

**LES LOIS SUR L'ACCÈS À L'INFORMATION AU CANADA  
ET DANS QUATRE AUTRES PAYS**

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

Le 6 avril 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

	<b>Page</b>
INTRODUCTION .....	1
LA LÉGISLATION SUR L'ACCÈS À L'INFORMATION DANS QUATRE PAYS.....	2
A. Royaume-Uni .....	2
B. Irlande.....	7
C. Australie .....	12
D. Nouvelle-Zélande.....	18
ANALYSE COMPARATIVE .....	21
CONCLUSION.....	25



CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT  
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

## LES LOIS SUR L'ACCÈS À L'INFORMATION AU CANADA ET DANS QUATRE AUTRES PAYS

### INTRODUCTION

La première loi qui accordait un droit d'accès aux renseignements détenus par le gouvernement a été édictée en Suède en 1949, bien que le principe fondamental d'accès aux renseignements officiels y ait été reconnu en 1766. La Finlande a adopté une loi d'accès à l'information en 1951. L'influente *Freedom of Information Act* des États-Unis a été promulguée en 1966. Quelques pays d'Europe ont adopté une loi sur l'accès à l'information au cours des années 1970. Les pays ayant un régime parlementaire de tradition britannique ont vite fait de même, l'Australie, le Canada et la Nouvelle-Zélande ayant tous édicté leur propre loi d'accès à l'information au début des années 1980. Plus de 50 pays ont maintenant une telle loi.

Au Canada, la *Loi sur l'accès à l'information* (LAI) est en vigueur depuis 1983 et accorde aux Canadiens un droit général d'accès aux renseignements consignés sous quelque forme que ce soit et relevant d'une institution fédérale. Les particuliers peuvent demander l'accès à certains renseignements et, à moins que ces derniers fassent l'objet d'exceptions précises et limitées énoncées dans la LAI, celle-ci prévoit la communication dans les délais prescrits. Les exceptions visent généralement le droit à la vie privée, les renseignements commerciaux confidentiels, la sécurité nationale ou d'autres renseignements confidentiels nécessaires à la prise de décisions. Les documents confidentiels du Cabinet sont exclus du champ d'application de la LAI.

En 1983, l'adoption de la LAI a placé le Canada à l'avant-scène d'un domaine législatif qui était à l'époque en pleine émergence. Toutefois, au cours des deux décennies suivantes, les progrès ont été plus rapides dans d'autres pays qu'au Canada. Dans le présent document, nous passons en revue les lois d'accès à l'information en vigueur dans quatre autres pays : le Royaume-Uni, l'Irlande, l'Australie et la Nouvelle-Zélande. Nous avons choisi ces

pays pour comparaison parce qu'ils ont été désignés par l'ancien ministre de la Justice, Irwin Cotler – dans un document d'avril 2005 intitulé *Un Cadre compréhensif concernant la réforme de l'accès à l'information : Document de travail*<sup>(1)</sup> – comme ceux qu'il serait le plus souhaitable d'examiner en vue de la réforme de la LAI. La comparaison de leurs lois sur l'accès à l'information avec celle du Canada est utile, parce qu'il s'agit de quatre pays ayant un régime parlementaire de tradition britannique et que leurs lois sur l'accès à l'information ont été élaborées à divers moments au cours des 23 ans d'existence de la LAI.

## LA LÉGISLATION SUR L'ACCÈS À L'INFORMATION DE QUATRE PAYS

### A. Royaume-Uni

Au Royaume-Uni et en Écosse, une loi d'accès à l'information est entrée en vigueur pour la première fois le 1<sup>er</sup> janvier 2005 : la *Freedom of Information Act 2000*<sup>(2)</sup> (FOIA-RU) s'applique aux ministères et aux autorités publiques (« public authorities ») du Royaume-Uni en Angleterre, au Pays de Galles et en l'Irlande du Nord. La FOIA-RU avait été adoptée quatre ans auparavant, mais sa date d'entrée en vigueur a été reportée afin de donner aux autorités le temps de se préparer à sa mise en œuvre. Elle s'applique non seulement aux ministères et aux autorités publiques, mais également à la Chambre des communes, à la Chambre des lords et aux assemblées du Pays de Galles et de l'Irlande du Nord. La *Freedom of Information (Scotland) Act 2002* accorde des droits semblables, mais non identiques, à l'égard des renseignements détenus par le pouvoir exécutif, les autorités publiques et le Parlement de l'Écosse.

Deux textes connexes sont entrés en vigueur en même temps. Le premier est le règlement *The Environmental Information Regulations 2004*<sup>(3)</sup> (EIR), qui a été adopté conformément à une directive de l'Union européenne et qui accorde un droit distinct d'accès aux renseignements environnementaux détenus par les autorités publiques britanniques et certains

---

(1) Justice Canada, *Un Cadre compréhensif concernant la réforme de l'accès à l'information : Document de travail*, avril 2005 (<http://canada.justice.gc.ca/fr/dept/pub/ati/index.html>).

