

**LA *LOI SUR L'ACCÈS À L'INFORMATION*  
ET LES RÉCENTES PROPOSITIONS DE RÉFORME**

**Kristen Douglas**  
Division du droit et du gouvernement

**Le 6 février 2006**

**Le Service d'information et de recherche parlementaires de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, il assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les analystes peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.**

**THIS DOCUMENT IS ALSO  
PUBLISHED IN ENGLISH**

## TABLE DES MATIÈRES

	Page
INTRODUCTION .....	1
LA LOI SUR L'ACCÈS À L'INFORMATION .....	2
VINGT ANS D'EXAMEN DE LA LOI SUR L'ACCÈS À L'INFORMATION .....	2
A. <i>Une question à deux volets</i> .....	3
B. <i>A Call for Openness</i> – Une invitation à la transparence .....	5
C. <i>Accès à l'information : comment mieux servir les Canadiens</i> (rapport du Groupe d'étude de l'accès à l'information) .....	6
D. Les projets de loi d'initiative parlementaire (C-462, C-201).....	9
E. <i>La Réponse au rapport du Groupe d'étude de l'accès</i> <i>à l'information</i> du Commissaire à l'information .....	10
F. <i>Le Cadre compréhensif concernant la réforme</i> <i>de l'accès à l'information</i> du ministre de la Justice .....	12
G. La « Loi sur la transparence gouvernementale » .....	15
H. Motion à la Chambre des communes et Septième rapport du Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique .....	19
LES PLATEFORMES ÉLECTORALES DE 2006.....	20
A. Le Parti conservateur du Canada .....	21
B. Le Nouveau Parti démocratique du Canada.....	21
C. Le Bloc Québécois.....	22
CONCLUSION.....	23



CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT  
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

## **LA LOI SUR L'ACCÈS À L'INFORMATION ET LES RÉCENTES PROPOSITIONS DE RÉFORME**

### **INTRODUCTION**

On s'accorde généralement pour dire que, après plus de 20 ans d'application, la *Loi sur l'accès à l'information* (LAI) doit être mise à jour. Le Parti conservateur, le Nouveau Parti démocratique et le Bloc Québécois ont tous parlé de l'accès à l'information dans leurs plateformes respectives pour la campagne électorale de 2006. La LAI est considérée comme un élément crucial de la transparence et de l'ouverture dont l'administration gouvernementale doit faire preuve pour garantir le bon fonctionnement de la démocratie parlementaire au Canada. Dans la deuxième partie du rapport de la Commission d'enquête sur le programme de commandites et les activités publicitaires, intitulée *Rétablir l'imputabilité*, le juge John Gomery reconnaît l'importance de cette loi, déclarant que « l'existence d'un régime adéquat d'accès à l'information est l'une des conditions indispensables à l'instauration de la transparence qui est essentielle dans une administration publique moderne »<sup>(1)</sup>.

La LAI a été révisée à plusieurs reprises depuis son entrée en vigueur, ce qui a donné lieu à toutes sortes de projets de réforme. Dans le présent document, nous circonscrivons les principaux éléments qui ressortent des principales études de la LAI depuis 20 ans et analyserons plus en détail les projets de réforme les plus récents. Nous examinerons ensuite les éléments des plateformes électorales du Parti conservateur, du Nouveau Parti démocratique (NPD) et du Bloc Québécois relatifs à la réforme de la législation sur l'accès à l'information, en les comparant et en faisant ressortir les éléments qui figuraient dans les projets antérieurs.

---

(1) Commission d'enquête sur le programme de commandites et les activités publicitaires, *Rétablir l'imputabilité : Recommandations*, 2006, p. 179  
(<http://www.gomery.ca/fr/phase2report/recommendations/index.asp>).

## **LA LOI SUR L'ACCÈS À L'INFORMATION**

La *Loi sur l'accès à l'information*, en vigueur depuis 1983, donne aux Canadiens un droit général prévu par la loi à l'égard de l'information enregistrée sous quelque forme que ce soit et relevant des institutions gouvernementales fédérales. Tout citoyen peut demander l'accès à certains renseignements, et, à moins que l'information demandée soit protégée par certaines exceptions définies et limitées, la LAI prévoit qu'il est obligatoire de la communiquer dans un certain délai. Les exceptions sont énoncées dans la LAI : elles ont généralement trait à la protection de la vie privée, à la confidentialité commerciale, à la sécurité nationale et à d'autres impératifs associés au secret en matière d'élaboration de politiques. Les documents confidentiels du Cabinet sont soustraits à l'application de la LAI pendant 20 ans après leur création.

Si une demande d'accès à l'information est rejetée, le requérant peut adresser une plainte au Commissariat à l'information<sup>(2)</sup>. Les requérants peuvent également déposer une plainte s'ils estiment qu'on leur a demandé de payer des frais excessifs pour l'information copiée ou parce que l'information ne leur a pas été communiquée dans la langue de leur choix ou encore parce que le délai de communication ou de traduction du document est excessif. C'est le personnel du Commissariat qui fait enquête sur les plaintes. À titre de protecteur du citoyen, le Commissaire a recours à la persuasion pour régler les différends. Après enquête et lorsqu'ils reçoivent le rapport du Commissaire, les plaignants ont le droit de s'adresser à la Cour fédérale pour demander l'examen du refus de l'institution qui possède les renseignements. Le Commissaire n'a pas le pouvoir d'ordonner à un ministère de communiquer des renseignements, mais il peut appuyer un plaignant qui s'adresse à la Cour fédérale du Canada pour obtenir la communication de documents.

## **VINGT ANS D'EXAMEN DE LA LOI SUR L'ACCÈS À L'INFORMATION**

La LAI a fait l'objet d'un certain nombre de révisions importantes, à commencer par l'examen prévu en 1986. Les rapports issus de ces examens ainsi que plusieurs autres projets de réforme sont énumérés chronologiquement ci-dessous et analysés brièvement.

---

(2) Le site Web du Commissariat à l'information comporte une foire aux questions concernant l'utilisation de la *Loi sur l'accès à l'information*, notamment des explications sur les procédures de règlement des plaintes (<http://www.infocom.gc.ca>).

### **A. Une question à deux volets**

En 1986, trois ans après l'entrée en vigueur de la LAI, le Comité permanent de la Chambre des communes sur la justice et le solliciteur général (Comité de la justice) a procédé à un examen exhaustif des dispositions et de l'application de la *Loi sur l'accès à l'information* et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. En 1987, le Comité a déposé un rapport unanime au Parlement sous le titre *Une question à deux volets : comment améliorer le droit d'accès à l'information tout en renforçant les mesures de protection des renseignements personnels*<sup>(3)</sup>, qui contenait plus d'une centaine de recommandations pour modifier les deux lois. Beaucoup de ces recommandations, toujours lettre morte, ont été réitérées plus récemment dans les rapports issus d'autres examens de la LAI.

Certaines des propositions du Comité de la justice, qui sont toujours pertinentes 20 ans plus tard, étaient les suivantes : prévoir un volet de sensibilisation du public dans le rôle du Commissaire, élargir l'application de la LAI à toutes les institutions gouvernementales, à moins d'exclusion expresse, et améliorer la formation des coordonnateurs de l'accès et de la protection des renseignements personnels et la reconnaissance législative de leur rôle. Le Comité s'est beaucoup intéressé aux exceptions, recommandant d'y ajouter un critère subjectif discrétionnaire dans la plupart des cas.

Pour ce qui est des documents du Cabinet, qui ne sont pas assujettis à la LAI, le Comité a proposé que cette exclusion soit supprimée et remplacée par une exception qui ne serait pas sujette à un critère subjectif. L'exception aurait porté, pour une période plus brève de 15 ans, sur tous les documents du Cabinet qui révéleraient la substance des délibérations des ministres. Cette modification, si elle avait été approuvée, aurait été importante, car l'exclusion actuelle des documents confidentiels du Cabinet (art. 69 de la LAI) prévoit que, lorsque l'accès à ces documents est interdit au public, ni le Commissaire à l'information ni la Cour fédérale du Canada ne peuvent les examiner pour déterminer s'il s'agit effectivement de documents confidentiels du Cabinet. Si ces documents étaient exceptés plutôt qu'exclus, le Commissaire ou la Cour pourraient faire enquête sur la décision du gouvernement de ne pas les communiquer.

---

(3) 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* intitulé *Une question à deux volets : Comment améliorer le droit d'accès à l'information tout en renforçant les mesures de protection des renseignements personnels*, Ottawa, Imprimeur de la Reine pour le Canada, 1987.

