi les rapports en question figuraient une étude menée en 1992 sur l'échec de projets pour lesquels l'APECA avait versé plus d'un million de dollars et des documents se rapportant à une vérification exhaustive de la conformité de l'APECA.

L'APECA a refusé de communiquer les rapports, en totalité ou en partie, soutenant qu'il s'agissait de vérifications pas encore terminées et dont la divulgation précoce pourrait compromettre les vérifications elles-mêmes et les méthodes futures de l'APECA en matière de vérification.

Cette réponse a rendu le demandeur perplexe, pour un certain nombre de raisons. Premièrement, l'APECA a pris trop de temps pour répondre à la demande (ce qu'a également constaté le Commissaire à l'information après avoir fait enquête à l'égard de plaintes antérieures relatives au délai). Deuxièmement, le retard et le refus catégorique semblent faire partie d'un « modèle de comportement bureaucratique à l'APECA . . . dans le but de supprimer des documents susceptibles de lui causer du tort » — pour reprendre la formulation du demandeur.

Enfin, le demandeur a eu l'impression que le public aurait peut-être eu intérêt à savoir comment l'APECA gère les deniers publics. À son avis, les raisons qu'a données l'APECA pour justifier le secret sont tout à fait vides et intéressées. Par conséquent, le journaliste s'est plaint au Commissaire à l'information du refus de l'APECA de communiquer les rapports demandés.

### **Problème juridique**

Pour refuser la communication des rapports demandés, l'APECA s'est fondée essentiellement sur l'article 22 de la *Loi sur l'accès à l'information*. Cet article permet de ne pas divulguer des documents :

contenant des renseignements relatifs à certaines opérations — essais, épreuves, examens, vérifications —, ou aux méthodes et techniques employées pour les effectuer, et dont la divulgation nuirait à l'exploitation

de ces opérations ou fausserait leurs résultats.

L'APECA a soutenu que l'étude spéciale de 1992 faisait partie d'une vérification en cours. L'Agence ne pouvait cependant pas montrer comment la communication aurait nuit à la conduite de la vérification. De plus, l'enquête a convaincu le Commissaire qu'il ne s'agissait pas d'une vérification en cours, mais bien d'une étude discrète et complètement terminée. L'étude n'était pas non plus une « vérification » au sens strict du terme. Des documents de l'APECA y réfèrent comme « une évaluation, par rapport à une vérification stricte ». Par conséquent, le Commissaire a conclu que l'article 22 ne justifiait pas que le rapport reste secret et il a recommandé qu'il soit communiqué. L'APECA a accepté.

Pour ce qui est des documents portant sur la vérification exhaustive de la conformité, l'APECA a pu faire la preuve qu'au moment de la demande la vérification n'était pas terminée. Au moment de l'enquête relative à la plainte, toutefois, la vérification était terminée, et le rapport final avait été diffusé. Dans ce cas, l'APECA n'a pas pu montrer comment la communication des documents sur la vérification entraînerait les préjudices énoncés à l'article 22. Les documents retenus ne révélaient pas de techniques ou de méthodes de vérification confidentielles : ils ne faisaient que fournir des précisions sur les observations faites dans le rapport final qui a été diffusé. Là encore le Commissaire a conclu que les exigences de l'article 22 n'ont pas été remplies. L'APECA a suivi la recommandation du Commissaire de divulguer le rapport.

Sur la foi des résultats de son enquête à l'égard de ces plaintes et de celles relatives au délai qui les ont précédées, le Commissaire à l'information a jugé que les préoccupations du demandeur concernant la bonne foi de l'APECA dans le respect de la *Loi sur l'accès à l'information* étaient fondées. Le Commissaire a exprimé ses préoccupations au nouveau président de l'APECA, qui a promis que l'APECA améliorerait son piètre rendement dans le respect des délais de réponse et de l'objet et de l'esprit de la Loi.

### **Ce qu'il faut retenir**

De par leur nature, les vérifications visent à chercher et à signaler la « petite bête ». Elles constituent donc une source d'ennuis potentiels. Le Parlement en est conscient et, à l'article 22, a énoncé des exigences strictes à remplir pour garder secrets les rapports de vérification.

Il est intéressant de noter que cet article est unique parmi les dispositions relatives aux exceptions de la *Loi sur l'accès à l'information*. En effet, pour plusieurs exceptions, les fonctionnaires peuvent refuser la communication de documents s'ils estiment que la divulgation « risquerait vraisemblablement » d'entraîner des préjudices, tandis qu'en vertu de l'article 22, on ne peut refuser

la communication que si la divulgation « nuirait à l'exploitation de ces opérations ou fausserait leurs résultats ». Le critère est entièrement objectif. Il impose un fardeau de la preuve particulièrement lourd à l'institution gouvernementale qui souhaite garder secret un rapport de vérification. La possibilité d'ennuis pour les gestionnaires ou les autorités politiques d'une institution gouvernementale ne fait tout simplement pas le poids.

## **Les politesses de la diplomatie (06-96)**

### **Contexte**

Un journaliste a demandé à deux ministères, nommément Affaires étrangères et Commerce international (AECI) et Défense nationale (DN), de lui communiquer des documents sur les cadeaux remis aux dignitaires étrangers en visite au pays. Il ne s'intéressait qu'aux cadeaux d'une valeur supérieure à 50 \$. Un ministère a communiqué les noms des bénéficiaires, mais pas la valeur des cadeaux, tandis que l'autre n'a divulgué que la valeur des cadeaux. Le journaliste s'est plaint au Commissaire à l'information.

Le refus d'accéder entièrement aux demandes est motivé par des craintes, exprimées par AECI (et partagées par la DN), que la communication porte atteinte à la conduite des relations internationales du Canada. AECI a soutenu que la divulgation inviterait les « comparaisons blessantes » qui, à leur tour, pourraient susciter du ressentiment.

### **Problème juridique**

Est-ce que le paragraphe 15(1) de la *Loi sur l'accès à l'information* autorise à refuser la communication d'information sur les cadeaux remis aux dignitaires étrangers par les responsables du gouvernement canadien? Cette disposition autorise à garder secrets des renseignements « dont la divulgation risquerait vraisemblablement de porter préjudice à la conduite des affaires internationales ».

Pour étayer son opinion (et celle de la DN), AECI a affirmé que les alliés traditionnels et les principaux partenaires commerciaux du Canada ne publient pas d'information sur les cadeaux remis aux dignitaires étrangers. AECI a cité plusieurs exemples où des offenses ou manquements au protocole mineurs en apparence sont devenus des sources de frictions importantes dans des rapports subséquents entre le Canada et l'État ou le dignitaire qui s'est senti insulté.

Le Commissaire s'est renseigné auprès de plusieurs autres pays pour voir si le Canada serait une exception en décidant de rendre publique la valeur des cadeaux remis aux dignitaires étrangers. Il appert que ce ne serait pas le cas.

Le Commissaire a appris que les États-Unis, par exemple, publient chaque année une liste faisant état de la valeur des cadeaux et de l'identité des bénéficiaires (et des donateurs).

Le Commissaire a demandé à AECI et à la DN de reconsidérer leur décision, à la lumière de ce qui semble être un changement d'attitude dans plusieurs pays (et pas seulement aux États-Unis) en ce qui concerne le secret dans ce domaine. Particulièrement, il leur a demandé de tenir compte de la nécessité de rendre des comptes à l'égard des deniers publics servant à payer ces cadeaux. Au lieu d'imposer le secret à l'égard de tous les cadeaux qui sont remis aux dignitaires étrangers, il a demandé à AECI et à la DN de revoir chaque cas en fonction de son bien-fondé, en tenant compte de facteurs comme : l'état de développement de nos relations avec le gouvernement bénéficiaire; le temps qui s'est écoulé depuis que le cadeau a été remis; le dignitaire étranger bénéficiaire est-il encore en poste?; s'agissait-il d'un cadeau remis lors d'une cérémonie?; les dispositions législatives sur la communication dans le pays du bénéficiaire.

AECI et la DN ont tous deux reconsidéré leur décision et divulgué des renseignements supplémentaires. La DN a communiqué une description des cadeaux, l'identité des bénéficiaires et une fourchette de prix pour la valeur des cadeaux. Pour sa part, AECI a choisi de ne pas communiquer les noms des bénéficiaires étant donné qu'il avait déjà communiqué la valeur exacte de tous les cadeaux remis pendant la période de temps demandée. À l'avenir, toutefois, il a convenu d'examiner chaque demande individuellement en tenant compte des facteurs énumérés plus haut.

AECI, et c'est peut-être l'élément le plus important, s'est montré particulièrement sensible à la nécessité de rendre des comptes au public dans ce domaine. À cette fin, il a accepté de rendre publiques sa politique ou ses lignes directrices régissant la fourchette de prix acceptable pour les cadeaux aux représentants étrangers de divers niveaux. Même si, à l'avenir, la valeur exacte d'un cadeau ou le nom du bénéficiaire seront gardés secrets pour protéger les relations internationales, le public connaîtra les règles qui ont régi la dépense.

### **Ce qu'il faut retenir**

Les traditions relatives au secret évoluent dans la sphère diplomatique comme dans d'autres domaines. Partout dans le monde, les services diplomatiques deviennent plus ouverts et rendent davantage de comptes.

En fin de compte, certaines traditions de secret servent mieux les intérêts des diplomates que les intérêts nationaux ou publics. Ce qui ne veut pas dire que le secret n'a pas sa place dans les relations internationales. C'est plutôt une invitation à prendre avec scepticisme les affirmations selon lesquelles la transparence n'a pas sa place dans le domaine de la diplomatie. L'échange de

cadeaux, dans le cadre de la conduite des affaires internationales, en est un excellent exemple. Chaque demande d'information sur ces cadeaux devrait être examinée en fonction de son bien-fondé pour voir, de manière objective, si la divulgation risquerait vraisemblablement de porter préjudice à la conduite des affaires internationales du Canada.

Dans l'évaluation du bien-fondé de chaque demande d'accès, il conviendrait de tenir compte des facteurs suivants :

- l'état de développement des relations du Canada avec le gouvernement du bénéficiaire;
- le temps qui s'est écoulé depuis que le cadeau a été remis;
- le bénéficiaire est-il encore à son poste?;
- le cadeau a-t-il été remis lors d'une cérémonie?;
- l'administration que représente le bénéficiaire communiquerait-elle des renseignements analogues?