(2) Royaume-Uni, *Freedom of Information Act 2000* (<http://www.uk-legislation.hmso.gov.uk/acts/acts2000/20000036.htm>).

(3) Royaume-Uni, Statutory Instrument 2004 No. 3391, *The Environmental Information Regulations 2004* (<http://www.ico.gov.uk/documentUploads/EIR%20text.pdf>).

organismes privés, notamment les services publics et les entrepreneurs qui fournissent des services environnementaux au nom des autorités publiques. Le deuxième texte est la version modifiée de la *Data Protection Act 1998*<sup>(4)</sup>, qui donne aux particuliers le droit de consulter de nombreux types de renseignements personnels les concernant qui relèvent d'organismes publics ou privés. Le droit à l'information relevant d'organismes privés n'a pas été visé par les modifications. Le commissaire à l'information du Royaume-Uni est responsable du respect des droits d'accès à l'information dans l'ensemble du Royaume-Uni, y compris l'Écosse.

Le commissariat à l'information<sup>(5)</sup> est l'organisme public indépendant chargé de promouvoir l'accès aux renseignements officiels et de protéger les renseignements personnels au Royaume-Uni par l'application de la *Data Protection Act*, de la FOIA-RU, du *Privacy and Electronic Communications Regulations* et de l'EIR. Le commissariat fournit des conseils aux organismes et aux particuliers et reçoit les plaintes de ceux-ci. Le commissaire, qui relève directement du Parlement, peut notamment ordonner le respect de la législation et intenter des poursuites en cas de violation de l'un des divers textes législatifs régissant l'accès à l'information. De plus, le commissaire approuve les régimes de publication que doivent respecter les autorités publiques aux termes de la FOIA-RU.

La FOIA-RU prévoit un droit général d'accès à l'information relevant d'environ 100 000 autorités publiques, qui figurent à son annexe 1, qui sont désignées par un décret<sup>(6)</sup> ou qui sont visées par la définition de « publicly owned company » (société publique)<sup>(7)</sup>. Selon la FOIA-RU, toute personne peut demander à une autorité publique de lui communiquer des renseignements, sous réserve d'exceptions clairement définies<sup>(8)</sup>. Certaines de ces exceptions, dites « qualifiées », sont assujetties à un critère relié à l'intérêt public, notamment :

---

(4) Royaume-Uni, *Data Protection Act 1998*, 1998 ch. 29 (<http://www.opsi.gov.uk/acts/acts1998/19980029.htm>).

(5) Royaume-Uni, Office of the Information Commissioner (<http://www.ico.gov.uk/>).

(6) L'art. 5 de la FOIA autorise le secrétaire d'État à désigner, par décret, à titre d'autorité publique en application de cette loi toute personne qui ni ne figure à l'annexe 1, ni n'est admissible à y figurer, mais qui, de l'avis du secrétaire d'État, exerce des fonctions de nature publique ou qui exerce des fonctions aux termes d'un marché avec une autorité publique.

(7) L'art. 6 définit la « publicly owned company » comme une société détenue en propriété exclusive par la Couronne ou une autorité publique figurant à l'annexe 1, autre qu'un ministère ou une entité y figurant seulement concernant des renseignements en particulier.

(8) Par exemple, les données personnelles concernant le demandeur et les renseignements environnementaux font l'objet d'une exception de communication aux termes de la FOIA, étant donné qu'ils sont visés par des droits d'accès prévus par d'autres lois.

- les renseignements destinés à la publication;
- les renseignements qui doivent faire l'objet d'une exception pour des raisons de sécurité nationale;
- les renseignements dont la divulgation peut nuire à la défense, aux relations internationales, aux enquêtes criminelles, à l'application de la loi, aux vérifications ou à des poursuites judiciaires;
- les renseignements obtenus à titre confidentiel d'un autre gouvernement ou d'un organisme international;
- les renseignements qui peuvent nuire aux relations entre les gouvernements ou les administrations au sein du Royaume-Uni, ou aux intérêts économiques du Royaume-Uni;
- les renseignements qui peuvent porter préjudice à la responsabilité collective, empêcher la communication de conseils ou les échanges de points de vue d'une manière libre et honnête à des fins de délibération, ou nuire à la conduite efficace des affaires publiques;<sup>(9)</sup>
- les renseignements relatifs aux distinctions et aux relations avec la famille royale;
- les renseignements qui risquent de mettre en danger la santé et la sécurité d'un particulier;
- la plupart des données personnelles;
- les secrets commerciaux, les renseignements qui peuvent porter préjudice aux intérêts commerciaux et les renseignements visés par le secret professionnel de l'avocat<sup>(10)</sup>.