Le Comité de la justice a également recommandé que la LAI soit applicable à toutes les institutions gouvernementales financées par l'État et à celles qui lèvent des fonds au moyen d'un emprunt à l'État, selon le degré de contrôle exercé par le gouvernement. Il a proposé d'inclure toutes les sociétés d'État et toutes les filiales en propriété exclusive énumérées dans le *Rapport annuel au Parlement sur les sociétés d'État et autres sociétés dans lesquelles le Canada détient des intérêts* (Conseil du Trésor), les organismes dont les membres sont nommés par le gouvernement fédéral, les deux chambres du Parlement (à l'exclusion des bureaux des députés et des sénateurs), la Bibliothèque du Parlement et d'autres bureaux directement responsables devant le Parlement<sup>(4)</sup>.

Enfin, le Comité a recommandé d'éliminer les frais de demande et de permettre au Commissaire d'autoriser une institution gouvernementale à rejeter les demandes futiles ou vexatoires.

Dans un rapport antérieur, joint au rapport principal à titre d'annexe B<sup>(5)</sup>, le Comité avait recommandé de modifier la LAI en en abrogeant deux éléments : l'article 24, qui prévoit actuellement l'exception obligatoire des renseignements dont la communication est restreinte en vertu d'une disposition figurant à l'annexe II, et l'annexe II elle-même. Les dispositions supprimées auraient été remplacées par des exceptions obligatoires dans trois dispositions prévoyant une protection spécifique, parce qu'elles avaient trait aux documents relatifs à l'impôt sur le revenu et aux renseignements fournis par les particuliers, les entreprises et les syndicats à des fins statistiques<sup>(6)</sup>.

La réponse du gouvernement, publiée sous le titre de *Accès et renseignements personnels : les prochaines étapes*<sup>(7)</sup>, appuyait en général les modifications administratives proposées, mais non les mesures législatives.

---

(4) Ces bureaux sont ceux des cinq hauts fonctionnaires du Parlement : le vérificateur général, le commissaire aux langues officielles, le directeur général des élections, le commissaire à l'information et le commissaire à la protection de la vie privée.

(5) *Une question à deux volets : Comment améliorer le droit d'accès à l'information tout en renforçant les mesures de protection des renseignements personnels*, annexe B : *Rapport du Comité sur l'article 24* (19 juin 1986), p. 113.

(6) Ces trois lois étaient la *Loi de l'impôt sur le revenu*, la *Loi sur la statistique* et la *Loi sur les déclarations des personnes morales et des syndicats* (qui est devenue la *Loi sur les déclarations des personnes morales*, puis a été abrogée en 1998).

(7) *Accès et renseignements personnels – Les prochaines étapes*, gouvernement du Canada, 1988.

## **B. *A Call for Openness* – Une invitation à la transparence**

Au cours de l'été 2001, un certain nombre de députés appartenant à différents partis ont formé un comité spécial sur l'accès à l'information (Comité spécial) pour examiner le système fédéral d'accès à l'information. Le Comité spécial, présidé par le député libéral John Bryden, a publié son rapport en novembre 2001 sous le titre de *A Call for Openness*<sup>(8)</sup>. Le rapport recommandait 11 mesures pour améliorer les dispositions et l'application de la LAI<sup>(9)</sup>. Lorsqu'il a entrepris cette étude, le Comité spécial se souciait au moins en partie du fait que le Groupe d'étude de l'accès à l'information (dont il est question un peu plus loin) n'avait pas prévu de consulter la population ou les parlementaires.

Citant la diversité croissante des mécanismes et des organismes servant à la réalisation des objectifs de politique publique (privatisation, impartition, création d'organismes de services spéciaux, etc.), le Comité spécial a proposé une méthode raisonnée pour déterminer quelles institutions gouvernementales devraient être assujetties à la LAI. Il a recommandé que celle-ci soit applicable à toutes les institutions créées par le Parlement, financées par l'État, régies par celui-ci ou chargées d'une fonction publique. Il a également proposé de modifier la LAI pour y inscrire ces principes et pour énumérer dans la liste de l'annexe I toutes les institutions répondant à ces caractéristiques, y compris les sociétés d'État, le Parlement (à l'exception des bureaux des parlementaires) et les bureaux rendant compte directement au Parlement<sup>(10)</sup>.

Le Comité spécial, tout en reconnaissant le caractère confidentiel des documents du Cabinet, a recommandé de remplacer l'exclusion prévue à l'article 69 par une exception fondée sur un critère subjectif discrétionnaire pour protéger le secret des délibérations du Cabinet pendant 15 ans après la création des documents. Cela aurait permis au Commissaire à l'information et à la Cour fédérale du Canada de procéder à un examen indépendant des décisions prises à cet égard.

---

(8) Comité des députés sur l'accès à l'information, *A Call for Openness* (en anglais seulement), Ottawa, novembre 2001.

(9) Dans une lettre jointe au rapport, deux députés du Bloc Québécois (Paul Crête et Claude Bachand) ont formulé plusieurs autres propositions.

(10) Le Comité spécial a recommandé que la LAI ne soit pas applicable à la branche judiciaire.



L'exception prévue à l'article 14 concernant les documents associés à la conduite des affaires fédérales-provinciales était d'application trop large selon le Comité spécial, qui a proposé d'en rétrécir le champ d'application aux seules délibérations et consultations fédérales-provinciales. Le Comité a également recommandé de rétrécir la portée de l'exception relative au secret professionnel, proposant qu'elle soit non pas objective, mais plutôt assujettie à un critère subjectif<sup>(11)</sup>, et de la réserver au cas où la personne qui a créé le document l'a fait à titre de conseiller juridique d'une institution dans la perspective d'un litige imminent ou effectif.

Le Comité spécial a recommandé l'inclusion dans la LAI d'une disposition générale sur le « passage du temps », prévoyant la communication systématique de tous les documents relevant d'une institution 30 ans après leur création.

Il a par ailleurs proposé une modification prévoyant l'examen exhaustif de la LAI tous les cinq ans par le Parlement et des vérifications régulières de l'observation par les ministères responsables de l'application de la LAI. Il a également abordé le projet de loi C-36 (*Loi antiterroriste*)<sup>(12)</sup>. Cette loi, adoptée en décembre 2001, mais toujours à l'étude au moment de la publication du rapport du Comité spécial, ajoutait l'article 69.1 à la LAI, pour exclure tous les documents interdits de publication en vertu d'un certificat délivré aux termes de la *Loi sur la preuve au Canada*. Le Comité aurait préféré que cette disposition soit supprimée, mais a recommandé, si elle devait tout de même être adoptée, de l'assujettir à une disposition de réexamen dans un délai de trois ans.

### **C. Accès à l'information : comment mieux servir les Canadiens (rapport du Groupe d'étude de l'accès à l'information)**

En août 2000, le président du Conseil du Trésor et le ministre de la Justice ont créé le Groupe d'étude de l'accès à l'information et l'ont chargé d'examiner tous les éléments du cadre de l'accès à l'information, dont la LAI, la réglementation, les politiques et les procédures.

---

(11) Une exception objective exclut tous les documents d'une certaine catégorie (c.-à-d. qui répondent à une certaine définition en vertu de la LAI) de l'application de la LAI.

(12) Projet de loi C-36 : Loi modifiant le Code criminel, la Loi sur les secrets officiels, la Loi sur la preuve au Canada, la Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et d'autres lois, et édictant des mesures à l'égard de l'enregistrement des organismes de bienfaisance, adopté dans le but de lutter contre le terrorisme; le projet de loi a reçu la sanction royale le 18 décembre 2001, et son entrée en vigueur s'est échelonnée entre le 24 décembre 2001 et le 6 janvier 2003.

Le Groupe d'étude, composé de fonctionnaires et présidé par Andrée Delagrave<sup>(13)</sup>, a créé des comités consultatifs, publié un document de consultation, commandé et publié des études et organisé des consultations. En juin 2002, il a publié un volumineux rapport intitulé *Accès à l'information : Comment mieux servir les Canadiens*<sup>(14)</sup>, qui contenait 139 recommandations.

Le rapport indique que les membres du Groupe d'étude s'inquiétaient des répercussions des nouvelles technologies de l'information sur le mode de création, de communication et de stockage de l'information par le gouvernement. Ils estimaient que la LAI était solide dans l'ensemble, mais qu'il fallait la moderniser à certains égards. Ils se sont intéressés notamment à un certain nombre d'aspects procéduraux et administratifs de la mise en œuvre de la LAI par le gouvernement.