## **Qui mène la barque? (07-96)**

### **Contexte**

Au début de 1995, plusieurs personnes, dont un représentant de la SRC, ont demandé à la Défense nationale (DN) de leur communiquer des documents se rapportant à la façon dont la DN avait traité certaines questions découlant de la mission en Somalie : par exemple, le rapport d'une enquête interne amorcée par le vice-chef d'État-major de la défense au sujet d'un incident assez particulier. Il s'agissait du fait que le ministre de la Défense nationale n'avait pas été informé du contenu d'une vidéocassette comportant des scènes où des membres du Commando II du Régiment aéroporté du Canada fêtent avec force bière l'arrivée du week-end, à l'été 1994. Il semblerait que la vidéocassette contenait des scènes encore plus choquantes que ce qu'on avait laissé croire au ministre.

Quelque neuf mois après avoir reçu la demande (et après le dépôt, auprès du Commissaire à l'information, de plaintes bien fondées de non-respect du délai), la DN a refusé de communiquer les documents demandés en soutenant que la communication pourrait porter préjudice à l'enquête en cours. L'enquête en question était menée par la Commission d'enquête sur le déploiement des Forces canadiennes en Somalie (Enquête sur la Somalie). La DN avait demandé à l'Enquête sur la Somalie si celle-ci avait des craintes à l'égard de la divulgation et a reçu la réponse suivante :

Les Commissaires estiment que la communication de cette information maintenant, lorsque les événements dont il est question dans les

documents font encore l'objet d'une enquête par la Commission, risquerait vraisemblablement de porter préjudice à la conduite d'une enquête licite au sens de l'alinéa 16(1)c) de la *Loi sur l'accès à l'information*.

Les demandeurs n'ont pas accepté la réponse qu'ils ont reçue de la DN et se sont plaints au Commissaire à l'information.

### **Problème juridique**

Ces plaintes soulevaient deux questions : premièrement, le ministre de la DN (ou son délégué) a-t-il bien exercé la discrétion que lui confère l'alinéa 16(1)c) de la *Loi sur l'accès à l'information*? Deuxièmement, la communication des documents demandés risquerait-elle vraisemblablement de porter préjudice à la conduite de l'Enquête sur la Somalie?

Pour ce qui est de la première question, l'enquête a établi que la DN avait appliqué l'exception prévue à l'alinéa 16(1)c) à la demande de l'Enquête sur la Somalie. Le ministre de la DN avait déjà approuvé la communication des documents sans invoquer l'alinéa 16(1)c) et ses collaborateurs avaient expliqué que leur décision d'invoquer l'alinéa 16(1)c) procédait de la volonté de collaborer pleinement à l'Enquête sur la Somalie et d'être ainsi perçus. Par conséquent, le Commissaire à l'information a conclu que le ministre de la DN n'avait pas jugé par lui-même que la divulgation des documents en cause risquerait vraisemblablement d'entraîner les préjudices décrits à l'alinéa 16(1)c).

Quant à l'argument voulant que la communication porterait préjudice à l'Enquête sur la Somalie, le Commissaire s'est entretenu avec trois commissaires de l'Enquête. Ceux-ci ont soutenu que la divulgation rendrait le climat de leurs travaux plus « accusatoire », rendrait les témoins moins enclins à coopérer, enlèverait à l'Enquête la maîtrise du déroulement des travaux et prédisposerait les parties appelées à témoigner. Cette dernière préoccupation présentait une importance particulière pour l'Enquête sur la Somalie. On a soutenu que si la DN communiquait à ce moment les documents demandés, des allégations pourraient faire surface dans les médias, auxquelles des témoins ou des parties à l'Enquête ne pourraient répondre (à cause du calendrier) qu'aux dernières étapes de l'Enquête. Selon l'Enquête sur la Somalie, cela donnerait une impression d'injustice étant donné que les personnes touchées, outre qu'elles n'auraient pas eu ces renseignements à l'avance, ne pourraient pas non plus recourir à l'Enquête pour répondre au moment voulu.

Les demandeurs ont soutenu que les préjudices craints relevaient de la plus haute spéculation et que l'Enquête sur la Somalie pouvait les éviter simplement en communiquant les documents à toutes les parties et tous les témoins en même temps qu'aux demandeurs. Autrement dit, ils ont soutenu que plus de transparence était la clé, et non pas plus de secret.

La SRC a maintenu que le refus de communiquer les documents demandés constituait une atteinte à ses droits à la liberté d'expression et à la liberté de la presse garantis par la *Charte canadienne des droits et libertés*. La SRC a soutenu que, n'ayant pas le pouvoir légitime d'empêcher la SRC de diffuser des reportages sur le contenu du document, l'Enquête sur la Somalie tentait de le faire par un autre moyen, en demandant à la DN de garder secrets les documents.

Après avoir entendu tous ces arguments, le Commissaire à l'information a conclu que le critère pour maintenir le secret, énoncé à l'alinéa 16(1)c), n'avait pas été rempli. Il a jugé que les craintes de préjudices potentiels, exprimées par l'Enquête sur la Somalie n'étaient pas justifiées. Le Commissaire a souligné que d'autres commissions d'enquête avaient bien fonctionné sans chercher à faire obstacle aux demandes d'accès à l'information. En fait, il semblerait qu'aucune autre commission d'enquête n'ait de la sorte demandé le maintien du secret.

Pour ce qui est de l'argument de la SRC relatif à la Charte, le Commissaire a fait remarquer que, d'après les déclarations des commissaires de l'Enquête sur la Somalie, ceux-ci cherchaient à empêcher la diffusion dans les médias de reportages sur le contenu de documents sur lesquels ils ne s'étaient pas encore penchés.

Le Commissaire à l'information était convaincu qu'en vertu de la Charte, l'Enquête sur la Somalie ne pouvait pas interdire à la SRC (ou à tel autre média) de publier de l'information comme celle contenue dans les documents retenus. Il a donc conclu que l'Enquête ne pouvait pas faire indirectement ce qu'il lui était impossible de faire directement. De plus, le Commissaire a conclu que l'Enquête sur la Somalie avait cherché à empêcher les médias d'avoir accès à l'information sans recourir à un autre moyen qui aurait moins porté atteinte à la liberté d'expression et à la liberté de la presse. Ce moyen, c'était la communication, au moment opportun, des documents à toutes les personnes intéressées, dont les médias.

Le Commissaire a donc jugé que les plaintes étaient bien fondées et a recommandé à la DN de communiquer l'information retenue à la demande de l'Enquête sur la Somalie.

Le ministre de la Défense nationale a refusé de suivre les recommandations du Commissaire et, avec le consentement des demandeurs, le Commissaire a entrepris une procédure devant la Cour fédérale afin d'obtenir une injonction obligeant la communication des documents.

### **Ce qu'il faut retenir**

De temps en temps, des institutions, gouvernementales ou autres, chercheront à persuader un ministère ayant reçu une demande d'accès de soustraire les documents en question. Il n'y a rien d'anormal ou de mal à cela. Lorsqu'une telle demande est faite, toutefois, le chef de l'institution visée (ou son délégué) doit être personnellement convaincu que le document en question est de ceux qu'il faut garder secrets. La *Loi sur l'accès à l'information* ne permet tout simplement pas qu'une institution visée accède aux vœux d'un tiers, aussi influent soit-il.

Les ministères devraient être particulièrement vigilants lorsqu'un organisme judiciaire ou quasi-judiciaire demande que des documents ne soient pas communiqués aux médias. La Cour suprême du Canada a imposé des limites strictes quant au pouvoir de ces organismes d'interdire la publication d'information se rapportant à des procédures judiciaires. Une telle demande peut constituer une tentative inacceptable par l'organisme d'accomplir indirectement ce qu'il n'est pas autorisé à faire directement.

## **Certains demandeurs sont mieux traités que d'autres (08-96)**

### **Contexte**

Un ancien employé de la Défense nationale (DN) est devenu un utilisateur régulier de la *Loi sur l'accès à l'information* pour deux raisons. Premièrement, il a demandé que lui soient communiqués les documents concernant son congédiement de la DN pour les utiliser dans une poursuite qu'il a intentée contre le ministère pour congédiement injustifié. Deuxièmement, il a mis sur pied une entreprise offrant de présenter des demandes d'accès à l'information au nom d'autres personnes. Ces demandes ne viseraient pas seulement la DN, mais aussi tout autre ministère intéressant ses clients. Aucune de ces activités n'a rendu ce demandeur populaire auprès de la DN, au point que celui-ci s'est plaint au Commissaire à l'information que la DN faisait des distinctions à son égard quand il s'agissait d'appliquer la *Loi sur l'accès à l'information*. Particulièrement, le plaignant a allégué qu'il a dû examiner des documents demandés au Centre de recrutement des Forces canadiennes, tandis que les autres utilisateurs de la *Loi sur l'accès à l'information* peuvent consulter les documents dans une salle de lecture située au Quartier général.

La DN a soutenu qu'elle avait des raisons valables d'interdire au demandeur l'accès à l'immeuble du Quartier général et que, quoi qu'il en soit, il ne s'agissait pas de discrimination parce que la salle de lecture avait été déménagée au Centre de recrutement et qu'aucun client ne consulte de documents au Quartier général.

L'article 71 de la *Loi sur l'accès à l'information* exige que toutes les institutions gouvernementales fournissent, au siège de l'institution (et dans les autres bureaux de l'institution où il est possible sans problèmes sérieux de le faire), des installations de consultation par le public des manuels dont se servent les fonctionnaires dans l'exercice de leurs fonctions. Ces installations sont généralement appelées « salles de consultation » et souvent, comme c'est le cas de la DN, font partie de la bibliothèque du ministère. D'ordinaire, ces salles servent également aux personnes qui souhaitent examiner les documents qu'elles ont demandé en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*. La consultation sur place réduit le coût des photocopies en permettant au demandeur de voir s'il a besoin de copies de chaque page du document en réponse à sa demande d'accès.

### **Problème juridique**

D'une part, étant donné que des salles de consultation sont obligatoires au siège de chaque institution gouvernementale et que les membres du public ont le droit d'y aller, la DN avait-elle le droit de refuser à quelqu'un l'accès à ses installations de consultation au Quartier général? D'autre part, la DN avait-elle le droit de déménager sa salle de consultation à l'extérieur de l'immeuble du Quartier général dans un autre lieu, à Ottawa?