Lorsqu'une demande vise l'un des documents qui fait l'objet d'une exception, l'autorité publique concernée devra communiquer l'information à moins de pouvoir démontrer que l'intérêt public qu'il y a à refuser de communiquer l'information l'emporte sur l'intérêt public qu'il y a à la communiquer.

Certaines exceptions visent des renseignements qui peuvent ne pas être communiqués, si le fait de confirmer ou de nier l'existence des renseignements ou de les communiquer risquait de causer un préjudice. Dans pareil cas, une autorité publique ne pourrait pas refuser de communiquer des renseignements relatifs à l'économie à moins que la communication ne cause un préjudice aux intérêts économiques du Royaume-Uni ou aux intérêts financiers d'une administration au sein du Royaume-Uni. De telles dispositions ne sont pas des exceptions générales qui justifieraient la protection de catégories entières de renseignements. Si aucun préjudice ne risque d'être causé, les renseignements seront communiqués sous réserve de retenir tout élément qui pourrait causer un préjudice.

---

(9) Le critère de l'intérêt public ne s'applique pas à la présente exception dans le cas de demandes présentées à la Chambre des communes ou à la Chambre des lords.

(10) Royaume-Uni, *Freedom of Information Act 2000*, art. 42.

Les exceptions absolues à l'obligation de communication en vertu de la FOIA-RU qui ne sont pas susceptibles de dérogation au motif de l'intérêt public sont les suivantes :

- les documents qui sont déjà accessibles;
- les renseignements qui ont trait à certains services ou organisations de sécurité ou du renseignement et à certains autres organismes ayant des fonctions de sécurité, ou qui sont fournis par l'une de ces entités<sup>(11)</sup>;
- les renseignements figurant seulement dans des documents des tribunaux;
- les documents qui doivent faire l'objet d'une exception afin d'éviter une atteinte aux privilèges de l'une ou l'autre des chambres du Parlement ou dont la divulgation pourrait nuire aux travaux du Parlement, à la responsabilité ministérielle ou à la conduite des affaires publiques<sup>(12)</sup>;
- les renseignements dont la communication constituerait un abus de confiance ou une contravention à une loi.

Les motifs permettant de refuser la communication de renseignements en vertu de l'EIR sont plus limités. Il existe moins d'exceptions, et la plupart sont assujetties au critère de l'intérêt public. L'autorité ne peut refuser une demande parce qu'elle est coûteuse, répétée ou vexatoire. Toutefois, elle peut refuser de communiquer des renseignements si la demande est « trop générale » ou « manifestement déraisonnable ». En outre, l'EIR prévoit qu'une autorité publique doit appliquer une présomption en faveur de la communication et que les exceptions doivent être interprétées « de façon restrictive ».

Contrairement à l'EIR, la FOIA-RU autorise les autorités publiques à refuser d'acquiescer à une demande si le coût de la communication dépasse la limite fixée ou si la demande est frivole, vexatoire ou est essentiellement la même qu'une demande récente.

Le commissaire à l'information peut recevoir des plaintes de demandeurs et faire enquête lorsque l'information n'est pas communiquée par une autorité publique. Les décisions rendues par le commissaire à l'information en vertu de la FOIA-RU ou de l'EIR peuvent être

---

(11) L'exception peut être établie au moyen d'une attestation ministérielle, que le commissaire à l'information ne peut annuler. Toutefois, le tribunal à l'information créé en application de la FOIA-RU peut annuler l'attestation s'il estime que l'information ne concerne pas un tel organisme ni n'a été fournie par celui-ci.

(12) L'exception peut être établie au moyen d'une attestation signée par le président de la Chambre des communes ou par le greffier des Parlements; le commissaire à l'information ne peut annuler cette attestation.

contestées par le demandeur ou par l'autorité publique devant le tribunal de l'information, sans frais, puis devant les tribunaux sur une question de droit. La FOIA-RU habilite les ministres à passer outre à la décision du commissaire selon laquelle un ministère ou une autorité publique doit communiquer dans l'intérêt public de l'information qui fait l'objet d'une exception<sup>(13)</sup>.

Le régime législatif du Royaume-Uni oblige également chaque autorité publique (y compris la Chambre des communes et la Chambre des lords) à adopter et à maintenir un régime de publication qui établit les éléments suivants :

- les catégories d'information qu'elle publie ou entend publier;
- la façon dont elle a l'intention de publier l'information;
- l'imposition de frais pour communiquer l'information.

L'autorité publique doit tenir compte de l'intérêt public au moment de la création du régime de publication, et celui-ci doit être approuvé par le commissaire à l'information.