Les mesures recommandées pour moderniser la LAI comprenaient les suivantes : élargir sa portée en l'appliquant à un plus grand nombre d'institutions fédérales, dont la plupart des hauts fonctionnaires du Parlement<sup>(15)</sup> et au Parlement lui-même, compte tenu de certaines protections; moderniser les dispositions d'exception et d'exclusion, par exemple en assujettissant les documents confidentiels du Cabinet à la LAI et en apportant un certain nombre d'autres modifications aux dispositions d'exception; améliorer la formation et les ressources fournies au personnel de l'accès à l'information; améliorer la gestion de l'information et instaurer une culture de l'accès dans tout le gouvernement. Le Groupe d'étude a également recommandé d'envisager, pour le Commissariat à l'information, le remplacement du modèle selon lequel le Commissariat joue le rôle de protecteur du citoyen par un modèle où il aurait le pouvoir de rendre des ordonnances.

Le Groupe d'étude a été plus circonspect que les comités antérieurs à l'égard de l'élargissement de l'application de la LAI. Il a recommandé de ne pas l'appliquer à toutes les entités du secteur privé qui pourraient sembler avoir une incidence sur l'intérêt public. Il a proposé de modifier la LAI pour y énoncer les critères par lesquels on déciderait des entités

---

(13) Tous les membres du groupe sauf un venaient de ministères fédéraux. L'exception était un représentant du gouvernement de Terre-Neuve-et-Labrador.

(14) Groupe d'étude de l'accès à l'information, *Accès à l'information : Comment mieux servir les Canadiens*, Ottawa, Imprimeur de la Reine pour le Canada, 2002 (<http://www.atirtf-geai.gc.ca/report/report1-f.html>).

(15) Plus précisément, les bureaux du vérificateur général, du commissaire aux langues officielles, du commissaire à la protection de la vie privée et du commissaire à l'information. L'expression « hauts fonctionnaires du Parlement » est employée différemment et elle signifie des choses différentes selon le contexte, mais elle désigne ici les quatre postes susmentionnés plus le directeur général des élections.

qui y seraient assujetties, notamment les institutions dont le gouvernement nomme la majorité des administrateurs, qu'il finance intégralement ou dans lesquelles il a une participation majoritaire et celles qui exercent des fonctions ressortissant à la compétence fédérale en matière de santé, de sécurité, d'environnement ou de sécurité économique, sauf si l'inclusion risque d'être « incompatible avec la structure ou le mandat de l'organisation »<sup>(16)</sup>. Le Groupe d'étude a proposé d'inclure le Parlement, mais d'exclure tous les renseignements protégés par le privilège parlementaire et les documents personnels et politiques des parlementaires et ceux relatifs à leurs circonscriptions.

Pour ce qui est du traitement des documents confidentiels du Cabinet, le Groupe d'étude a proposé une définition plus étroite axée sur l'information susceptible de révéler la substance des affaires traitées par le Cabinet et les délibérations entre les ministres, mais il aurait rendu obligatoire l'exception objective des documents du Cabinet, c'est-à-dire que la communication de ces documents aurait été interdite. Aux termes de la LAI actuelle, il est possible d'obtenir, par décision discrétionnaire, la communication de ces documents, avantage qui, comme l'a fait valoir le Commissaire dans sa réponse au Groupe d'étude (voir plus loin)<sup>(17)</sup>, aurait été perdu si l'on avait donné suite à la recommandation du Groupe. Les documents confidentiels du Cabinet ne sont pas assujettis à la LAI, mais, si des ministres et le greffier du Conseil privé décident du contraire, ces documents peuvent être communiqués.

Reprenant une partie des mesures proposées par le Comité de la justice en 1986, le Groupe d'étude a recommandé de faire passer de 20 à 15 ans la période de protection des documents confidentiels du Cabinet et de prévoir l'examen par la Cour fédérale et non par le Commissaire à l'information des refus de communication de ces documents.

Plutôt que de recommander l'abrogation de l'article 24 (qui excepte de la communication les documents assujettis à une disposition figurant à l'annexe II de la LAI), comme l'avait fait le Comité de la justice, le Groupe d'étude a proposé de le conserver, mais de réduire considérablement la liste des lois énumérées à l'annexe II en les évaluant en fonction de nouveaux critères qui devraient être élaborés, puis inclus dans la LAI.

---

(16) Rapport du Groupe d'étude, recommandation 2.1.

(17) Commissaire à l'information du Canada, *Réponse au rapport du Groupe d'étude de l'accès à l'information : Rapport spécial au Parlement*, Ottawa, Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux du Canada, 2002, p. 19.

#### D. Les projets de loi d'initiative parlementaire (C-462, C-201)<sup>(18)</sup>

Au cours de l'automne 2003, le président du Comité spécial, John Bryden, a tenté d'entreprendre une refonte complète de la LAI par le truchement d'un projet de loi d'initiative parlementaire (C-462)<sup>(19)</sup>, qui est mort au *Feuilleton* au moment de la dissolution de la 37<sup>e</sup> législature, en mai 2004. Un projet de loi du même genre a été déposé par le député Pat Martin, du NPD, le 7 octobre 2004 (C-201)<sup>(20)</sup>. Comme les dispositions de ces deux projets sont pratiquement identiques, nous les considérerons ici comme un seul et même projet.

Le projet de loi aurait changé la désignation de la LAI, qui aurait porté le titre de « Loi sur la transparence gouvernementale ». Le champ d'application de la LAI aurait été élargi : d'autres institutions auraient été ajoutées à l'annexe I<sup>(21)</sup>, qui énumère les institutions assujetties à la LAI. L'objet de la LAI aurait également été élargi et aurait mentionné l'obligation du gouvernement fédéral de communiquer les renseignements permettant aux Canadiens d'évaluer l'efficacité du gouvernement et son observation de la *Charte canadienne des droits et libertés*.

---

(18) Les projets de loi d'initiative parlementaire antérieurs qui proposaient de modifier la LAI ne sont pas analysés ici. Par exemple, le projet de loi C-208 (adopté en 1998) modifiait la *Loi sur l'accès à l'information* pour interdire la destruction, la mutilation, l'altération, la falsification ou la dissimulation de documents dans l'intention de les soustraire au droit d'accès ([http://www.parl.gc.ca/36/1/parlbus/chambus/house/bills/private/C-208/C-208\\_3/C-208\\_cover-F.html](http://www.parl.gc.ca/36/1/parlbus/chambus/house/bills/private/C-208/C-208_3/C-208_cover-F.html)).

Le projet de loi C-206, qui était un projet de réforme exhaustive proposé par le député John Bryden, a été rejeté

([http://www.parl.gc.ca/36/2/parlbus/chambus/house/bills/private/C-206/C-206\\_1/C-206\\_cover-F.html](http://www.parl.gc.ca/36/2/parlbus/chambus/house/bills/private/C-206/C-206_1/C-206_cover-F.html)).

(19) Projet de loi C-462 : Loi modifiant la Loi sur l'accès à l'information et d'autres lois en conséquence, première lecture, 28 octobre 2003

([http://www.parl.gc.ca/37/3/parlbus/chambus/house/bills/private/C-462/C-462\\_1/C-462\\_cover-F.html](http://www.parl.gc.ca/37/3/parlbus/chambus/house/bills/private/C-462/C-462_1/C-462_cover-F.html)).

(20) Projet de loi C-201 : Loi modifiant la Loi sur l'accès à l'information et d'autres lois en conséquence, première lecture, 7 octobre 2004 ([http://www.parl.gc.ca/38/1/parlbus/chambus/house/bills/private/C-201/C-201\\_1/C-201\\_cover-F.html](http://www.parl.gc.ca/38/1/parlbus/chambus/house/bills/private/C-201/C-201_1/C-201_cover-F.html)). Les projets de loi C-462 et C-201 étaient identiques, exception faite des art. 36 et 37 du premier, qui ne se trouvaient pas dans le second : ces dispositions avaient trait à la coordination des modifications relatives aux deux projets de loi déposés au Parlement en 2003 et ultérieurement adoptés.

(21) Le projet de loi aurait modifié l'annexe I pour y ajouter aux organisations déjà énumérées tous les ministères et ministères d'État du gouvernement fédéral, les sociétés d'État et les filiales en propriété exclusive des sociétés d'État assujettis à la *Loi sur la gestion des finances publiques*, ainsi que tous les organismes constitués en sociétés sans but lucratif dont le budget est financé au moins pour les deux tiers par des crédits fédéraux.