À partir d'une interprétation franche de l'article 71, le Commissaire a conclu que tous les membres du public, y compris le plaignant, ont le droit de consulter les manuels du ministère dans la salle de consultation du Quartier général de la DN. L'article ne prévoit toutefois rien sur l'utilisation des installations de consultation quand il s'agit d'examiner des documents demandés en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*. Dans de tels cas, le Commissaire a conclu que, si certains pouvaient utiliser la salle de consultation au Quartier général, tous devraient le pouvoir — à moins qu'une personne en particulier constitue une menace à la sécurité de personnes ou de biens par sa présence dans la salle de consultation. Dans ce cas, la DN n'a pas pu invoquer de motifs raisonnables lui permettant de croire que le plaignant constituait une telle menace.

En ce qui concerne l'affirmation du ministère voulant qu'il ait respecté le principe du « traitement équitable » en envoyant au Centre de recrutement toutes les personnes souhaitant examiner des documents, l'enquête a confirmé que c'était faux. Personne, à l'exception du plaignant, n'a été envoyé au Centre de recrutement pour examiner des documents; tous les autres demandeurs ont continué d'avoir accès aux installations du Quartier général. De plus, l'article 71 empêcherait la DN de déménager sa salle de consultation à l'extérieur de l'immeuble du Quartier général.

Le Commissaire a jugé que la DN avait, sans justifications, fait des distinctions à l'endroit du demandeur. Cette conclusion a été communiquée au ministère, avec

la recommandation que l'intéressé ait de nouveau accès aux installations du Quartier général en fonction des mêmes principes qui s'appliquent à tous les autres utilisateurs de la *Loi sur l'accès à l'information*. Le ministère a accepté.

### **Ce qu'il faut retenir**

Outre l'exigence juridique formelle énoncée à l'article 71 de fournir au public des installations de consultation, au siège de l'institution, et, si la chose est possible, dans tous les autres bureaux de l'institution, les ministères doivent accorder un même traitement à toutes les personnes souhaitant consulter des documents. Bien entendu, s'il y a des raisons légitimes de croire qu'une personne menace la sécurité de personnes ou de biens, un traitement particulier est indiqué.

Cependant, il n'est jamais indiqué de faire des distinctions à l'égard d'une personne simplement parce qu'elle utilise fréquemment la *Loi sur l'accès à l'information* ou parce qu'elle a intenté une poursuite contre le ministère concerné.

### **Vous payez comptant ou par carte de crédit? (09-96)**

#### **Contexte**

Le Commissaire à l'information a reçu une plainte d'une personne qui n'avait pas obtenu de réponse à l'égard des demandes d'accès qu'elle avait présentées à Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC). Le ministère, en effet, n'avait pas pu répondre rapidement; les demandes ont été égarées, et, par conséquent, il n'avait pas été possible de respecter les délais en matière de réponse. Après l'intervention de l'enquêteur, toutefois, le dossier a été réactivé et les réponses ont été envoyées. Il ne s'agissait pas de mauvaise foi de la part du ministère, mais bien d'un oubli, inévitable dans les grandes organisations.

#### **Digne de mention**

L'enquête menée à l'égard de cette plainte a permis au Commissaire à l'information de découvrir une nouvelle initiative de TPSGC visant à améliorer les services aux demandeurs dans le domaine de l'accès à l'information. Depuis mai 1995, les demandeurs peuvent présenter des demandes de communication par télécopieur s'ils indiquent un numéro de carte de crédit (Visa ou Mastercard). Il n'est en effet plus nécessaire d'envoyer une demande par courrier avec les droits requis de 5 \$. En vertu du nouveau système, la demande est considérée comme ayant été reçue le jour où est reçue la télécopie (s'il s'agit d'un jour ouvrable). On

peut aussi payer par carte de crédit lorsque le ministère fournit une estimation des coûts. Le demandeur n'a qu'à envoyer une autre télécopie autorisant le ministère à imputer les frais supplémentaires à sa carte de crédit.

Comme les personnes qui recourent fréquemment à la *Loi sur l'accès à l'information* en sont parfois terriblement conscientes, le temps perdu entre la mise à la poste des estimations de coûts par les ministères et l'envoi des chèques de paiement peut ajouter d'une semaine à plus d'un mois au temps requis pour le traitement des demandes de communication. TPSGC est le premier ministère à accepter le paiement par carte de crédit des droits à acquitter en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* et mérite nos félicitations pour cette initiative constructive.

## **Une vraie impasse (10-96)**

### **Contexte**

Un résident de la Saskatchewan a demandé à la GRC, en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* fédérale, que lui soient communiqués tous les documents qu'elle détenait à son sujet. La GRC détenait bien des documents concernant le demandeur, mais a refusé de les communiquer parce qu'elle avait recueilli l'information pendant qu'elle fournissait des services de police pour la province de la Saskatchewan. Il y a quelques années, en effet, la Saskatchewan avait demandé à la GRC de garder secrets tous les documents produits pendant qu'elle offrait des services de police en Saskatchewan en vertu d'un contrat conclu avec la province.

Le demandeur, inébranlable, a demandé que les mêmes documents lui soient communiqués, cette fois en vertu de la loi sur l'accès à l'information de la Saskatchewan. Le Procureur général de la Saskatchewan a refusé, affirmant qu'il s'agissait de documents fédéraux que détenaient la GRC, et que ceux-ci n'étaient pas assujettis à la loi provinciale.

Devant cette impasse, le demandeur s'est plaint au Commissaire à l'information de la réponse de la GRC et au Commissaire à l'information de la Saskatchewan de la réponse du Procureur général. Le Commissaire de la Saskatchewan a recommandé que les documents soient communiqués, mais la province a refusé. La cour provinciale, à qui l'affaire avait été déférée, a jugé que l'information devait être communiquée.

Le demandeur, qui n'est pas du genre à laisser tomber un principe, a continué de faire pression pour obtenir satisfaction de la GRC. Quelle raison la GRC pourrait-elle invoquer pour justifier que restent secrets des documents que le demandeur

avait reçus de la province?

### **Problème juridique**

Une disposition de la *Loi sur l'accès à l'information* — le paragraphe 16(3) — oblige la GRC à refuser la communication des documents préparés par la GRC dans l'exercice de fonctions de police provinciale si la province lui a demandé de ne pas les divulguer et que le gouvernement fédéral a accepté.

En prévision de l'entrée en vigueur de la *Loi sur l'accès à l'information*, en 1983, toutes les provinces pour lesquelles la GRC exerçait des fonctions de police ont fait cette demande, et le gouvernement fédéral a accepté.

Depuis lors, toutefois, bien des provinces ont adopté des lois sur l'accès à l'information, ce qui donne la situation singulière où les provinces sont autorisées à divulguer des renseignements, en vertu de la loi provinciale, renseignements que la GRC doit garder secrets en vertu de la loi fédérale. Deux provinces, la Colombie-Britannique et la Nouvelle-Écosse, ont corrigé cette anomalie en annulant leur demande globale de confidentialité.

Le Commissaire à l'information a demandé à la GRC de signaler l'anomalie à la Saskatchewan et de demander à la province l'autorisation de divulguer les renseignements. La GRC a accepté et a obtenu l'autorisation de la province. Peu après, la Saskatchewan est devenue la troisième province à annuler sa demande globale de confidentialité à l'égard des dossiers de police de la GRC.

### **Ce qu'il faut retenir**

Avec l'avènement des lois provinciales sur l'accès à l'information, le paragraphe 16(3) de la *Loi sur l'accès à l'information* fédérale est un anachronisme. Il est temps que toutes les provinces se joignent à la Colombie-Britannique, à la Nouvelle-Écosse et à la Saskatchewan et annulent leur demande, faite en 1983, d'assurer la confidentialité des documents en vertu du paragraphe 16(3) de la *Loi sur l'accès à l'information* fédérale. Entre-temps, avant d'invoquer le paragraphe 16(3) pour refuser la communication de documents demandés, la GRC devrait consulter la province en cause afin d'obtenir l'autorisation, dans ce cas bien précis, de communiquer le document. Bien entendu, le fait de cesser d'invoquer le paragraphe 16(3) ne limiterait pas le droit de la GRC d'invoquer toute autre exception applicable de la *Loi sur l'accès à l'information* fédérale.

## **En attendant Godot (11-96)**

### **Contexte**

À l'été 1994, plusieurs personnes ont demandé à Service correctionnel Canada (SCC) copie d'un rapport interne sur un prisonnier qui s'était évadé d'un établissement carcéral de la C.-B. et qui, pendant qu'il était au large, avait tué un jeune homme. Parmi les personnes qui avaient demandé à voir le rapport figuraient la mère du jeune homme assassiné et un journaliste. En vertu de la Loi, le ministère avait jusqu'au 25 septembre 1994 pour répondre, ce qui comprend une prolongation du délai demandée par le ministère. Après avoir attendu pendant neuf mois une réponse du ministère, le journaliste s'est plaint au Commissaire. Quelles raisons pouvaient-elles bien justifier ce retard?

Il appert que des responsables des SCC avaient examiné le rapport, l'avaient censuré là où c'était nécessaire et avaient transmis le 19 octobre 1994 au Solliciteur général leur recommandation que le document soit diffusé, soit un mois seulement après le délai de réponse établi par la Loi. Le dossier a donc été en suspens, attendant le bon vouloir du ministre et de ses collaborateurs jusqu'en juin 1995, quand est intervenu le Commissaire à l'information.

### **Problème juridique**

Ce qu'il faut déterminer, c'est si le ministère pouvait justifier un retard de neuf mois pour répondre à une demande de communication. Bien entendu, il ne le pouvait pas. Le document en question a été facile à trouver et l'examen n'a pas posé de difficultés. Le problème, c'est que les responsables du SCC, apparemment, ne pouvaient pas faire passer le dossier à travers le processus d'approbation au cabinet du Solliciteur général. Le cabinet semblait convaincu que le bon vouloir du ministre l'emportait sur les droits énoncés dans la *Loi sur l'accès à l'information*.

Le Commissaire à l'information a fait savoir qu'une telle attitude et que d'aussi mauvais antécédents en matière de service (il ne s'agissait pas du premier cas de retard au cabinet du ministre) étaient inacceptables. Il a insisté pour qu'un protocole soit établi de sorte que le cabinet du ministre accède rapidement aux demandes de communication ou, sinon, qu'on y réponde sans attendre l'approbation du ministre. Le ministère a accepté de régler ce problème.