La FOIA-RU ne prévoit aucune obligation générale pour le gouvernement de tenir des dossiers, mais l'importance d'une bonne gestion des documents est soulignée dans le *Lord Chancellor's Code of Practice on the Management of Records*, promulgué en application de la FOIA-RU<sup>(14)</sup>. Le Code prévoit ce qui suit :

La valeur d'une loi sur l'accès à l'information se mesure par la qualité des documents auxquels elle donne accès. De tels droits sont très peu utiles si l'on ne crée pas de documents fiables, si ceux-ci ne peuvent être retrouvés au besoin ou si les mesures visant leur archivage ou leur destruction sont inadéquates. Par conséquent, nous encourageons fortement toutes les autorités publiques à suivre les conseils énoncés dans le présent code.<sup>(15)</sup>

---

(13) L'art. 53 de la FOIA autorise une « personne responsable », qui, selon la définition, comprend les ministres du Cabinet responsables de la plupart des autorités publiques, à fournir au commissaire une attestation signée par cette personne indiquant qu'elle a décidé, sur la base de motifs raisonnables, qu'il n'y a eu aucun défaut de communiquer les documents comme l'exige la FOIA. Une copie d'une telle attestation doit être déposée devant l'assemblée ou le parlement compétent.

(14) L'art. 46 oblige le lord chancelier à adopter un code de pratique fournissant des conseils aux autorités pertinentes sur les mesures à suivre concernant la tenue, la gestion et la destruction des documents.

(15) Royaume-Uni, Ministère des Affaires constitutionnelles, *Lord Chancellor's Code of Practice on the Management of Records: Issued under Section 46 of the Freedom of Information Act 2000*, novembre 2002 (<http://www.dca.gov.uk/foi/codemanrec.htm>) [traduction].

## B. Irlande

La *Freedom of Information Act 1997*<sup>(16)</sup> de l'Irlande (FOIA-I) permet au public d'accéder aux renseignements officiels dans toute la mesure du possible, conformément à l'intérêt public et au droit à la vie privée. Elle crée également des droits qui permettent à un particulier de faire modifier un renseignement personnel figurant dans un document lorsqu'il est incomplet, inexact ou trompeur et d'obtenir les motifs des décisions qui le touchent<sup>(17)</sup>. Elle oblige aussi les organismes publics à publier des renseignements sur eux-mêmes, les renseignements qu'ils détiennent et les règles et directives internes qu'ils appliquent à la prise de décisions.

La FOIA-I est administrée par le ministère des Finances et mise en application par le commissariat à l'information. Elle prévoit la création d'un commissariat à l'information indépendant chargé de revoir la plupart des décisions rendues par les organismes publics en vertu de ses dispositions et permet également à l'ombudsman d'Irlande d'être nommé commissaire<sup>(18)</sup>.

Les plus récentes modifications apportées à la FOIA-I, par la *Freedom of Information (Amendment) Act 2003*, sont entrées en vigueur le 11 avril 2003<sup>(19)</sup>. Elles visaient à assurer l'application efficace de la FOIA-I, à accorder une protection additionnelle à certains documents gouvernementaux de nature délicate et à préciser certaines mesures techniques prévues par la FOIA-I.

L'annexe I de la FOIA-I est la liste des ministères et des autres fonctionnaires, définis comme des organismes publics pour l'application de la FOIA-I, qui peuvent faire l'objet d'une enquête du commissaire. Ces organismes sont les ministères, les divers commissariats et commissions, les groupes ou organismes financés sur les fonds publics, les sociétés dont la

---

(16) Irlande, *Freedom of Information Act 1997*, n° 13 de 1997 (<http://www.gov.ie/bills28/acts/1997/a1397.pdf>).

(17) La loi de l'Australie contient une disposition semblable, mais dans les autres pays que nous étudions ici, ce type de demande est régi par un autre texte législatif. Au Canada, par exemple, le texte de loi pertinent est la *Loi sur la protection des renseignements personnels* (<http://lois.justice.gc.ca/fr/P-21/index.html>).

(18) L'actuelle commissaire à l'information, Emily O'Reilly, est également ombudsman; elle a été nommée aux deux postes le 1<sup>er</sup> juin 2003.

(19) Voir l'historique législatif et le texte final de la *Freedom of Information (Amendment) Act 2003* (<http://www.oireachtas.ie/viewdoc.asp?fn=/documents/bills28/bills/2003/1103/default.htm>). Voir sur le Web la compilation des lois de 1997 et de 2003 ([http://www.foi.gov.ie/foi.nsf/\\_v85mm2r37c5mm2t35cgsje9hg6c\\_?OpenFrameSet](http://www.foi.gov.ie/foi.nsf/_v85mm2r37c5mm2t35cgsje9hg6c_?OpenFrameSet)) et un guide utile (<http://www.foi.gov.ie/foi.nsf/Guide?OpenFrameSet>).

majorité des actions sont détenues par un ministre, et tout autre organisme, organisation ou groupe dont les membres sont nommés par le gouvernement ou un ministre, ou qui exécutent des fonctions publiques prévues par une loi<sup>(20)</sup>.