Le projet de loi proposait par ailleurs un certain nombre de modifications aux exceptions prévues par la LAI, et l'article 24 aurait été abrogé. Le Commissaire aurait été tenu, dans le cadre de son obligation de rendre compte, de fournir dans son rapport annuel les noms de toutes les institutions fédérales qui n'auraient pas rempli les exigences de la LAI. Un nouvel article aurait érigé en infraction l'obstruction faite délibérément au droit d'accès en vertu de la LAI à un document relevant d'une institution gouvernementale.

Une autre disposition nouvelle aurait assujéti les documents confidentiels du Cabinet à la LAI, et ce, au titre d'une exception obligatoire protégeant les documents de moins de 15 ans qui révéleraient la substance des délibérations des ministres dans le cadre des décisions du gouvernement ou de l'élaboration des politiques.

#### **E. La Réponse au rapport du Groupe d'étude de l'accès à l'information du Commissaire à l'information**

En octobre 2002, le Commissaire à l'information du Canada d'alors, l'honorable John Reid, a déposé un rapport spécial<sup>(22)</sup> au Parlement pour répondre au rapport du Groupe d'étude. Il proposait à l'annexe A un « Plan directeur pour la réforme » détaillant ses propositions de transformation législative. Le Commissaire a critiqué la procédure et les résultats de l'examen du Groupe d'étude. Il estimait que ce groupe, puisqu'il était composé de fonctionnaires ayant procédé à des consultations surtout internes, était trop influencé par les gens de « l'intérieur » de l'appareil public et que, par conséquent, les mesures qu'il recommandait affaibliraient le système d'accès à l'information.

Certaines des recommandations du Groupe d'étude qui inquiétaient le plus le Commissaire étaient celles qui avaient trait à l'exception et à l'exclusion. Quatre des mesures recommandées auraient augmenté la transparence, surtout l'inclusion des documents confidentiels du Cabinet, mais, selon le Commissaire, une quinzaine de propositions auraient élargi le principe du secret. Il s'inquiétait plus particulièrement de la proposition<sup>(23)</sup> d'exclure de l'accès à l'information les notes que rédigent les fonctionnaires dans le cadre de leurs fonctions si elles « ne sont pas distribuées ni placées dans un dossier officiel ».

---

(22) Commissaire à l'information du Canada, *Réponse au rapport du Groupe d'étude de l'accès à l'information : Rapport spécial au Parlement*, Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux du Canada (<http://www.infocom.gc.ca/specialreports/pdf/2002special-f.pdf>).

(23) Rapport du groupe d'étude, recommandation 3-5.

Le Commissaire Reid a proposé, dans sa *Réponse*, de prévoir des exceptions plutôt que des exclusions lorsque le secret est justifiable, ajoutant que les exceptions devraient être discrétionnaires et assujetties à un critère subjectif ainsi qu'au principe de la primauté de l'intérêt public. Il a recommandé que toutes les institutions publiques aussi bien que les institutions privées exerçant des fonctions publiques soient assujetties à la LAI. Il était opposé à la recommandation du Groupe d'étude d'exclure son Commissariat des enquêtes sur les plaintes relatives aux documents confidentiels du Cabinet et était en désaccord sur plusieurs autres propositions qui, selon lui, auraient élargi le principe du secret au Cabinet.

Le Commissaire Reid a également critiqué l'augmentation des frais d'accès et les obstacles supplémentaires que les demandeurs auraient à assumer, estimant qu'il s'agissait de recommandations favorables au système du secret. Dans sa *Réponse*, il a par ailleurs recommandé de faire obligation, par une mesure législative, aux fonctionnaires d'étayer leurs activités professionnelles par des documents et de veiller à ce que ces documents soient inclus en bonne et due forme dans le système institutionnel des documents. Il appuyait les propositions du Groupe d'étude concernant la promotion d'une culture de la transparence dans la fonction publique et il a recommandé que le Ministre n'adopte pas de loi en se fondant sur le rapport du Groupe d'étude, mais que ces consultations publiques précèdent cette mesure.

Dans son « Plan directeur pour la réforme », le Commissaire Reid a formulé ses recommandations pour une réforme du système d'accès à l'information. Il a proposé de transformer l'exclusion des documents confidentiels du Cabinet en une exception plus limitée, susceptible d'un examen indépendant, d'élargir l'application de la LAI en énonçant des critères législatifs applicables aux institutions qui devraient y être assujetties, d'abroger l'article 24 et d'instituer des mesures incitatives et des sanctions concernant les délais prévus par la LAI. Le Commissaire a reconnu que les critères qu'il proposait à l'égard de l'assujettissement d'autres institutions à la LAI<sup>(24)</sup> s'appliqueraient aux deux chambres du Parlement et il a recommandé que la LAI prévoie une exclusion spécifique pour la Cour suprême du Canada, la Cour fédérale du Canada, la Cour canadienne de l'impôt et les bureaux des députés et des sénateurs.

Le Commissaire a également recommandé d'assujettir la LAI au principe général de la primauté de l'intérêt public, pour que la LAI exige que le gouvernement communique, qu'il y ait une demande d'accès ou non, « tout renseignement pertinent lorsque l'intérêt public l'emporte sur tout intérêt protégé par les exceptions »<sup>(25)</sup>.

---

(24) Selon la recommandation, le directeur général des élections et les quatre autres hauts fonctionnaires énumérés à la note 15 seraient assujettis à la LAI.

(25) Commissaire à l'information du Canada (2002), p. 64.

**F. Le Cadre compréhensif concernant la réforme  
de l'accès à l'information<sup>(26)</sup> du ministre de la Justice**

En avril 2005, le ministre de la Justice de l'époque, Irwin Cotler, a publié un document de travail sous le titre de *Un cadre compréhensif concernant la réforme de l'accès à l'information* (le Cadre), dans lequel il demandait au Comité permanent de la Chambre des communes sur l'accès à l'information, la protection des renseignements personnels et l'éthique (le Comité) de donner son avis sur une série de questions administratives avant le dépôt d'un projet de loi. Le Comité était invité à s'interroger sur beaucoup d'aspects, mais la position du gouvernement était indiquée à certains égards.

Lorsqu'il a présenté le Cadre au Comité en avril 2005, le Ministre lui a fait savoir qu'il était d'avis qu'il fallait en effet réviser la LAI, mais qu'il estimait important qu'un comité parlementaire commence par se pencher sur les grandes questions qu'elle soulève avant de rédiger un avant-projet de loi<sup>(27)</sup>. Dans le cadre de cette réunion comme dans le texte du Cadre, le ministre Cotler a insisté sur l'importance d'une loi sur la liberté d'information, qui, dans ses termes, est « une pierre angulaire d'une culture de gouvernance démocratique faisant appel à l'accessibilité, à la transparence et à l'obligation redditionnelle du gouvernement »<sup>(28)</sup>. Selon le Cadre, le nouvel environnement technologique dans lequel fonctionne le gouvernement et le nombre croissant des fonctions gouvernementales confiées à des consultants, des entrepreneurs ou d'autres organismes de services étaient des raisons de moderniser la LAI.

Convenant que le champ d'application de la LAI devait être élargi, le Ministre a proposé dans le Cadre certains changements à cet égard, mais a demandé au Comité de consulter la population et de recommander des mesures par ailleurs. Pour ce qui est des sociétés d'État, il a retenu dix sociétés d'État mères qui pourraient être incluses sans réforme législative<sup>(29)</sup> et

---

(26) Voir le *Cadre* sur le site du Ministère ([http://www.justice.gc.ca/fr/dept/pub/ati/ati\\_whitepaper.pdf](http://www.justice.gc.ca/fr/dept/pub/ati/ati_whitepaper.pdf)).

(27) Comité permanent de la Chambre des communes sur l'accès à l'information, la protection des renseignements personnels et l'éthique, *Témoignages*, 5 avril 2005 (<http://www.parl.gc.ca/committee/CommitteePublication.aspx?COM=0&SourceId=138583&SwitchLanguage=1>).