### **Ce qu'il faut retenir**

Il est parfaitement légitime et compréhensible qu'un ministre et son personnel politique insistent pour être tenus au courant des divulgations imminentes en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*. Si le cabinet du ministre fait partie du processus d'approbation pour une demande de communication, toutefois, il est tenu de respecter les délais énoncés dans la Loi. L'application de la Loi ne

s'arrête pas à la porte du cabinet du ministre! Les ministres devraient s'assurer que des procédures sont en vigueur pour leur donner une possibilité raisonnable d'examiner les réponses proposées et qu'une délégation des pouvoirs est prévue si le ministre ne peut pas traiter la demande dans les délais établis par la Loi. Le problème illustré par ce cas ne se pose pas seulement à SCC.

## **De bonnes intentions qui n'empêchent pas les dérapages (12-96)**

### **Contexte**

Un criminologue a porté plainte devant le Commissaire à l'information après que la Commission nationale des libérations conditionnelles (CNLC) eut rejeté sa demande de consultation d'une décision de la Commission visant un détenu. La décision était conservée dans le registre des décisions de la CNLC, registre établi en application de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* de 1992.

Pour justifier son refus, la Commission a invoqué le fait que le criminologue était mandaté par un détenu autre que celui visé par la décision. La CNLC a déclaré qu'elle avait pour politique de ne fournir copie de ses décisions ni aux détenus ni à leurs représentants. Ce qui l'a amenée à adopter cette politique, c'est la crainte qu'advenant qu'une de ses décisions tombe entre les mains d'autres détenus, le détenu visé ne fasse l'objet de harcèlement et de violence physique.

### **Problème juridique**

Cette plainte soulevait la question de savoir si les décisions en matière de libération conditionnelle constituent, oui ou non, des « renseignements personnels » à ne pas divulguer en vertu du paragraphe 19(1) de la *Loi sur l'accès à l'information*. Il n'a pas été difficile de conclure que les décisions de cette nature contiennent des renseignements concernant des personnes identifiables. Cependant, cela ne signifiait pas pour autant qu'il faille nécessairement refuser l'accès aux renseignements en question. L'on doit également tenir compte du paragraphe 19(2) qui stipule :

Le responsable d'une institution fédérale peut donner communication de documents contenant des renseignements personnels dans les cas où : a) l'individu qu'ils concernent y consent; b) le public y a accès; c) la communication est conforme à l'article 8 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

L'alinéa 19(2)c) s'appliquait, en l'occurrence, du fait d'une disposition de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* qui autorise

expressément la divulgation des décisions en matière de libération conditionnelle. Vu que, « aux fins qui sont conformes à des lois du Parlement », l'alinéa 8(2)b) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* autorise la communication de renseignements personnels sans le consentement de la personne qu'ils concernent, le Commissaire a conclu que l'alinéa 19(2)c) de la *Loi sur l'accès à l'information* s'appliquait en l'espèce. À son avis, le secret ne se justifiait pas.

En recommandant la communication des documents, le Commissaire a tenu compte du fait que, de l'aveu même des fonctionnaires de la CNLC, les demandeurs y auraient accès, même s'ils représentaient des détenus, à condition qu'ils ne révèlent pas leur association avec un détenu en particulier. La CNLC ne procède à aucune vérification indépendante pour déterminer s'il y a un lien entre un demandeur et un détenu donné. En fait, le système n'offrait guère de protection aux détenus et incitait les demandeurs à manquer de franchise. C'est le demandeur honnête qui était pénalisé.

La CNLC a accepté de communiquer au demandeur les décisions qu'il avait demandées.

### **Ce qu'il faut retenir**

Les décisions conservées dans le registre de la CNLC ne sont pas automatiquement soustraites au droit d'accès du simple fait qu'elles contiennent des renseignements personnels. L'alinéa 19(2)c) de la *Loi sur l'accès à l'information* autorise la communication à moins que d'autres dispositions d'exception ne puissent se justifier. Chaque fois qu'est invoquée la nécessité de protéger la vie privée de quelqu'un (19(1)), il faut prendre soin de ne pas oublier les cas d'exception prévus au paragraphe 19(2).

Quant à la politique consistant à établir une distinction entre les types de demandeurs, elle est rarement (sinon jamais) justifiable pour une raison très pratique. Le demandeur qui n'est pas autorisé à prendre connaissance des renseignements (pour quelque raison valable que ce soit) peut simplement faire présenter la demande par quelqu'un d'autre et personne ne s'en apercevra. En fin de compte, la distinction n'atteindra pas son but; d'un autre côté, les demandeurs seront incités à manquer de franchise.

## **La fin ne justifie pas les moyens (13-96)**

### **Contexte**

Les représentants du Bloc Québécois ont davantage eu recours à la *Loi sur*

*l'accès à l'information* que les membres des partis d'opposition antérieurs.

En mars, mai et juin 1995, un représentant du chef de l'opposition a présenté des demandes au Bureau du Conseil privé (BCP) et au ministère du Patrimoine canadien. Il cherchait par là à obtenir des renseignements sur la question de l'unité nationale, y compris sur les dépenses engagées par le gouvernement au titre de l'unité.

N'ayant pas reçu de réponse dans les délais prescrits par la Loi, le demandeur a porté plainte devant le Commissaire à l'information. Il soutenait que les ministères avaient failli à leur obligation de lui donner accès aux documents ou de rejeter carrément sa demande. Peu après le dépôt des plaintes, le gouvernement du Québec annonçait, pour le 30 octobre 1995, la tenue d'un référendum sur l'avenir du Québec au sein du Canada.

Les fonctionnaires des ministères concernés ont alors jugé bon, par mesure de prudence, de tarder jusqu'après le 30 octobre pour répondre.

### **Problème juridique**

Dans les deux cas, la question juridique était simple : le gouvernement a-t-il répondu dans les délais prescrits par la Loi? La réponse à cette question était également simple : c'est non.

Par ailleurs, il se posait également une question moins simple : les interrogations du gouvernement quant à ce qui poussait vraiment le Bloc à essayer d'obtenir ces renseignements (compte tenu surtout de l'imminence du référendum) justifiaient-elles son projet d'attendre après le référendum pour répondre? À ce sujet, le Commissaire a fait part de son inquiétude aux ministères concernés devant ce qui lui paraissait être de la mauvaise volonté. Il a émis l'avis que, en l'absence de raisons légitimes de croire que les renseignements demandés pourraient être soustraits à la consultation en vertu des dispositions d'exception de la Loi, les documents devraient être communiqués. Il leur faudrait répondre, que ce soit par l'affirmative ou la négative, sans attendre la tenue du référendum.

Les ministères ont accepté de répondre avant la date du référendum. Patrimoine canadien a tenu parole; le BCP a reculé (ou s'est ressaisi, selon le point de vue) et n'a pas fourni de réponse complète avant le jour du référendum.

### **Ce qu'il faut retenir**

Nulle disposition de la loi ne permet à une institution fédérale de tarder à communiquer des documents pour des motifs stratégiques, quelque valables que ces motifs puissent sembler. S'il existe une raison légitime de craindre que

la communication de documents ne soit à l'origine d'un préjudice, ce qui est fort possible, l'attitude indiquée consiste à invoquer une ou plusieurs des dispositions d'exception de la loi et à refuser la communication. Cependant, si aucune de ces dispositions ne peut être légitimement invoquée, la loi ne permet pas d'atermoiements : il faut communiquer les documents.

Cela étant dit, il n'existe pas de moyens efficaces de censurer les ministères qui ont recours à des faux-fuyants à des fins stratégiques. L'option disponible, consistant à faire appel à la Cour fédérale, prend trop de temps pour être pratique en pareils cas. La seule solution pratique qui s'offre au Commissaire à l'information est d'attirer l'attention du Parlement et du public sur ce problème et de continuer à inciter les hauts fonctionnaires à respecter leurs obligations légales.

## **Les récompenses et médailles : une affaire privée? (14-96)**

### **Contexte**

Pendant de nombreuses années, les spécialistes de la recherche historique ont obtenu des Archives nationales (AN) de l'information sur les médailles et décorations décernées en temps de guerre. Quelle ne furent pas leur surprise et leur frustration lorsque les Archives ont décidé de ne plus divulguer ces renseignements! Les AN ont modifié leur ligne de conduite pour suivre celle adoptée par les ministères de la Défense nationale et des Anciens combattants. De l'avis de ces deux ministères, il fallait éviter de révéler l'identité des personnes qui reçoivent des médailles, des décorations et des récompenses par respect pour leur vie privée. Les Archives ont cru devoir s'inspirer de l'attitude de ces ministères, car c'est d'eux que leur venaient les documents qu'elles possédaient à ce sujet.

Le Commissaire à l'information a reçu onze plaintes contre les AN en provenance de trois spécialistes de la recherche historique.

### **Problème juridique**

Ces plaintes soulevaient la question de savoir si l'article 19 de la *Loi sur l'accès à l'information* exige que les AN refusent la communication de renseignements au sujet des médailles, décorations et récompenses décernées à des particuliers pour leur service de temps de guerre. Selon les Archives, il s'agit là de « renseignements personnels », au sens de l'article 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, qui ne doivent donc pas être communiqués à d'autres en application du paragraphe 19(1).

Les plaignants prétendaient que les Archives avaient négligé de tenir compte des dispositions de l'alinéa 19(2)b interdisant le refus, en vertu du paragraphe 19(1), de communiquer des renseignements auxquels le public a accès.

L'enquête menée par le Commissaire a permis de déterminer qu'une foule de renseignements concernant les décorations et médailles sont du domaine public. Tous les documents de la Première Guerre mondiale, par exemple, sont publics aux yeux des Archives qui y donne accès sur demande. De plus, les décorations et médailles accordées pour bravoure, vaillance, longs services ou autre mérite exceptionnel sont annoncées dans la Gazette du Canada, par la Chancellerie de la Résidence du Gouverneur général et dans des publications de la Défense nationale mentionnant les noms des récipiendaires des temps modernes. Par ailleurs, l'on n'a pas trouvé de listes des récipiendaires de médailles commémoratives de campagne dans des sources publiques.

Le Commissaire a également tenu compte du fait que les médailles et décorations de guerre ont pour objet, de par leur nature même, de témoigner publiquement de l'hommage que l'État veut rendre aux récipiendaires. Les cérémonies de remise des médailles sont publiques, les médailles sont destinées à être portées en public et le compte rendu des manifestations, y compris le récit des faits à l'origine de l'octroi d'une médaille, est publié. Bref, la plupart des médailles commémoratives de campagne ne diffèrent en rien des médailles pour bravoure en ce sens que les deux se veulent un moyen de rendre hommage officiellement à quelqu'un.