Le commissaire à l'information de l'Irlande<sup>(21)</sup> examine les décisions des organismes gouvernementaux et peut ordonner de façon exécutoire la communication de documents. Il fait également la promotion de la transparence du gouvernement en encourageant la publication volontaire de renseignements au-delà des exigences minimales énoncées dans la FOIA-I. Le commissaire dispose d'importants pouvoirs d'enquête et d'exécution, notamment ceux d'effectuer une fouille, d'assigner des personnes à comparaître et d'imposer la communication de renseignements. Selon la FOIA-I, le fait de nuire au commissaire dans l'exercice de ses fonctions constitue une infraction<sup>(22)</sup>. Le commissaire examine régulièrement l'application et l'efficacité de la FOIA-I et publie des commentaires et des rapports annuels.

La FOIA-I prévoit une série d'exceptions au droit d'accès aux documents détenus par les organismes publics; ces exceptions protègent les renseignements portant sur les domaines clés de l'activité gouvernementale, les droits des tiers et les affaires judiciaires et parlementaires. De nombreuses exceptions prévues par la FOIA-I sont assujetties au critère fondé sur le préjudice qui oblige à tenir compte de l'effet préjudiciable que pourrait avoir la communication sur un intérêt particulier avant de refuser la communication du document. D'autres exceptions comportent le critère général de l'intérêt public, selon lequel on doit déterminer si l'intérêt public sera mieux servi par la communication d'un certain document et s'il l'emporte sur le préjudice que pourrait causer la communication.

Certains documents peuvent être dispensés de communication, parce qu'ils font partie d'une catégorie en particulier, par exemple les documents qui sont visés par le secret professionnel de l'avocat, certains documents relatifs aux mécanismes de prise de décisions d'un

---

(20) La liste complète des organismes publics visés est affichée sur le site Web du ministère des Finances, FOI Central Policy Unit, « List of Public Bodies and Contacts » (<http://www.foi.gov.ie/foi.nsf/Guide?OpenFrameSet>).

(21) Irlande, commissariat à l'information (<http://www.oic.gov.ie/en/AboutUs/>).

(22) Le fait de nuire au commissaire à l'information dans l'exercice de ses fonctions est également une infraction prévue par la LAI au Canada.

ministère<sup>(23)</sup> ou des documents relatifs à la sécurité et aux relations internationales. L'exception visant ces deux dernières catégories est de nature obligatoire, alors que les autres sont discrétionnaires. L'exception obligatoire visant les documents du gouvernement ne s'applique pas dans les cas suivants :

- lorsqu'il s'est écoulé au moins dix ans depuis la prise de la décision gouvernementale dont fait état le document;
- lorsque les renseignements sont de nature factuelle et que la décision à laquelle ils ont trait a été publiée<sup>(24)</sup>.

Certaines catégories de documents sont soustraites à l'examen du commissaire à l'information. Par exemple, une affaire exceptionnellement grave ou délicate visant l'application de la loi, la sécurité ou les relations internationales peut être soustraite par voie d'attestation ministérielle; les questions visées par de telles attestations ne peuvent être faire l'objet de divulgations en vertu de la FOIA-I. Les attestations ne peuvent être revues par le commissaire à l'information, mais peuvent faire l'objet d'un examen du Taoiseach (le premier ministre) et d'autres membres du gouvernement, ou d'un tribunal sur une question de droit<sup>(25)</sup>.

La FOIA-I permet aux dirigeants d'organismes publics de refuser de communiquer des documents portant sur des affaires concernant le processus de délibération des ministères, à moins d'être d'avis que l'intérêt public serait mieux servi par cette communication. Toutefois, le secrétaire général d'un ministère est habilité à attester qu'un document est « rattaché au processus de délibération d'un ministère d'État » et à révoquer l'attestation lorsqu'il est convaincu que le processus de délibération est terminé. Une telle attestation établit

---

(23) Cette exception vise les documents gouvernementaux, les documents préparés par un membre du gouvernement en vue d'une réunion du gouvernement et les documents très étroitement liés à de telles réunions, y compris les documents qui constituent une communication entre au moins deux membres du gouvernement concernant une affaire qui, au moment de la création du document, était à l'étude par le gouvernement ou devait l'être. Au sens de l'art. 19, « gouvernement » comprend les comités composés de membres du gouvernement, du procureur général ou de ministres d'État et les comités de hauts fonctionnaires dont le secrétaire général du gouvernement atteste qu'ils ont été créés pour appuyer directement les délibérations du gouvernement. Voir *Short Guide to FOI Acts* (<http://www.foi.gov.ie/foi.nsf/Guide?OpenFrameSet>).

(24) Au sens de la FOIA-I, les « informations factuelles » désignent l'information de nature statistique, économétrique ou empirique ainsi que l'analyse de celle-ci.