(28) *Ibid.*

(29) La Corporation de développement des investissements du Canada, la Fondation canadienne des relations raciales, la Société de développement du Cap-Breton, le Fonds d'investissement du Cap-Breton, la Société d'expansion du Cap-Breton, Marine Atlantique S.C.C., la Société du Vieux-Port de Montréal inc., Parc Downsview Park Inc., la Queens Quay West Land Corporation et la Ridley Terminals Inc. (Justice Canada, *Un cadre compréhensif concernant la réforme de l'accès à l'information – Document de travail*, avril 2005, p. 5 et 6.)

précisé que l'inclusion de ces entités était déjà en cours<sup>(30)</sup>. Concernant sept autres sociétés d'État, le Ministre a estimé que les exceptions actuelles n'étaient pas suffisantes pour protéger leurs intérêts commerciaux et autres<sup>(31)</sup>. Il a également estimé que six de celles-ci pourraient être incluses sans y ajouter de protections supplémentaires, mais que la Société Radio-Canada devrait plutôt être exclue pour garantir l'intégrité journalistique. Il n'a pas recommandé d'inclure l'Office d'investissement du régime de pensions du Canada (la 18<sup>e</sup> société d'État qui pourrait être assujettie à la LAI) et a proposé de consulter les provinces en raison du caractère fédéral-provincial de cet organisme.

Pour ce qui est d'assujettir des institutions extérieures au gouvernement du Canada, le gouvernement s'est dit d'accord sur les propositions antérieures recommandant d'élaborer des critères permettant de désigner les organismes en question et il a rappelé que ces critères devraient avoir trait à des caractéristiques stables, par exemple la fonction ou le contrôle gouvernemental, et non à des facteurs variables tels que le financement. Le gouvernement a aussi rappelé qu'on avait déjà recommandé d'inclure les hauts fonctionnaires du Parlement et le Parlement lui-même, et il a suggéré au Comité de consulter les intéressés pour déterminer la protection particulière dont ils auraient besoin.

Pour ce qui est du droit de demander des documents en vertu de la LAI, le Ministre a demandé dans le Cadre au Comité d'examiner si ce droit devait être élargi à tous. À l'heure actuelle, la LAI accorde ce droit aux citoyens canadiens et aux résidents permanents et à toute personne présente sur le territoire canadien, mais non aux étrangers qui se trouvent à l'extérieur du pays. Selon le Ministre, il faudrait considérer les frais associés à l'accès universel si l'on devait envisager un changement dans ce sens.

Le Ministre a proposé de maintenir l'exclusion des documents confidentiels du Cabinet, mais d'en donner une définition plus étroite<sup>(32)</sup>. Il a cependant recommandé de donner au Commissaire à l'information le pouvoir de demander à la Cour fédérale de contrôler les décisions du gouvernement concernant l'exclusion de ces documents. Le gouvernement a également suggéré de maintenir la période de protection de 20 ans.

---

(30) Les dix sociétés d'État ont été ajoutées à l'annexe I de la *Loi* par décret daté d'août 2005 (DORS2005-0251) (<http://canadagazette.gc.ca/partII/2005/20050921/pdf/g2-13919.pdf>).

(31) Énergie atomique du Canada Ltée, la Société canadienne des postes, la Société Radio-Canada, Exportation et développement Canada, la Société du Centre national des arts, l'Office d'investissement des régimes de pensions du secteur public et Via Rail Canada Inc. (Justice Canada (2005), p. 6).

(32) La définition proposée aurait trait à l'information ou aux communications qui révèlent la substance des délibérations et des décisions du Cabinet et des mémoires au Cabinet (*ibid.*, p. 15).



Le Cadre ne proposait pas de mesures pour modifier le traitement des documents des cabinets de ministres. Ces documents, que le gouvernement continue d'exclure de l'application de la LAI, sont entre autres les agendas et les calendriers qui ne sont pas produits par des fonctionnaires d'un ministère et qui relèvent plutôt des activités du ministre et du fonctionnement de son propre cabinet. Cette interprétation (qui exclut ces documents) a été contestée par le Commissaire à l'information devant les tribunaux<sup>(33)</sup>.

Le Cadre mentionnait les recommandations du Commissaire et du Groupe d'étude concernant les exceptions de la LAI, y compris celles qui ont trait aux documents communiqués par d'autres gouvernements, aux renseignements qui pourraient porter atteinte à la santé et à la sécurité, aux intérêts économiques du gouvernement, aux renseignements de tiers, aux vérifications provisoires, aux conseils et aux délibérations. Il demandait au Comité de donner son avis sur ces propositions antérieures. Rappelant que la portée de l'exception relative au secret professionnel est litigieuse, le Cadre indiquait qu'il fallait clarifier les articles 23 et 25 de la LAI, dont l'effet conjugué est de protéger ces renseignements, mais d'exiger la communication des parties des documents qui peuvent être exclues de l'application du privilège.

La nouvelle notion de secret de la médiation a fait l'objet d'un raisonnement semblable à celui qui sous-tend le principe traditionnel du secret professionnel, qui favorise le libre-échange d'information et la négociation en garantissant aux parties que les renseignements fournis resteront confidentiels. Le gouvernement a proposé dans le Cadre que ce nouveau privilège soit explicitement protégé par la LAI. Il a également demandé au Comité de se prononcer sur les autres nouvelles formes de privilège que la LAI devrait protéger.

Dans le Cadre, le gouvernement a dit être disposé à considérer les propositions formulées dans les projets de loi C-462 et C-201 concernant de nouvelles exceptions pour protéger les renseignements qui, s'ils étaient divulgués, pourraient compromettre la préservation, la protection ou la conservation de sites patrimoniaux culturels ou naturels ou accroître le risque d'extinction d'espèces menacées. Il a ajouté qu'il envisageait l'adoption d'une disposition excluant les notes des membres de tribunaux administratifs et commissions durant les procédures quasi judiciaires. La nécessité de cette nouvelle mesure est contestée dans un certain nombre des rapports susmentionnés, au motif que ces renseignements sont déjà suffisamment protégés par les exceptions relatives aux renseignements personnels et aux renseignements de tiers.

---

(33) *Ibid.*, p. 17.

Le Plan directeur du Commissaire à l'information et les projets de loi d'initiative parlementaire contiennent des recommandations sur l'abrogation de l'article 24 et de l'annexe II de la LAI. Dans le Cadre, le Ministre a appuyé la proposition du Groupe d'étude concernant le maintien de ces dispositions, mais a recommandé que le nombre des dispositions de l'annexe II soit réduit et que des critères soient élaborés pour déterminer les dispositions qu'il convient d'y inclure désormais. Il estimait qu'il y avait lieu d'instituer des normes d'inclusion élevées, associées à des critères précis et à un critère général selon lequel toute institution désireuse d'ajouter une disposition doit justifier le fait que l'information ne peut être suffisamment protégée par les exceptions actuelles.

Le Ministre a soulevé un certain nombre de questions de procédure dans le Cadre, notamment les suivantes : Faut-il modifier les frais de demande de base? Le barème des frais devrait-il faire une distinction entre les demandeurs commerciaux et les demandeurs non commerciaux? Comment faut-il traiter les demandes très volumineuses ou les demandes futiles, vexatoires ou abusives? Devrait-on imposer de nouveaux délais administratifs? Les institutions devraient-elles être tenues d'aider les demandeurs à formuler leur requête? Les procédures du Commissariat à l'information ne ressortissant pas aux enquêtes devraient-elles être inscrites dans la LAI? Faut-il modifier la LAI pour codifier certaines procédures afin de garantir l'équité procédurale dans le processus de recours?

Comme le Groupe d'étude, le Ministre envisageait dans le Cadre de faire passer le Commissariat du rôle de protecteur du citoyen à celui d'organe quasi judiciaire doté du pouvoir de rendre des ordonnances. Cette solution mériterait, selon lui, un examen approfondi. Il a également proposé des mesures non législatives pour améliorer la culture de la transparence dans la fonction publique et l'observation de la LAI par le gouvernement et a demandé au Comité de déterminer les secteurs où les ressources disponibles seraient le plus utiles.

#### **G. La « Loi sur la transparence gouvernementale »**

Plutôt que d'examiner les questions soulevées dans le Cadre, le Comité a demandé au Commissaire à l'information John Reid d'élaborer un projet de loi modifiant la LAI. C'est ce que le Commissaire a fait, avec l'aide du conseiller législatif de la Chambre des communes. Le projet du Commissaire à l'information allait beaucoup plus loin que toutes les

propositions antérieures pour ce qui est de promouvoir la transparence<sup>(34)</sup>. Comme les projets de loi C-462 et C-201, le projet de loi du Commissaire serait intitulé « Loi sur la transparence gouvernementale », élargirait le nombre des institutions assujetties à la LAI, réduirait le champ d'application du principe du secret, élargirait le pouvoir de surveillance du Commissaire et des tribunaux et accroîtrait les mesures incitatives favorisant la conformité et les sanctions punissant la non-conformité.