Autant les Anciens combattants que les Archives ont convenu que rien ne les justifiait de refuser la communication de renseignements sur les médailles et décorations se rapportant au temps de guerre. Par conséquent, les renseignements ont été communiqués aux trois spécialistes de la recherche historique, et les Archives se sont engagées à coordonner une politique commune de communication de documents de ce genre entre les autres ministères concernés.

### **Ce qu'il faut retenir**

Ce ne sont pas tous les renseignements concernant des personnes identifiables que l'on peut soustraire à la vue de ceux qui veulent y avoir accès. Par exemple, comme en l'occurrence, le droit à la vie privée cède le pas lorsque le public a accès par d'autres moyens aux renseignements en question. Il n'est pas toujours facile de déterminer si les renseignements demandés sont, oui ou non, du domaine public. Les ministères n'ont pas toujours les ressources ou la disposition d'esprit nécessaires pour effectuer les recherches qui s'imposent afin de répondre à cette question. Les demandeurs se doivent également d'aider les ministères à déterminer ce qui est déjà public dans d'autres sources; ils peuvent améliorer leurs chances en faisant une part du travail. Quant aux ministères, ils

doivent toujours accueillir dans un esprit d'ouverture les indications pouvant contribuer à faire la preuve que tels ou tels renseignements personnels sont déjà du domaine public ailleurs.

## **Quand les litiges sont réglés hors cour (15-96)**

### **Contexte**

À la suite d'un cas de harcèlement présumé, le ministère de l'Agriculture a offert des règlements à deux personnes. Étant donné que le ministère de la Justice avait fait office d'avocat pour le ministère de l'Agriculture dans l'affaire, une des deux personnes qui a bénéficié d'un règlement a demandé au ministère de la Justice copie des conditions du règlement obtenu par l'autre personne.

Bien que le ministère de la Justice ait divulgué une grande partie de l'information demandée, il a refusé de communiquer le montant du règlement. Le ministère de la Justice a invoqué le paragraphe 19(1) de la *Loi sur l'accès à l'information* pour justifier son refus, soutenant que le montant constituait des « renseignements personnels » concernant l'autre personne, renseignements qui devaient être protégés pour des motifs de protection de la vie privée.

Le demandeur n'a pas accepté la position du ministère de la Justice et s'est plaint au Commissaire à l'information.

### **Problème juridique**

Le problème juridique qui se pose ici s'énonce facilement. Est-ce qu'un règlement financier intervenu entre la Couronne et une personne constitue un avantage financier facultatif? Dans l'affirmative (à cause de la formulation de l'alinéa 3*l*) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*), la nature exacte de l'avantage et le nom du bénéficiaire doivent être communiqués. Dans la négative, le paragraphe 19(1) de la *Loi sur l'accès à l'information* exige que l'information reste confidentielle.

Le plaignant soutenait que le règlement était entièrement facultatif du point de vue du gouvernement. Celui-ci n'était pas tenu de verser un règlement. À l'appui de ses arguments, le plaignant a signalé que, par le passé, le montant et la nature des règlements de ce genre étaient considérés comme des paiements forfaitaires par la Couronne et l'information était publiée dans les *Comptes publics du Canada*, avec les noms des bénéficiaires et les montants exacts.

Pour sa part, le ministère de la Justice soutenait que les règlements ne sont pas

facultatifs (discrétionnaires) ou forfaitaires, mais qu'ils visent à éviter une obligation potentielle ou à s'en acquitter. Le ministère de la Justice a dit estimer que les règlements comme celui-ci (visant à régler un problème de harcèlement présumé) n'entrent pas dans le type d'avantages financiers prévus à l'alinéa 3/) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Ces règlements n'ont rien à voir avec une largesse faite à des personnes n'ayant aucune réclamation fondée en droit. C'est plutôt ce type de « cadeau » qui est visé à l'alinéa 3/), afin de prévenir l'abus des deniers publics.

Le Commissaire a conclu que les règlements de litiges avec la Couronne ne constituent pas des avantages financiers facultatifs et, par conséquent, les renseignements les concernant peuvent rester secrets en vertu du paragraphe 19(2) de la *Loi sur l'accès à l'information*. Dans ces cas, le Commissaire a-t-il jugé, le contexte d'obligation potentielle exclut ces paiements de la catégorie des paiements purement discrétionnaires.

### **Ce qu'il faut retenir**

L'information au sujet des cadeaux que le gouvernement fait à des particuliers ne peut pas rester secrète pour des raisons de protection de la vie privée. Dans ces cas, la reddition de comptes au public, dit la loi, est prépondérante. Cependant, les montants que le gouvernement a versés à des particuliers dans le but de régler des litiges avec la Couronne ne constituent pas de simples cadeaux. Il existe un contexte d'obligation juridique potentielle. Dans de tels cas, la protection de la vie privée l'emporte, en vertu de la loi, sur la reddition de comptes au public.

## **La commercialisation des documents gouvernementaux (16-96)**

### **Contexte**

Un homme d'affaires a demandé au ministère de la Justice que lui soit fournie une version lisible par un ordinateur des *Statuts révisés du Canada*. Sa demande a été rejetée parce que le ministère prévoyait de rendre l'information disponible sur CD-ROM. La communication de l'information au demandeur, soutenait le ministère, compromettrait ses projets de vendre l'information et, par conséquent, risquerait vraisemblablement de nuire à la compétitivité d'une institution gouvernementale, comme il est décrit au paragraphe a l'alinéa 18b) de la *Loi sur l'accès à l'information*.

Le demandeur s'est plaint au Commissaire à l'information. Il a souligné que les *Statuts révisés du Canada* étaient déjà du domaine public sous forme imprimée. Il soutenait, donc, que l'alinéa 18b) ne pouvait pas s'appliquer pour garder secrète

une information qui était déjà publique. Pendant l'enquête, le ministère de la Justice a invoqué une exception supplémentaire, soit l'alinéa 68a). Il a soutenu que, étant donné que la version imprimée des statuts révisés était publiée et mise en vente au public, la *Loi sur l'accès à l'information* ne s'appliquait pas à ce genre d'information, peu importe le format.

Avant la fin de l'enquête, une version sur CD-ROM avait été mise en vente par l'intermédiaire du Groupe Communications Canada (au coût de 250 \$) et les statuts révisés avaient été rendus accessibles sur Internet.

### **Problèmes juridiques**

Dans ce cas, la première question qui se pose consiste à savoir si le gouvernement peut refuser la communication des documents demandés parce qu'il a l'intention de vendre l'information. L'alinéa 18b) autorise les institutions gouvernementales à refuser la communication de tout document qui contient :

« des renseignements dont la divulgation risquerait vraisemblablement de nuire à la compétitivité d'une institution gouvernementale ».

Le Commissaire a conclu que, au moment de la demande, Justice Canada poursuivait activement le projet de commercialiser les *Statuts révisés du Canada* sur CD-ROM. Il a également conclu que la divulgation prématurée de l'information compromettrait la compétitivité du ministère vis-à-vis un certain nombre d'entreprises privées qui se spécialisent dans la prestation d'un accès à des bases de données de nature juridique. (On peut toutefois s'interroger sur le bien-fondé, pour les gouvernements, de se lancer dans la publication à des fins commerciales, mais c'est une tout autre question.)

Une fois qu'on a répondu à la demande, et pendant l'enquête relative à la plainte, le ministère de la Justice a offert au public la version électronique des lois, de deux façons. Il a d'abord chargé à contrat le Groupe Communications Canada de vendre la version sur CD-ROM au prix de 250 \$. Ensuite, il a rendu les statuts révisés accessibles sur Internet. Cette mesure a soulevé la seconde question qui se pose dans l'affaire : L'article 68 de la Loi s'applique-t-il de manière à exclure la version lisible par ordinateur des statuts de la portée de la *Loi sur l'accès à l'information*?

L'alinéa 68a) prévoit que la *Loi sur l'accès à l'information* ne s'applique pas aux « documents publiés ou mis en vente dans le public ». Le Commissaire a conclu que cette disposition s'appliquait dans ce cas parce que l'information est disponible au public sous deux formes et à un coût raisonnable. Par conséquent, l'alinéa 18b) justifiait la non-communication des documents demandés au moment de la demande et l'alinéa 68a) continue de justifier la non-communication.

## Ce qu'il faut retenir

Une institution gouvernementale peut refuser l'accès aux documents demandés lorsqu'elle a l'intention de mettre l'information sur le marché. Elle doit avoir des projets concrets au moment de la demande. On ne peut invoquer l'alinéa 18b), toutefois, pour justifier que l'on s'approprie les idées des demandeurs pour réutiliser à des fins commerciales ou revendre l'information gouvernementale. Une fois que l'information a été largement mise à la disposition du public par le gouvernement, en supposant que le prix n'est pas déraisonnable, l'alinéa 68a) exclut l'information de la portée de la *Loi sur l'accès à l'information*.

---

## L'affaire somalienne — Le plaignant en a fait une question d'intérêt public (17-96)

---

Autrement que par les résumés de cas présentés ici chaque année, le Commissaire ne rend pas ses conclusions publiques. Dans ce cas-ci, le plaignant, journaliste, a consenti à ce que la conclusion soit publiée *in extenso*. C'est pourquoi la présentation de ce résumé de cas diffère des autres.

Voici les conclusions du Commissaire :

### Dossier 3100-7480/001

Par lettre datée du 20 janvier 1994, vous avez demandé copie de toutes les réponses aux médias (RAM) pour la période allant du 15 mai 1993 au 16 janvier 1994. Le ministère a reçu votre demande le 24 janvier 1994 et vous a répondu le 16 mai. Dans sa réponse, la DN vous a fourni un certain nombre de documents et a invoqué les paragraphes 15(1) et 19(1), ainsi que les alinéas 16(1)c) et 21(1)a) et d) de la loi pour justifier l'exclusion de certaines parties.

Le 10 juin 1994, vous vous êtes plaint devant moi du fait qu'une page des documents avait été exclue. Par suite de notre enquête, la DN vous a communiqué d'autres renseignements et j'en ai conclu, le 4 juillet 1994, que votre plainte était réglée.