(25) Irlande, *Freedom of Information Act 1997*, modifiée, art. 25 et 42.

de manière définitive que le document fait l'objet d'une exception, c'est-à-dire qu'il ne peut être communiqué, et que cette décision ne peut être revue en vertu de la FOIA-I.

Même si le parlement de l'Irlande (Oireachtas) est lié par la FOIA-I, celle-ci prévoit des exceptions obligatoires visant à protéger :

- l'opinion et les avis relatifs aux travaux de l'Oireachtas;
- les documents qui seraient soustraits à la production devant un tribunal parce que leur communication constituerait un outrage ou qu'ils sont visés par le secret professionnel de l'avocat;
- les documents privés des représentants élus du Parlement européen ou d'une administration locale ou régionale ou d'un conseil de la santé;
- les documents qui ont trait à la nomination, ou à la nomination proposée, d'un tribunal ou aux affaires ou aux procédures de tribunaux et à des enquêtes au sens de la disposition.

Les décisions relatives à certaines catégories de documents ne sont pas visées par un critère de préjudice, parce qu'elles ne font pas partie du champ d'application de la FOIA-I. Ces exclusions visent les documents détenus par les tribunaux, les documents relatifs à un contrôle mené par le commissaire à l'information, le contrôleur et le vérificateur général, ou un ombudsman, les documents concernant le président ou une proposition d'un parti politique, les documents relatifs aux documents confidentiels d'un membre de l'une des chambres de l'Oireachtas et les documents concernant l'information fournie à titre confidentiel à un organisme public relativement à l'application d'une loi pénale.

Les exceptions assujetties au critère de l'intérêt public, lequel exige le refus de la communication lorsque la confirmation de l'existence ou de la non-existence du document serait contraire à l'intérêt public sont, notamment :

- les documents du gouvernement plus de dix ans après leur création;
- les documents qui concernent les processus de délibération d'un organisme public ou qui causeraient un préjudice aux activités ou à l'efficacité des tests, examens ou vérifications menés par un organisme public ou en son nom;
- les documents dont la communication nuirait aux poursuites criminelles, à l'application de la loi, à la sécurité d'une institution ou à la sécurité publique;
- les renseignements fournis à un organisme public à titre confidentiel ou dont la communication constituerait un abus de confiance;

- les secrets commerciaux et l'information ayant une valeur financière, commerciale, scientifique ou technique;
- les renseignements personnels concernant un particulier, y compris les personnes décédées;
- les renseignements relatifs à une recherche ou dont la divulgation risquerait vraisemblablement de nuire à l'intégrité d'une ressource culturelle, patrimoniale ou naturelle, ou d'une espèce de la flore ou de la faune ou de son habitat;
- les renseignements dont la communication pourrait avoir un effet nuisible sur l'économie nationale ou entraîner des pertes financières ou une perturbation excessive du déroulement normal des affaires en général.

Les renseignements concernant un tiers qui sont fournis à un organisme public et qui sont confidentiels, personnels ou de nature délicate sur le plan commercial peuvent être communiqués s'il est dans l'intérêt public de le faire ou, dans le cas de renseignements personnels, si la communication peut profiter à l'intéressé. La communication de tels renseignements exige le respect d'un processus de consultation précis ou, si cela est impossible, l'obtention du consentement du commissaire à l'information.

La FOIA-I (art. 32) permet de refuser l'accès à certains documents dont la communication est interdite par une autre loi<sup>(26)</sup>. Un comité parlementaire, le comité mixte des finances et de la fonction publique, procède actuellement à l'examen de l'application des lois qui permettent de refuser la communication d'un document pouvant faire l'objet d'une demande en vertu de la FOIA-I. Chaque ministre a présenté au comité mixte un rapport sur les textes de loi relevant de son ministère qui contiennent des dispositions visant à autoriser ou à imposer la non-communication de certains documents. En décembre 2005, la commissaire à l'information a présenté au comité mixte ses conclusions sur ces dispositions législatives<sup>(27)</sup>.

Dans son rapport au comité mixte, la commissaire a formulé des commentaires sur l'exclusion de nombreux organismes publics de l'application de la FOIA-I et a souligné que, le 21 octobre 2005, le ministre des Finances avait annoncé son intention d'étendre cette loi à 109 autres organismes publics. Inquiète de ce que certains organismes publics importants soient toujours exclus du champ de la FOIA-I, la commissaire a fait valoir que, pour que cette loi soit le

---

(26) L'effet du refus obligatoire prévu à l'art. 32 est annulé si le texte de loi visé figure à l'annexe III de la FOIA-I (« Enactments Excluded from Application of Section 32 »).