Le projet de « Loi sur la transparence gouvernementale » du Commissaire a été entériné par le juge Gomery dans la deuxième partie de son rapport, intitulée *Rétablir l'imputabilité*. Tous les éléments du projet examiné ici sont appuyés dans le rapport Gomery, qui invite instamment, lui aussi, le gouvernement à adopter une loi qui exigerait que les fonctionnaires étayent par des documents toutes décisions et recommandations du gouvernement et qui interdirait de ne pas le faire ou de détruire la documentation, les avis ou les délibérations ayant donné lieu à des décisions<sup>(35)</sup>.

Le projet de loi du Commissaire élargirait la portée de la LAI, qui s'appliquerait à toutes les institutions fédérales, à l'exception des tribunaux et des bureaux des députés et des sénateurs. Une nouvelle disposition exigerait que le Cabinet fédéral inclue ce qui suit dans la liste des organismes assujettis à la LAI, qui seraient énumérés à l'annexe II<sup>(36)</sup> : tous les ministères, tous les organismes financés en totalité ou en partie par des crédits parlementaires ou appartenant en totalité ou en partie au gouvernement fédéral, tous les organismes énumérés aux annexes I à III de la *Loi sur la gestion des finances publiques* et tous les organismes exerçant des fonctions publiques dans des domaines relevant de la compétence fédérale qui sont essentiels à la population sur les plans de la santé, de la sécurité et de la protection de l'environnement. Les hauts fonctionnaires du Parlement seraient assujettis à la LAI, à savoir le vérificateur général, le directeur général des élections, le Commissaire à l'information, le commissaire à la protection de la vie privée et le commissaire aux langues officielles, et ils feraient partie des institutions visées par la LAI, figurant à l'annexe II de celle-ci.

---

(34) Commissaire à l'information du Canada, *Modifications proposées à la Loi sur l'accès à l'information*, septembre 2005 ([http://www.infocom.gc.ca/specialreports/pdf/Réforme\\_de\\_la\\_Loi\\_sur\\_l'accès%20à%20l'information\\_Sept\\_28\\_2005.pdf](http://www.infocom.gc.ca/specialreports/pdf/Réforme_de_la_Loi_sur_l'accès%20à%20l'information_Sept_28_2005.pdf)).

(35) *Rétablir l'imputabilité*, recommandation 16.

(36) L'annexe II actuelle serait abrogée.

Pour clarifier la question des documents détenus par les cabinets des ministres, dont la Cour fédérale (première instance) est actuellement saisie, et pour les assujettir explicitement au principe de la communication sous le régime de la LAI, le Commissaire propose de modifier la définition d'« institution gouvernementale » à l'article 3 pour y inclure les bureaux des administrateurs généraux des ministères et ministères d'État fédéraux.

Le projet de loi élargirait la portée de l'objet de la LAI pour y inclure l'obligation des institutions gouvernementales de rendre compte au public, comme le proposaient les projets de loi C-462 et C-201. Le droit d'accès deviendrait universel : n'importe qui aurait le droit de demander accès à des documents.

Le projet de loi modifierait considérablement les exclusions et exceptions actuelles. Les documents confidentiels du Cabinet ne seraient plus exclus et seraient sujets à un examen du Commissaire à l'information et des tribunaux si le gouvernement revendiquait une exception. Aux termes de l'article 69 du projet de loi, une exception obligatoire protégerait les documents confidentiels du Cabinet pendant 15 ans, mais les documents d'information généraux et les analyses ne seraient protégés que pendant quatre ans après la décision s'y rattachant. Toutes les exceptions seraient sujettes au principe de la primauté de l'intérêt public. Toutes les exceptions objectives, dont celles qui ont trait au secret professionnel, seraient transformées en exceptions discrétionnaires, sous réserve d'un critère subjectif. Par exemple, l'exception obligatoire applicable aux documents relatifs à de l'information communiquée par d'autres gouvernements deviendrait discrétionnaire, c'est-à-dire que l'administrateur général d'une institution pourrait refuser l'accès à des documents dont « la communication [...] porterait préjudice aux relations avec ces gouvernements, organisations, administrations ou organismes » (al. 13(1)b)).

Une nouvelle disposition permettrait à la Société Radio-Canada de « refuser la communication des documents contenant des renseignements dont la communication risquerait vraisemblablement de compromettre l'intégrité ou l'indépendance des activités de collecte de nouvelles ou de programmation de cette institution » (par. 16(4)).

L'article 17 actuel de la LAI prévoit une exception discrétionnaire pour les questions relevant de la sécurité. Cette disposition serait élargie et porterait sur les renseignements dont la communication risquerait vraisemblablement de nuire à la sécurité ou à la santé physique ou mentale de personnes et qui « pourrait vraisemblablement accroître le risque d'extinction d'une espèce en voie de disparition ou le risque de dommages à une aire écologique ou un lieu historique sensibles ».

L'article 21 de la LAI, qui prévoit une exception pour les conseils fournis au gouvernement, aurait une portée moindre : il serait limité aux renseignements de moins de cinq ans, sous réserve d'un critère subjectif. Un nouveau paragraphe 21(2) codifierait certains cas pour orienter l'interprétation juridique, en soustrayant à l'exception des documents tels que les enquêtes, les sondages, les vérifications, les rapports définitifs et d'autres documents factuels.

Comme le Commissaire l'a systématiquement recommandé, le projet de loi abrogerait l'article 24 et l'annexe II.

Le gouvernement serait tenu de surveiller l'application du programme d'accès à l'information, de recueillir des données statistiques et de rendre compte, tous les ans, du fonctionnement du système. Les coordonnateurs de l'accès à l'information deviendraient, selon les nouvelles dispositions, des « coordonnateurs de la transparence gouvernementale ». Ces coordonnateurs, ainsi que les administrateurs généraux des institutions, seraient tenus, dans toute la mesure du possible, de veiller à ce que les droits et obligations énoncés dans la LAI soient respectés et que l'institution s'acquitte de ses responsabilités à cet égard (art. 73.1).

Le projet de loi permettrait aux administrateurs généraux des institutions d'accorder des délais extraordinaires pour les demandes volumineuses dans certains cas. Il exigerait que l'institution annule les frais en cas de refus<sup>(37)</sup> et qu'elle autorise l'annulation des frais lorsque, par exemple, un document a déjà été communiqué, qu'un document a trait à la santé, à la sécurité ou à la protection du consommateur ou de l'environnement ou que la communication du document est dans l'intérêt public. Les administrateurs généraux des institutions pourraient également adresser une plainte au Commissaire à l'information si une demande est contraire à l'objet de la LAI (al. 30(1)d.2)) et, sur recommandation du Commissaire, ils pourraient ne pas tenir compte de ce genre de demande.

Ce projet comporte un élément particulier : l'obligation légale de rédiger des documents et l'infraction que serait sa non-observation (art. 2.1 et al. 67(1)c.1)). Comme le Commissaire l'a expliqué lorsqu'il a rencontré le Comité pour présenter ses propositions en octobre 2005, cette disposition est nécessaire pour régler le problème croissant de la tenue des dossiers au gouvernement. Il faut prévoir une disposition exigeant que les fonctionnaires produisent les documents nécessaires étant donné que « le droit d'accès ne rime à rien dans une

---

(37) Aux termes du par. 10(3), si le chef d'une institution gouvernementale n'autorise pas l'accès dans le délai prévu, il est réputé l'avoir refusé.

culture orale qui se répand de plus en plus dans l'administration fédérale »<sup>(38)</sup>. Les institutions gouvernementales seraient également tenues d'aider les demandeurs à préparer leurs requêtes (par. 2(3)), ce que ne prévoyaient pas les projets de loi C-462 et C-201.

L'article 37.1 ajouterait une disposition prévoyant un moyen de défense pour toute personne accusée d'une infraction ou de tout autre délit parce qu'elle « communique de bonne foi au Commissaire à l'information des renseignements ou des documents afférents à une plainte déposée en vertu de la présente loi ».

Le nouvel article 54 exigerait qu'une majorité des deux tiers de la Chambre des communes et du Sénat appuie la nomination d'un Commissaire à l'information<sup>(39)</sup>. L'article 60.1 du projet de loi élargirait le rôle du Commissaire en matière de sensibilisation du public, de recherche et de défense des droits. Le nouvel article 75 exigerait l'examen parlementaire du fonctionnement de la LAI tous les cinq ans.

Le Commissaire n'a pas recommandé que son Commissariat passe d'un rôle de protecteur du citoyen à un rôle quasi judiciaire assorti de la possibilité de rendre des ordonnances. Il estimait que le modèle du protecteur du citoyen fonctionne efficacement, rappelant que moins de 1 p. 100 des plaintes finissent devant les tribunaux et que, selon l'expérience d'autres administrations, le modèle quasi judiciaire ne réduirait pas le nombre des litiges et n'améliorerait pas les résultats.