Dans une télécopie datée du 16 octobre 1995, vous souteniez que les documents qu'on vous a communiqués en réponse à votre demande du 20 janvier 1994 avaient été altérés sans raison valable avant de vous être remis. Vous me demandiez de faire enquête. Voici donc mes conclusions à ce sujet :

1. Les documents que vous a communiqués la DN en réponse à votre demande du 24 janvier 1994 en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* étaient des versions altérées des RAM que vous aviez demandées.
2. Les altérations avaient consisté à biffer les passages suivants : nom de fichier, demandeur, préparé par, consultation, distribution, remarques, contexte et autorisation. L'on en avait fait des blocs sur un micro-ordinateur, que l'on avait effacés, pour ensuite resserrer les parties restantes de manière à donner l'illusion d'un document complet, inaltéré.

3. Les altérations étaient, selon moi, importantes.
4. Les altérations n'avaient pas été faites par erreur, par inadvertance, par mégarde ou par ignorance de la Loi. Elles avaient plutôt été faites délibérément et elles contrecarraient votre droit légitime d'accès aux versions originales.
5. Plusieurs fonctionnaires de la Direction générale des affaires publiques (DGAP) ont pris part directement à la décision d'altérer les documents demandés. J'ai informé le ministre de la Défense des noms de ceux qui, à mon avis, ont pris les décisions et les mesures ayant eu pour effet de vous priver de vos droits légitimes.
6. Dans sa réponse du 16 mai 1994 à votre demande d'accès, ce n'était pas la première fois que la Défense nationale vous fournissait des documents altérés. Précédemment, en réponse à une demande informelle que vous aviez adressée à la DGAP en vue d'obtenir les mêmes RAM, ce sont également des versions altérées que vous aviez reçues. Les altérations étaient les mêmes que celles décrites plus haut au numéro 2.
7. La décision de vous fournir des documents altérés en réponse à votre demande informelle résultait, selon moi, d'une ignorance de la loi. Les fonctionnaires de la DGAP croyaient qu'il leur était permis de ne vous fournir que les parties des RAM contenant les renseignements qui auraient été communiqués au téléphone à une personne qui aurait posé une question sur le sujet abordé dans la RAM.
8. Les fonctionnaires de la DGAP ne croyaient pas (et ne croient toujours pas) que la fourniture de documents altérés en réponse à une demande informelle constitue un acte répréhensible. Je ne suis pas d'accord. Si une institution fédérale choisit de donner suite à une demande informelle d'accès à des documents, dès lors, ou bien elle doit fournir les documents originaux sans altération, ou bien elle doit faire en sorte que toute altération ou suppression soit facile à repérer en voyant le document. Si l'institution ne veut pas communiquer les documents dans leur version originale, elle devrait, à mon sens, faire savoir à l'auteur de la demande informelle qu'elle lui fournit des documents altérés et qu'il peut demander officiellement les originaux en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*. À moins que le demandeur en soit informé, la fourniture de documents altérés en réponse à une demande informelle est contraire à l'esprit de la *Loi sur l'accès à l'information*, sinon entachée de manque de professionnalisme, voire immorale.

9. Lorsque la DN a reçu la demande formelle que vous avez ensuite présentée en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*, les fonctionnaires de la DGAP se sont demandé s'ils devaient vous fournir les RAM originales et vous expliquer pourquoi elles différaient des versions altérées qu'ils vous avaient fournies en réponse à votre demande informelle. Ils ont décidé de ne pas être francs avec vous.
10. La tromperie aurait pu ne jamais être mise au jour, car les fonctionnaires de la DGAP ont donné des ordres clairs et directs de détruire tous les originaux des RAM. J'ai informé le ministre de la Défense de l'identité des fonctionnaires qui, à mon avis, ont donné cet ordre.
11. L'ordre de détruire les documents originaux n'a pas été complètement exécuté. Certains doubles ont été détruits en même temps que quelques originaux. La destruction complète des RAM originales a été contrecarrée par un certain nombre d'employés vigilants, courageux et honorables de la DN, autant des militaires que des civils, qui ont tardé à obéir à certains ordres ou ont fait part à leurs supérieurs de leurs préoccupations au sujet des ordres reçus. J'ai mentionné les noms de ces personnes dans mon rapport au ministre de la Défense.
12. Certains hauts fonctionnaires et membres du personnel de l'accès à l'information ne sont absolument pas à blâmer dans cette affaire, selon moi, même s'ils ont joué un rôle dans le processus d'autorisation menant à la communication des documents altérés que vous avez reçus. J'ai également mentionné leurs noms dans mon rapport au ministre de la Défense.

### **Recommandations**

Dans la foulée de ce qui précède, j'ai recommandé au ministre de la Défense de voir à ce que les mesures suivantes soient prises :

1. Que ceux qui ont délibérément violé votre droit légitime d'accès à des documents soient appelés à rendre des comptes;
2. Que ceux qui ont mis au jour cet acte répréhensible et ont fait en sorte d'assurer la préservation des documents originaux soient mis à l'abri des conséquences préjudiciables que cela pourrait avoir pour leur carrière;
3. Que des directives écrites soient données à tous les employés de la

DN (civils et militaires) quant à leurs obligations par rapport aux demandes (formelles et informelles) d'accès aux documents conservés par le ministère.

### **Dossier 3100-7481/001**

Le 13 juin 1994, la Défense nationale a reçu votre demande de copie de toutes les RAM pour la période comprise entre le 17 janvier et le 7 juin 1994. Le ministère a répondu le 23 juin, vous informant qu'il avait cessé d'utiliser les RAM en janvier 1994 par suite d'une importante restructuration de la DGAP et de l'instauration de plusieurs nouvelles mesures. Vous avez également reçu une liste des raisons pour lesquelles les RAM n'étaient plus jugées nécessaires.

Le 16 octobre 1995, vous vous êtes plaint devant moi que la réponse était fausse. Voici mes conclusions à ce sujet :

1. La réponse de la Défense nationale à votre demande du 13 juin 1994 était fausse. En fait, la production de RAM s'est poursuivie à la DN jusqu'au milieu de 1994.
2. La réponse fausse n'avait pas été donnée par erreur, par inadvertance, par mégarde ou par ignorance de la loi. Elle découlait plutôt de la volonté de vous priver de votre droit légitime d'accès aux documents demandés.
3. Plusieurs fonctionnaires de la DGAP ont pris part directement à la décision de vous communiquer une réponse fausse. J'ai informé le ministre de la Défense des noms de ces personnes.
4. Le SMA associé (Politiques et Communications) d'alors n'a pas essayé sciemment de vous induire en erreur. Il a été lui-même induit en erreur. Il s'est fié aux assurances données par d'autres voulant que l'on ne se serve plus des RAM.
5. Toutes les personnes ayant eu quelque chose à voir dans la réponse à votre demande n'ont pas été très franches en ne vous disant pas que les RAM avaient simplement subi une légère modification de forme et avaient été rebaptisées, en anglais, Media Response Lines (MRL). En fait, jusqu'ici, il n'existe pratiquement pas de différence entre les RAM et les MRL.
6. La politique consistant à remplacer les RAM par les MRL (jamais pleinement mise en oeuvre) a été adoptée pour diverses raisons. Officiellement, aux niveaux supérieurs, l'on nous a dit que le but était

d'améliorer l'exactitude, la spécificité et l'actualité des réponses aux médias. Après 72 heures, il ne fallait pas fournir le contenu d'une MRL en réponse à une question des médias, à moins d'en avoir vérifié l'exactitude auprès des responsables de programme.

À titre officieux, l'on nous a fait savoir au niveau opérationnel de la DGAP que le passage des RAM aux MRL semblait venir en réaction directe à votre demande d'accès aux RAM. La règle des 72 heures y était interprétée comme une demande formelle de destruction des MRL après 72 heures et, donc, d'annulation du droit d'accès. Cette confusion a été alimentée par l'absence de directives écrites pour guider la mise en oeuvre du changement prévu.

7. À mon sens, avant de détruire un document, les fonctionnaires doivent obtenir l'autorisation de l'Archiviste national. De plus, même si un document répond aux critères d'élimination existants, il ne peut pas être détruit s'il a fait l'objet d'une demande de communication.

### **Recommandations**

Compte tenu de ce qui précède, j'ai fait les recommandations suivantes au ministre de la Défense :

1. Que ceux qui ont délibérément violé votre droit légitime d'accès à des documents soient appelés à rendre des comptes.
2. Que des directives écrites soient données à tous les membres de la DN (civils et militaires) leur exposant les exigences à remplir avant de pouvoir détruire des documents.
3. Que tous les employés de la DN se voient rappeler qu'il faut interpréter généreusement les demandes de renseignements et ne pas les rejeter pour de simples considérations techniques telles que le fait de coiffer du mauvais titre le document désiré.

### **Conclusion**

Ces affaires n'ont pas été que négatives pour la Défense nationale. L'acte répréhensible m'a d'abord été signalé par le sous-ministre de la Défense. En outre, le sous-ministre et le chef d'état-major de la Défense d'alors ont ordonné la tenue de deux enquêtes sur les incidents, l'une menée par le vérificateur interne (services d'examen) et l'autre, par la police militaire. L'enquête effectuée par le Commissariat a été grandement facilitée par la collaboration du personnel de la DN qui a mené les deux enquêtes

internes. J'ai choisi de ne pas vous révéler les noms de ceux qui, à mon avis, se sont mal conduits dans cette affaire. J'ai pris cette décision sur la foi d'avis juridiques selon lesquelles la démarche inverse risquerait de nuire à d'éventuelles poursuites intentées ultérieurement contre eux.

Étant donné que vous avez fait une question d'intérêt public du rôle joué dans cette affaire par l'actuel CEMD, j'aimerais formuler une ou deux observations sur ce point. L'enquête m'a convaincu que le général Boyle n'était pas au courant du stratagème destiné à altérer les documents avant leur communication et qu'il n'y pas pris part. De même, je suis convaincu que c'est de bonne foi et en croyant honnêtement à la véracité de ses affirmations qu'il a donné l'assurance qu'il n'existait pas de RAM.

**Nota :** Le Commissaire a été saisi de nouveaux éléments de preuve depuis la conclusion de cette enquête. Par conséquent, l'enquête a été rouverte après que le Commissaire eut pris l'initiative d'une plainte contre la Défense nationale. Il sera rendu compte des résultats dans le prochain rapport annuel.