(27) Commissaire à l'information de l'Irlande, *Report of the Information Commissioner to the Joint Committee on Finance and the Public Service for the purpose of Review of Non-Disclosure Provisions in accordance with The Freedom of Information Act 1997 [section 32]*, décembre 2005 (<http://www.oic.gov.ie/en/Publications/SpecialReports/ReporttotheCommitteesoftheOireachtass32/December2005ReporttoJointOireachteasCommitteeonFinanceandthePublicService/File,4458,en.pdf>).

plus efficace possible sur le plan de la promotion de la transparence et de la responsabilisation du secteur public, elle devrait s'appliquer à l'ensemble des organismes publics. La commissaire a indiqué que le nombre de documents dont la communication est interdite par d'autres lois était en hausse et elle recommandait l'adoption d'une nouvelle loi sur la non-communication qui réunirait en une seule loi toutes les dispositions de non-communication qui figurent dans chacune de ces lois.

Lors de sa comparution en 2004 devant le comité mixte des finances et de la fonction publique, la commissaire a déclaré que sa plus grande préoccupation était la diminution constante du recours à la FOIA-I. Elle a signalé que cette baisse se reflétait à la fois dans le nombre de demandes présentées aux organismes publics et dans le nombre de demandes présentées à son commissariat, nombre qui avait chuté de 32 p. 100 depuis l'année précédente. Selon la commissaire, cette baisse était directement attribuable à l'imposition des droits applicables aux demandes non personnelles<sup>(28)</sup>. Les nouveaux droits, ainsi que d'autres modifications législatives qui, à son avis, ont affaibli le régime de la FOIA-I, ont contribué à réduire considérablement le recours à cette loi par les médias.

### C. Australie

En Australie, il existe des lois sur l'accès à l'information aux niveaux du fédéral (Commonwealth), des États et du Territoire de la capitale de l'Australie<sup>(29)</sup>. La *Freedom of Information Act 1982*<sup>(30)</sup> du Commonwealth d'Australie (FOIA-CA) vise à accorder à chaque personne le droit d'accès aux renseignements que détient le gouvernement du Commonwealth, sous réserve d'exceptions qui reconnaissent le besoin de protéger les renseignements personnels et commerciaux de nature délicate et certains documents gouvernementaux. Elle s'applique aux

---

(28) La commissaire a souligné qu'il coûte 150 € pour en appeler devant le commissariat à l'information. À son avis, ce coût est prohibitif si on le compare aux droits imposés dans les autres pays d'Europe et d'ailleurs. En ce qui concerne le Canada, elle signale que ce n'est qu'en Ontario que les demandeurs doivent payer des droits pour en appeler devant le commissaire, mais que le coût y est d'environ le dixième de ce qui est exigé en Irlande.

(29) Toutes les administrations australiennes, sauf le Northern Territory, ont adopté une loi sur l'accès à l'information. Chacune s'est inspirée de la loi du Commonwealth, bien que certaines aient tenté d'apporter des améliorations aux dispositions fédérales. Voir Abigail Rath, « Freedom of Information and Open Government », Background Paper 3/2000, Parliament of New South Wales (<http://www.parliament.nsw.gov.au/prod/parlment/publications.nsf/0/B5E59EF1F98B3D58CA256ECF000B00C3>).

(30) Australie, *Freedom of Information Act 1982*, loi n° 3 de 1982, modifiée (<http://scaleplus.law.gov.au/html/pasteact/0/58/top.htm>).

documents que détiennent la majorité des organismes publics australiens. Elle vise aussi les documents détenus par les ministres qui ont trait aux affaires des organismes publics du pays.

La FOIA-CA permet également à une personne de demander à un organisme ou à un ministre de corriger les renseignements personnels incomplets, inexacts, désuets ou trompeurs la concernant qui figurent dans les documents du gouvernement.

Un organisme doit rendre une décision sur les demandes de documents dans les 30 jours, mais ce délai peut être prolongé si des consultations sont nécessaires. Le demandeur doit verser les droits pour le dépôt de la demande ainsi que des frais de traitement, mais ceux-ci peuvent être réduits ou annulés en raison de difficultés financières ou de l'intérêt public. La FOIA-CA offre trois types de recours au demandeur insatisfait : demander une révision interne par un organisme, demander une révision indépendante par l'Administrative Appeals Tribunal (AAT) ou porter plainte devant l'ombudsman du Commonwealth. Outre ses autres rôles, l'ombudsman peut faire enquête sur les actes d'un organisme assujetti à la FOIA-CA, y compris les décisions, les retards, et le refus ou le défaut d'agir. Les décisions de l'AAT peuvent faire l'objet d'une demande de contrôle judiciaire par la Cour fédérale.

La FOIA-CA s'applique aux organismes, y compris les ministères et les « autorités visées »<sup>(31)</sup> du Commonwealth, et aux tribunaux, mais dans ce dernier cas, seulement à l'égard de documents de nature administrative. Certains organismes sont expressément exclus de son champ d'application, soit entièrement ou à l'égard de certains types de documents, parce qu'ils figurent dans une section de l'annexe 2 de cette loi. La plupart des exceptions prévues à cette annexe concernent la protection de la sécurité, du renseignement et des intérêts relatifs à la défense nationale, ou des intérêts commerciaux. Le vérificateur général est exclu du champ d'application de la FOIA-CA, parce qu'il figure à l'annexe 2.