#### **H. Motion à la Chambre des communes et Septième rapport du Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique**

Par motion présentée à la Chambre des communes le 15 novembre 2005<sup>(40)</sup>, les députés ont décidé que la LAI serait modifiée comme suit :

---

(38) Comité permanent de la Chambre des communes sur l'accès à l'information, la protection des renseignements personnels et l'éthique, *Témoignages*, 25 octobre 2005 (<http://www.parl.gc.ca/committee/CommitteePublication.aspx?COM=0&SourceId=134294&SwitchLanguage=1>).

(39) Les dispositions sur la majorité qualifiée sont rares dans les lois du Canada, et bien qu'elles puissent être efficaces, on pourrait faire valoir que seuls les votes majoritaires sont constitutionnels au Parlement.

(40) Motion adoptée avec dissidence, *Journaux*, No 150, le mardi 15 novembre 2005 ([http://www.parl.gc.ca/38/1/parlbus%5Cchambus%5Chouse%5Cjournals/150\\_2005-11-15/150Votes-E.html](http://www.parl.gc.ca/38/1/parlbus%5Cchambus%5Chouse%5Cjournals/150_2005-11-15/150Votes-E.html)).

- a) étendre son application à toutes les sociétés d'État, tous les hauts fonctionnaires du Parlement, toutes les fondations et toutes les organisations qui dépensent l'argent des contribuables ou exercent des attributions publiques;
- b) prévoir une exclusion pour le secret du Cabinet, susceptible de révision par le Commissaire à l'information;
- c) obliger les fonctionnaires à créer les dossiers nécessaires pour étayer leurs actes et leurs décisions;
- d) prévoir une dérogation dans l'intérêt de la population en général pour toutes les exemptions, puisque le bien général devrait passer avant le secret gouvernemental;
- e) rendre toutes les exemptions discrétionnaires et les soumettre à un critère subjectif.

Le Comité n'a pas recommandé de réformes particulières à la LAI dans son Septième rapport<sup>(41)</sup>, mais il y expliquait au gouvernement, et notamment au ministre de la Justice, sa position sur l'orientation du travail législatif qu'il y aurait lieu d'entreprendre à cet égard. Préférant ne pas organiser de consultations sur le Cadre publié par le Ministre en avril 2005, le Comité a exprimé son point de vue sur l'action législative.

À peine une semaine avant la dissolution de la 38<sup>e</sup> législature, le Comité a remis son rapport à la Chambre des communes, recommandant au ministre de la Justice de songer à déposer un projet de loi en s'inspirant des dispositions du projet de « Loi sur la transparence gouvernementale » proposé par le Commissaire à l'information.

## **LES PLATEFORMES ÉLECTORALES DE 2006**

Au cours de la campagne électorale de 2006, le Parti conservateur du Canada, le NPD et le Bloc Québécois ont tous proposé de réviser la *Loi sur l'accès à l'information*. La plupart de ces propositions se retrouvent dans le projet de « Loi sur la transparence gouvernementale » proposé par le Commissaire, exception faite de la promesse du Parti conservateur de donner au Commissaire à l'information le pouvoir d'ordonner la communication de renseignements.

---

(41) Comité de la Chambre des communes sur l'accès à l'information, la protection des renseignements personnels et l'éthique, *Septième rapport*, 21 novembre 2005  
(<http://www.parl.gc.ca/committee/CommitteePublication.aspx?COM=8998&Lang=1&SourceId=136510>).

Les engagements pris par les divers partis sont exposés ci-après, après quoi les plateformes électorales sont comparées aux autres réformes analysées plus haut.

### **A. Le Parti conservateur du Canada**

Dans sa plateforme électorale pour 2006, le Parti conservateur of Canada promettait qu'un gouvernement conservateur consoliderait la LAI. Selon ses engagements, il :

- Appliquera les recommandations du commissaire à l'information sur la réforme de la Loi sur l'accès à l'information.
- Donnera au commissaire à l'information le pouvoir d'ordonner la publication de renseignements.
- Assujettira à la Loi l'ensemble des sociétés d'État, des hauts fonctionnaires du Parlement, des fondations et des organismes qui dépensent l'argent des contribuables ou exercent des responsabilités publiques.
- Rendra l'exclusion des documents confidentiels du Cabinet sujette à l'examen du commissaire à l'information.
- Obligera les fonctionnaires à tenir des dossiers documentant leurs actes et leurs décisions.
- Prévoira une dérogation à toutes les exemptions de façon que l'intérêt public passe avant le secret gouvernemental.
- Garantira que toutes les exemptions à la communication de renseignements gouvernementaux ne soient justifiées que par le préjudice qui pourrait en résulter, et non pas par les règles d'exemption générale.
- Garantira que les exigences de divulgation de la Loi sur l'accès à l'information ne puissent pas être contournées par des dispositions relatives au secret d'autres lois fédérales, tout en respectant la confidentialité de la sécurité nationale et des renseignements personnels.<sup>(42)</sup>

### **B. Le Nouveau Parti démocratique du Canada**

Dans sa plateforme électorale pour 2006, le NPD promettait d'améliorer la liberté d'information :

---

(42) Parti conservateur du Canada, *Changeons pour vrai : Le programme électoral du Parti conservateur du Canada 2006*, p. 13 (<http://media.conservative.ca/video/20060113-Platform-f.pdf>).



- En étendant l'application de la Loi sur l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels aux sociétés et organismes d'État qui en sont actuellement exclus, y compris les organisations sans but lucratif constituées en société qui reçoivent au moins deux tiers de leur financement du gouvernement fédéral.
- En assujettissant à la Loi les ministres du Cabinet et leur personnel.
- En éliminant les obstacles financiers et les limites de temps déraisonnables à l'accès à l'information.
- En identifiant les documents du Cabinet qui doivent être ou ne doivent pas communiqués.
- En facilitant l'accès du public aux contrats de tierce partie et en offrant un accès gratuit aux sondages d'opinion publique.<sup>(43)</sup>

### C. Le Bloc Québécois

Le Bloc Québécois promettait de présenter une LAI modifiée, basée sur les éléments suivants.

- la *Loi sur l'accès à l'information* devrait couvrir la totalité des sociétés d'État et des fondations, les agents du Parlement, les bureaux de député ainsi que les cabinets des ministres et du premier ministre;
- les documents confidentiels du Cabinet devraient être assujettis à la loi et aux révisions du commissaire;
- toutes les exceptions devraient être assujetties à la primauté de l'intérêt public;
- l'énonciation des rôles et des responsabilités des coordonnateurs de l'accès à l'information;
- l'établissement d'incitatifs pour le respect des délais de traitement;
- l'élargissement du mandat du commissaire à l'information;
- les responsables gouvernementaux doivent être tenus de mettre par écrit leurs décisions, interventions, considérations et analyses;
- les fournisseurs de services-conseils doivent être tenus de produire un livrable témoignant de leur travail.<sup>(44)</sup>

---

(43) Nouveau Parti démocratique du Canada, *Jack Layton : Des réalisations concrètes pour les gens, Plate-forme 2006*, p. 25 (<http://www.NPD.ca/NPD-drupal/files/platform-fr-final-web.pdf>).

(44) Bloc Québécois, *Plateforme électorale, campagne 2005-2006*, p. 29 ([http://www.bloc.org/archivage/plateforme\\_2005-2006.pdf](http://www.bloc.org/archivage/plateforme_2005-2006.pdf)).

## CONCLUSION

L'examen des principales propositions de réforme du cadre législatif de l'accès à l'information au Canada formulées depuis les 23 ans que la LAI est en vigueur révèle un consensus sur plusieurs aspects fondamentaux ainsi que des différences d'opinion sensibles à certains égards.

Tous les tenants d'une réforme s'entendent en général sur la nécessité d'élargir l'application de la LAI, de réduire les exclusions et les exceptions et de réduire ou d'éliminer les exceptions obligatoires actuellement prévues à l'article 24 et à l'annexe II. Toutefois, ils sont en désaccord à certains égards importants.

Dans les trois projets de loi que nous avons examinés ici, on recommande de changer le nom de la loi pour l'intituler « Loi sur la transparence gouvernementale », afin de mettre l'accent sur son objet. Dans le même esprit, on propose d'élargir cet objet pour mentionner l'obligation du gouvernement de communiquer aux Canadiens l'information dont ils ont besoin.