---

## Index des affaires citées dans le rapport annuel de 1995-1996

---

ARTICLE DE LOI	N° DU CAS
4	04-96 <b>À qui appartiennent ces vidéocassettes?</b> (EC) (Documents relevant d'une institution fédérale)
	03-96 <b>Liquidation de La Confédération</b> (BSFI) (Documents relevant d'une institution fédérale)
6	01-96 <b>Combien la voiture du PM a-t-elle coûté?</b> (BCP) (Demande de communication - Trouver le document)
10(1)a)	02-96 <b>Quelqu'un pourrait-il me débarrasser de ce rapport gênant?</b> (TC) (Document n'existe pas)
10(3)	11-96 <b>En attendant Godot</b> (SCC) (Présomption de refus)
	13-96 <b>La fin ne justifie pas les moyens</b> (BCP) (Présomption de refus)
11	09-96 <b>Vous payez comptant ou par carte de crédit?</b> (TPSGC) (Frais de communication)
15(1)	06-96 <b>Les politesses de la diplomatie</b> (AECI) (Affaires internationales - Risquerait vraisemblablement - Préjudice)
16(1)c)	07-96 <b>Qui mène la barque?</b> (DN) (Enquêtes licites - Risquerait vraisemblablement - Préjudice)
16(2)	01-96 <b>Combien la voiture du PM a-t-elle coûté?</b> (BCP) (Faciliter la perpétration d'infractions - Risquerait vraisemblablement)

- 16(3)** 10-96 **Une vraie impasse** (GRC) (Fonctions de police - Province - Consentit à ne pas divulguer)
- 18b)** 16-96 **La commercialisation des documents gouvernementaux** (Justice) (Intérêts économiques du Canada - Risquerait vraisemblablement - Nuire à la compétitivité d'une institution fédérale)
- 19(1)** 15-96 **Quand les litiges sont réglés hors cour** (Agr) (Renseignements personnels - Avantages financiers facultatifs - Nature précise de ces avantages)
- 19(2)** 12-96 **De bonnes intentions qui n'empêchent pas les dérapages** (CNLC) (Renseignements personnels - Cas où la divulgation est autorisée - Conformément - Autres lois fédérales)
- 14-96 **Les récompenses et médailles : une affaire privée?** (AN) (Renseignements personnels - Cas où la divulgation est autorisée - Le public y a accès)
- 20(1)c)** 04-96 **À qui appartiennent ces vidéocassettes?** (EC) (Risquerait vraisemblablement - Pertes ou profits financiers)
- 20(2)** 04-96 **À qui appartiennent ces vidéocassettes?** (EC) (Essais de produits - Essais d'environnement)
- 20(6)** 04-96 **À qui appartiennent ces vidéocassettes?** (EC) (Raisons d'intérêt public - Justifier nettement - Pertes financières)
- 22** 05-96 **Des rapports de vérification peu flatteurs** (APECA) (Examens et vérifications - Nuirait à l'exploitation de ces opérations)

- 30(1)f)** 17-96 **L'affaire somalienne — Le plaignant en a fait une question d'intérêt public** (DN) (Plaintes - Toute autre question - Obtention de documents en vertu de la présente loi)
- 68a)** 16-96 **La commercialisation des documents gouvernementaux** (Justice) (Publiés - Mis en vente - Non-application de la loi)
- 71** 08-96 **Certains demandeurs sont mieux traités que d'autres** (DN) (Communication des manuels - Installations de consultation - Siège de l'institution - Autres bureaux de l'institution - Possible sans problèmes sérieux)

### **Abréviations**

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

AECI	Affaires étrangères et Commerce international
AGR	Agriculture et Agro-alimentaire Canada
AN	Archives nationales du Canada
APECA	Agence de promotion économique du Canada atlantique
BCP	Bureau du Conseil privé
BSFI	Bureau du Surintendant des institutions financières
CNLC	Commission nationale des libérations conditionnelles
DN	Défense nationale
EC	Environnement Canada
GRC	Gendarmerie royale du Canada
Justice	Justice Canada
SCC	Service correctionnel Canada
TC	Transports Canada
TPSGC	Travaux publics et Services gouvernementaux Canada

---

## Enquêtes et examens

---

Au cours de l'année visée par le rapport, 1 712 plaintes contre des institutions fédérales ont été déposées auprès du Commissaire (voir le Tableau 1). Cela représente une augmentation de 68,5 p. 100 par rapport à l'exercice précédent.

Fait encourageant : la vaste majorité des plaintes ont pu être réglées. Le Tableau 2 montre que 1 530 enquêtes relatives à des plaintes ont été menées à terme; 64,1 p. 100 d'entre elles ont donné lieu à des mesures correctives satisfaisantes aux yeux du Commissaire, tandis que 20,8 p. 100 ont été jugées non fondées. Dans six cas, il n'a pas été possible d'arriver à un règlement. Au moment d'écrire ces lignes, le Commissaire avait saisi la Cour fédérale de trois de ces dossiers.

Environ 55,1 p. 100 des enquêtes terminées portaient sur des plaintes pour retard. Le Commissaire considère toujours la résolution du problème des retards comme une priorité absolue. (Voir aux p. \_\_ à \_\_ une analyse du problème des retards.)

Comme le Tableau 3 permet de l'observer, le temps total consacré à l'instruction des plaintes s'est amélioré par rapport à l'an dernier. Si la Direction des enquêtes a enregistré une augmentation de 58,3 p. 100 du nombre de plaintes reçues, elle a mené à bien 59,3 p. 100 de plus de dossiers que l'an dernier. Toutefois, avec une augmentation de 55,2 p. 100 de l'arriéré des cas (voir le Tableau 1), on peut s'inquiéter de la capacité du Commissariat de mener des enquêtes approfondies dans un délai raisonnable.

Le Commissaire poursuit son action avec un petit effectif de 19 enquêteurs — malgré l'augmentation de la charge de travail. Bien que tout soit mis en oeuvre pour assurer la qualité des enquêtes et leur conduite dans un délai raisonnable, il faudra à terme davantage d'enquêteurs pour assurer au public un niveau de service acceptable.

Depuis 1992, le nombre de plaintes déposées au Commissariat a augmenté de 134,9 p. 100. Heureusement, le gouvernement n'a pas décidé, du moins pas encore, d'imposer des compressions au Commissariat pour l'exercice 1997-1998. Quoi qu'il en soit, 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.

Parmi les plaintes achevées, les cinq institutions ayant fait l'objet du plus grand nombre de plaintes sont :

Défense nationale	421	
Finances	205	
Citoyenneté et Immigration	159	
Revenu Canada	58	
Santé Canada		56

Il est intéressant de faire des comparaisons avec les cinq institutions ayant fait l'objet du plus grand nombre de plaintes ces dernières années. L'an dernier, Citoyenneté et Immigration venait en tête, avec 149 plaintes, suivi de la Défense nationale (114 plaintes), de Revenu Canada (89 plaintes), de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié (54 plaintes) et Transports Canada (49 plaintes). Nous nous réjouissons de constater que, cette année, Transports Canada et la Commission de l'immigration et du statut de réfugié ne figurent plus parmi les cinq institutions ayant fait l'objet du plus grand nombre de plaintes. Ils méritent nos félicitations pour avoir amélioré leur rendement. Malheureusement, le rendement de Santé Canada et des Finances s'est détérioré, comme l'indique le nombre de plaintes portées contre eux. Le nombre de plaintes visant Santé Canada a presque triplé par rapport à 1994-1995, tandis qu'il a presque quadruplé dans le cas des Finances depuis l'an dernier.

La situation s'améliore à Citoyenneté et Immigration. L'an dernier, le ministère occupait en effet le premier rang du palmarès, pour glisser au troisième cette année. C'est aussi le cas de Revenu Canada qui, bien qu'il figure encore parmi les cinq premiers, est passé du troisième au quatrième rang.

Le cas de la Défense nationale est des plus décevants et troublants. Ce ministère reçoit l'honneur discutable de l'institution faisant l'objet du plus de plaintes dans l'administration fédérale. Le nombre de plaintes déposé contre lui a presque quadruplé par rapport à l'an dernier et, pour la période visée par le présent rapport, 86,6 p. 100 des plaintes le concernant ont été jugées fondées. Des signes encourageants donnent à penser que le ministère tient vraiment à améliorer son rendement, et la haute direction s'est montrée déterminée à régler le plus grand problème, le retard.

## Examens

Pendant l'année visée par le présent rapport, le Commissariat a terminé un examen exhaustif de l'administration des demandes de communication aux termes de la *Loi sur l'accès à l'information* au ministère de l'Environnement. Les résultats sont extrêmement favorables. Environnement Canada représente un exemple de prestation d'un service rapide et constamment professionnel aux demandeurs. Les quatre membres très compétents du service de l'accès méritent des félicitations pour l'importance qu'ils accordent au service. Comme, d'ailleurs, les gestionnaires de programme de tout le ministère. Ceux-ci prennent au sérieux leurs responsabilités en vertu de la Loi (contrairement à d'autres

ministères, où l'accès est considéré comme une tracasserie peu importante), et l'on s'efforce de respecter les délais et de manifester la plus grande transparence possible. Par conséquent, peu de plaintes sont déposées contre Environnement Canada, et les quelques recommandations d'amélioration du Commissaire (relativement mineures) ont été mises en oeuvre.

<b>Tableau 1</b>		
<b>ÉTAT DES PLAINTES</b>		
	<b>1<sup>er</sup> avril 1994 au 31 mars 1995</b>	<b>1<sup>er</sup> avril 1995 au 31 mars 1996</b>
Non achevées de l'année précédente	274	330
Ouvertes durant l'année	1 016	1 712
Achevées durant l'année	960	1 530
Sous enquête	330	512

<b>Tableau 2</b>						
<b>CONCLUSIONS DES PLAINTES</b>						
<i>du 1<sup>er</sup> avril 1995 au 31 mars 1996</i>						
<b>Conclusions</b>						
<b>Catégorie</b>	Réglée	Non réglée	Bien-fondé non établi	Aban- donnée	<b>TOTAL</b>	<b>%</b>
Refus de divulguer	274	1	179	17	471	30,8
Retard (présomp- tion de refus)	596	4	47	196	843	55,1
Prorogation de délai	76	-	38	2	116	7,6
Frais	18	-	33	6	57	3,7
Langue	1	-	-	-	1	0,1
Publications	-	-	-	-	-	-
Divers	15	1	22	4	42	2,7
<b>TOTAL</b>	<b>980</b>	<b>6</b>	<b>319</b>	<b>225</b>	<b>1 530</b>	<b>100%</b>
100%	64,1	0,4	20,8	14,7		

<b>Tableau 3</b>						
<b>DÉLAI D'EXÉCUTION (MENSUEL)</b>						
<b>Catégorie</b>	<b>93.04.01 - 94.03.31</b>		<b>94.04.01 - 95.03.31</b>		<b>95.04.01 - 96.03.31</b>	
	Mois	Plaintes	Mois	Plaintes	Mois	Plaintes
Refus de divulguer	5,40	378	5,87	432	6,26	471
Retard (présomption de refus)	2,18	221	2,36	342	2,54	843
Prorogation de délai	2,54	38	3,22	68	2,40	116
Frais	2,96	41	4,36	50	5,58	57
Langue	3,68	1	-	-	3,48	1
Publications	-	-	-	-	-	-
Divers	3,86	54	4,02	68	5,76	42
<b>Moyenne</b>	<b>4,03</b>	<b>733</b>	<b>4,22</b>	<b>960</b>	<b>3,88</b>	<b>1 530</b>

Tableau 4

**RÉPARTITION DES PLAINTES PAR CONCLUSION**  
(selon l'institution fédérale)

*du 1<sup>er</sup> avril 1995 au 31 mars 1996*

<b>INSTITUTION FÉDÉRALE</b>	<b>Réglée</b>	<b>Non réglée</b>	<b>Bien-fondé non établi</b>	<b>Abandon- née</b>	<b>TOTAL</b>
Administration de pilotage de l'Atlantique	1	-	-	-	1
Affaires indiennes et du Nord	10	-	4	-	14
Affaires étrangères et commerce international	19	-	6	4	29
Agence de promotion économique du Canada atlantique	21	-	1	-	22
Agence spatiale canadienne	3	-	-	-	3
Agriculture et Agro-alimentaire Canada	21	-	7	-	28
Anciens combattants Canada	2	-	3	1	6
Archives nationales du Canada	31	-	9	1	41
Banque du Canada	6	-	1	-	7
Bureau du Conseil privé	26	-	8	-	34
Banque fédéral de développement	-	-	1	-	1
Bureau fédérale de développement régional (Québec)	2	-	1	-	3
Bureau du surintendant des institutions financières	2	1	-	-	3
Citoyenneté et Immigration	106	-	43	10	159
Comité de surveillance des activités de renseignements de sécurité	3	-	1	-	4
Commission canadienne des droits de la personne	1	-	-	-	1
Commission de l'immigration et du statut de réfugié	15	-	13	1	29
Commission de la capitale nationale	40	-	6	-	46
Commission de contrôle de l'énergie atomique	1	-	1	-	2
Commission de la fonction publique	1	-	1	-	2
Commission nationale des libérations conditionnelles	2	-	1	-	3
Commission des plaintes du public contre la GRC	3	-	-	-	3
Condition féminine Canada	-	-	1	-	1
Conseil de recherche en sciences humaines du Canada	-	-	-	1	1

<b>Tableau 4</b>					
<b>INSTITUTION FÉDÉRALE</b>	<b>Réglée</b>	<b>Non réglée</b>	<b>Bien-fondé non établi</b>	<b>Abandonnée</b>	<b>TOTAL</b>
Conseil du Trésor du Canada - Secrétariat	7	-	9	-	16
Conseil des Arts du Canada	2	-	-	-	2
Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes	-	-	1	-	1
Conseil national de recherches du Canada	-	-	1	-	1
Construction de Défense Canada	-	-	1	-	1
Corporation commerciale canadienne	1	-	1	-	2
Défense nationale	359	5	53	4	421
Développement des ressources humaines Canada	14	-	8	1	23
Diversification de l'économie de l'Ouest	3	-	1	-	4
Environnement Canada	15	-	4	-	19
Finances	20	-	3	182	205
Gendarmerie royale du Canada	19	-	16	1	36
Industrie Canada	4	-	13	1	18
Justice	6	-	9	-	15
Monnaie royale canadienne	-	-	1	-	1
Musée canadien de la nature	2	-	-	-	2
Office de commercialisation du poisson d'eau douce	-	-	-	1	1
Patrimoine canadien	22	-	5	2	29
Pêches et Océans	17	-	7	-	24
Ressources naturelles Canada	5	-	3	4	12
Revenu Canada	42	-	15	1	58
Santé Canada	47	-	9	-	56
Service canadien du renseignement de sécurité	6	-	4	-	10
Service correctionnel Canada	20	-	16	1	37
Société canadienne d'hypothèques et de logement	1	-	1	2	4
Société canadienne des ports	1	-	-	1	2
Solliciteur général	2	-	-	1	3
Statistique Canada	1	-	3	-	4
Transports	22	-	12	1	35
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada	26	-	15	3	44
Aucun Mandat	-	-	-	1	1
<b>TOTAL</b>	<b>980</b>	<b>6</b>	<b>319</b>	<b>225</b>	<b>1 530</b>

Tableau 5

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

*du 1<sup>er</sup> avril 1995 au 31 mars 1996*

	Reçue	Fermées
Hors Canada	6	4
Terre-Neuve	20	16
Île-du-Prince-Édouard	2	9
Nouvelle-Écosse	25	30
Nouveau-Brunswick	13	11
Québec	347	366
Région capitale	829	716
Ontario	183	166
Manitoba	34	24
Saskatchewan	12	14
Alberta	50	45
Colombie Britannique	179	118
Yukon	-	-
Territoires du Nord-Ouest	12	11
<b>TOTAL</b>	<b>1 712</b>	<b>1 530</b>

---

## Affaires publiques

---

### Bonne réputation vaut mieux que ceinture dorée

Le Commissariat continue, en ces temps d'austérité, de se passer des services d'un agent d'information du public, estimant préférable de consacrer ses ressources limitées à la conduite des enquêtes. Le Commissaire et ses agents parviennent néanmoins à répondre ponctuellement et intégralement à toutes les demandes de renseignements et de conseils. Après tout, la meilleure façon d'entretenir de bonnes relations avec le public est encore de bien faire son travail et de compter sur sa réputation pour le reste.

À l'automne, le Commissaire a procédé au lancement d'un site Internet. Notre adresse est :

<http://infoweb.magi.com/~accessca/index.html>

Le site contient l'information suivante :

- Qu'est-ce que la *Loi sur l'accès à l'information*?
- Quel est le rôle du Commissaire à l'information?
- Où puis-je rejoindre le Commissaire?
- Besoin d'aide avec la *Loi sur l'accès à l'information*

#### Publications

- *Loi sur l'accès à l'information* — codification et index
- La technologie de l'information sur l'ouverture de l'administration gouvernementale
- Dix ans d'accès à l'information. Vers l'avenir...
- Examen critique de la *Loi sur l'accès à l'information*

#### Rapports annuels

- 1990-1991 à 1995-1996 (téléchargeables directement à un ordinateur personnel)

---

## Gestion intégrée

---

Les commissariats 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 le double emploi 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.

La Direction générale est un service frugal, avec un petit effectif de 15 personnes et un budget équivalant à 15 p. 100 du budget global des deux commissariats. Ses employés exercent de multiples fonctions et, hormis les économies modestes susceptibles d'être réalisées grâce à la technologie de l'information, elle a fait tout ce qui est raisonnablement possible pour simplifier et rationaliser l'exécution des services.

### Nos ressources

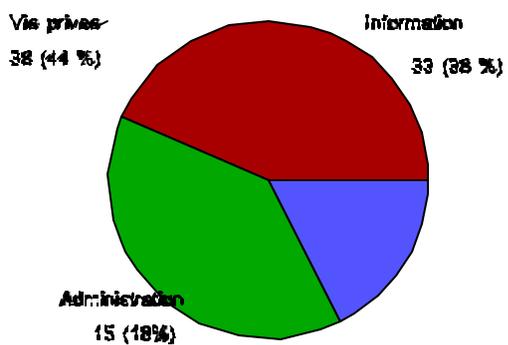
Pour l'exercice 1995-1996, les budgets réunis des commissariats totalisaient 6 186 000 \$, en baisse de 236 000 \$ sur 1994-1995. Les dépenses réelles pour 1995-1996 se sont élevées à 6 516 792 \$, dont 5 435 439 \$ pour les dépenses liées au personnel et 565 170 \$ pour l'achat de services professionnels et spéciaux, c'est-à-dire plus de 92 p. 100 des dépenses totales. Le reste, soit 516 183 \$, a couvert 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).

**Tableau 1 : Ressources réparties par organisme/activité - 1995-96**

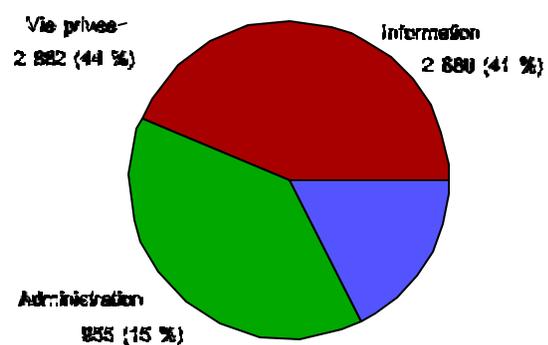
**Ressources humaines**

(équivalents temps plein)



**Ressources financières**

(en millions de \$)



1

<b>Tableau 2 : Ventilation par article de dépense</b>				
	<b>Information</b>	<b>Vie privée</b>	<b>Gestion intégrée</b>	<b>Total</b>
Salaires	1 938 644	2 252 614	585 181	4 776 439
Contributions aux régimes d'avantages sociaux des employés	262 400	307 570	89 030	659 000
Transports et communications	56 724	72 323	92 391	221 438
Information	27 046	46 635	5 376	79 057
Services professionnels et spéciaux	302 101	168 871	94 198	565 170
Locations	2 352	589	13 766	16 707
Achats de services de réparation et d'entretien	4 695	143	8 957	13 795
Services publics fournitures et approvisionnements	24 350	12 864	37 752	74 966
Acquisition de machines et d'équipement	61 328	19 375	28 429	109 132
Autres dépenses	576	512	-	1 088
<b>Total</b>	<b>2 680 216</b>	<b>2 881 496</b>	<b>955 080</b>	<b>6 516 792</b>

Note : Les dépenses n'incluent pas les ajustements de fin d'année reflétés à la rubrique des commissariats dans les comptes publics 1995-1996.