Pour ce qui est de l'élargissement de la portée de la LAI, les auteurs de presque tous les rapports examinés ici recommandent que la LAI prévoie l'accès universel aux documents et aucun ne rejette expressément cette extension à tous les requérants, indépendamment du lieu<sup>(45)</sup>. Tous recommandent d'assujettir plus d'institutions à la LAI et tous s'entendent pour dire qu'au moins certaines sociétés d'État devraient y être assujetties. La plupart d'entre eux estiment que la plupart des hauts fonctionnaires du Parlement devraient y être assujettis également, tout comme le Parlement lui-même, exception faite des bureaux des députés et des sénateurs<sup>(46)</sup>. Il y a consensus sur l'idée que les tribunaux ne devraient pas être assujettis au droit d'accès.

La plupart des auteurs de ces rapports recommandent de transformer l'exclusion actuelle des documents confidentiels du Cabinet en exception et d'assujettir la décision de refuser l'accès à ces documents à l'examen du Commissaire à l'information<sup>(47)</sup>, des tribunaux ou

---

(45) Les projets de loi C-462 et C-201 ne comportaient pas cette modification, et les recommandations du comité spécial n'ont pas porté sur cette question.

(46) Les projets de loi C-462 et C-201 n'auraient pas assujetti le Parlement à la *Loi*, et le Cadre publié par le ministre de la Justice en avril 2005 invitait instamment le Comité à se concerter avec les parties intéressées au sujet de l'ajout éventuel du Parlement et des hauts fonctionnaires du Parlement.

(47) Le Groupe d'étude aurait exclu le Commissaire de l'examen de ces décisions, le réservant aux tribunaux.

des deux. Dans son *Cadre compréhensif concernant la réforme de l'accès à l'information*, le ministre de la Justice, cependant, recommande de conserver l'exclusion des documents confidentiels du Cabinet, mais d'en donner une définition plus étroite et de permettre à la Cour fédérale d'examiner les décisions qui s'y rattachent<sup>(48)</sup>. Tous sauf le Comité spécial proposent de la remplacer par une exception objective obligatoire qui protégerait ces documents, tandis que le Comité recommande l'instauration d'une exception subjective discrétionnaire pour protéger les délibérations du Cabinet<sup>(49)</sup>. Tous sauf le Ministre (dans le Cadre), proposent que les documents confidentiels du Cabinet soient protégés pendant 15 et non 20 ans comme à l'heure actuelle<sup>(50)</sup>.

La plupart des auteurs de ces rapports recommandent l'abrogation de l'article 24 et de l'annexe II. Le Comité spécial n'en dit rien, et seul le ministre de la Justice, dans le Cadre, recommande de conserver cette disposition. Il propose d'adopter des critères permettant de réduire le nombre de dispositions dans l'annexe II.

Plusieurs autres solutions reviennent moins souvent. Par exemple, le Comité spécial et le Commissaire à l'information recommandent que la nouvelle LAI prévoit un examen parlementaire de son application tous les cinq ans<sup>(51)</sup>. Le principe de la primauté de l'intérêt public a tout d'abord été entériné par le Commissaire à l'information dans son projet de « Loi sur la transparence gouvernementale ». Le Commissaire à l'information, le Groupe d'étude et le Comité de la justice (rapport de 1986) proposent de reconnaître le rôle du Commissaire en matière de sensibilisation du public et le rôle des coordonnateurs de l'accès à l'information<sup>(52)</sup>. Ils recommandent également que les nouvelles dispositions éliminent ou suspendent certains frais et permettent de rejeter les demandes futiles ou vexatoires. Dans son cadre, le ministre de la Justice soulève une question nouvelle : faut-il modifier l'article 23 (secret professionnel) pour créer une exception permettant de protéger le « secret de la médiation » afin de garantir la confidentialité nécessaire à l'efficacité de cette procédure<sup>(53)</sup>?

---

(48) Le Parti conservateur a employé le terme « exclusion » s'agissant des documents du Cabinet (« Rendra l'exclusion des documents confidentiels du Cabinet sujette à l'examen du commissaire à l'information »), mais la solution consistant en un examen par le Commissaire donne à penser qu'il recommandait de transformer l'exclusion en exemption.

(49) *A Call to Openness*, recommandation 6.

(50) Le Groupe d'étude a conclu que la période de 15 ans était raisonnable et a demandé au gouvernement d'envisager la réduction du délai : voir la recommandation 4-6.

(51) *Une question à deux volets* demandait un examen parlementaire de la LAI et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* dans les quatre ans suivant le dépôt du rapport.

(52) Le Groupe d'étude a recommandé que le rôle des coordonnateurs de l'accès à l'information soit reconnu dans la *Politique* et les *Lignes directrices* sur l'accès à l'information et non dans la LAI.

(53) Justice Canada (2005), p. 21 et 22.

Le Commissaire à l'information, dans le projet de loi proposé en 2005, prévoit l'obligation des fonctionnaires d'étayer leurs décisions, les mesures qu'ils prennent, leurs avis et leurs recommandations par des documents : le Parti conservateur et le Bloc Québécois ont entériné ce point de vue dans leurs plateformes respectives. Cette recommandation est l'une des plus importantes du Commissaire, son intention étant de renverser la tendance à une culture orale du processus décisionnel au gouvernement, qui, selon lui, est contraire à l'objectif de promotion de la transparence qui sous-tend la réglementation de l'accès à l'information. Le Parti conservateur non seulement a entériné le projet de « Loi sur la transparence gouvernementale » du Commissaire, mais est allé plus loin en recommandant que le Commissaire à l'information soit doté du pouvoir d'ordonner la communication de renseignements. L'idée de faire passer le Commissariat du rôle de protecteur du citoyen à celui d'organe doté du pouvoir de rendre des ordonnances a été jugée digne d'une étude plus approfondie par le Groupe d'étude, dans son rapport de juin 2002, et par le ministre de la Justice, dans son Cadre compréhensif.

Certaines provinces ont donné à leurs commissaires à l'information et à la protection de la vie privée un rôle d'arbitre plutôt que de protecteur du citoyen. Comme l'indique le Cadre, la transformation du mandat du Commissaire à l'information aurait des répercussions sur l'administration du Commissariat, et le gouvernement n'est pas convaincu, jusqu'ici, de la nécessité de cette transformation. Lorsqu'il s'est présenté devant le Comité permanent, en octobre 2005, le Commissaire John Reid s'est dit d'accord, formulant l'argument suivant en faveur de son rôle actuel :

Rien ne prouve que le pouvoir de rendre des ordonnances renforce le droit d'accès, accélère le processus ou réduit le secret. L'expérience des 22 dernières années montre bien que le modèle de l'ombudsman fonctionne très bien – moins de 1 p. 100 des plaintes se retrouvent devant les tribunaux. Les gouvernements qui ont accordé des pouvoirs de rendre des ordonnances ont largement recours à l'approche de l'ombudsman et se réservent les pouvoirs en question aux affaires difficiles, qui ne se présentent pas souvent.<sup>(54)</sup>

---

(54) Comité permanent de la Chambre des communes sur l'accès à l'information, la protection des renseignements personnels et l'éthique, *Témoignages*, 25 octobre 2005 (<http://www.parl.gc.ca/committee/CommitteePublication.aspx?COM=0&SourceId=134294&SwitchLanguage=1>).

Les plateformes électorales du NPD et du Bloc sont également conformes au projet de « Loi sur la transparence gouvernementale » proposé par le Commissaire. Il reste cependant un point obscur : l'adoption de la proposition du NPD d'assujettir les ministres du Cabinet et leur personnel à la LAI. On peut penser que cette proposition fait allusion à la question des documents des cabinets des ministres, soulevée dans le Cadre et qui fait l'objet d'un litige auquel le Commissaire à l'information est partie. Comme nous l'avons vu, le projet de loi du Commissaire réglerait ce problème en modifiant la définition de la notion d'institution gouvernementale pour inclure expressément les bureaux des administrateurs généraux de ces institutions. Il ne s'agit probablement pas d'assujettir les documents personnels ou politiques des ministres à la LAI.

Le Parti conservateur, le NPD et le Bloc proposaient tous des changements importants qui augmenteraient la transparence du gouvernement, et c'est une orientation conforme à la plupart des projets de réforme proposés depuis 20 ans. Il reste à voir la forme exacte que prendra un projet de loi gouvernemental qui découlerait de ces engagements, mais, s'il est fidèle aux plateformes électorales, il trouvera, pour la plupart de ses éléments, un appui solide dans les rapports que nous avons examinés dans le présent document.