Quiconque peut demander et obtenir l'accès à tout document détenu par un ministre ou un organisme, à moins que ce document fasse l'objet d'une exception. La FOIA-CA exclut les documents qui sont déjà accessibles au public ou offerts en vente. Les demandes de documents doivent être faites par écrit et inclure le paiement des droits réglementaires, et l'organisme à qui est adressée la demande doit prendre les mesures raisonnables pour aider le demandeur à présenter sa demande en bonne et due forme. Les organismes ou les ministres ne peuvent refuser une demande portant sur un document non exclu que si le fait d'y répondre

---

(31) « Autorité visée » s'entend de « toute personne morale ou entité non constituée en personne morale créée à une fin publique par une loi ou un décret, ou conformément à leurs dispositions » [traduction], ou désignée par règlement comme une autorité visée au sens de la FOIA-CA, à l'exclusion de toute société constituée en personne morale ou association; ou certains autres organismes exclus.

risque d'entraîner une réaffectation importante et déraisonnable des ressources ou de nuire aux fonctions du ministre.

Les documents dont la communication pourrait nuire aux relations entre le Commonwealth et un État ou divulguer des renseignements fournis à titre confidentiel par le gouvernement d'un État ne peuvent pas être communiqués. Lorsque des ententes ont été conclues entre le Commonwealth et un État à l'égard de la consultation en vertu de la FOIA-CA, les demandes de tels documents ne peuvent être acceptées sans consultation entre les gouvernements du Commonwealth et de l'État.

Les documents du Cabinet sont aussi exclus. Au sens de la FOIA-CA, ces documents sont les documents officiels du Cabinet (et de ses comités), les documents présentés au Cabinet pour examen, les documents créés pour une telle présentation et les documents, autres que les documents visant à publier officiellement les décisions du Cabinet, qui, s'ils étaient communiqués, entraîneraient la communication de délibérations ou de décisions du Cabinet. Une attestation signée par le secrétaire du ministère du premier ministre et du Cabinet confirme de façon définitive qu'un document est exclu du champ d'application de la FOIA-CA<sup>(32)</sup>. Dès qu'une décision du Cabinet est officiellement rendue publique, une exception à la disposition visant les documents du Cabinet permet de communiquer des documents purement factuels, à moins que leur communication entraîne la divulgation de délibérations ou d'une décision du Cabinet.

Les « cahiers du Cabinet » sont exclus de la définition de « document » donnée dans la FOIA-CA et, par conséquent, de son champ d'application. L'expression « cahier du Cabinet » s'entend dans la FOIA-CA d'un cahier ou de tout autre document similaire qui renferme des notes de discussions ou de délibérations qui ont lieu au cours d'une réunion du Cabinet ou d'un de ses comités, soit les notes prises au cours de ces discussions ou délibérations par le secrétaire du Cabinet ou sous son autorité.

Si une demande est présentée à l'AAT pour contrôle du refus de communiquer un document du Cabinet, la FOIA-CA permet au tribunal de déterminer s'il existe des motifs

---

(32) L'attestation ministérielle peut être signée par un ministre ou le secrétaire du ministère du premier ministre et du Cabinet et atteste qu'il est convaincu qu'un document fait l'objet d'une exception relative aux documents concernant la sécurité nationale, la défense ou les relations internationales, aux documents concernant les relations avec d'autres États, les documents du Cabinet et les documents du Conseil exécutif. Aussi longtemps qu'elle est en vigueur, l'attestation établit de manière concluante que le document est exclu du champ d'application de la FOIA-CA.

raisonnables de déclarer ce document exclu. Afin d'évaluer une telle déclaration, le tribunal peut demander que le document soit produit pour inspection. Si l'AAT détermine qu'il n'existe pas de motifs raisonnables justifiant cette déclaration, le ministre compétent doit décider s'il révoque ou non l'attestation. Si l'attestation n'est pas révoquée, le ministre doit fournir au demandeur et à la Chambre les motifs écrits de sa décision.

L'AAT peut aussi contrôler les exceptions visant des documents concernant les relations intergouvernementales, les intérêts commerciaux et les renseignements personnels. Dans de tels cas, la FOIA-CA précise qu'il incombe à l'organisme de justifier sa décision de refuser de communiquer le document en question.

La partie IV de la FOIA-CA prévoit de nombreuses exceptions, dont les suivantes sont susceptibles de dérogation au motif de la primauté de l'intérêt public :

- les documents touchant les relations avec les États;
- les documents dont la communication révélerait des avis, opinions ou recommandations, obtenus, préparés ou enregistrés ou des consultations ou des délibérations qui ont eu lieu au cours de processus de délibération faisant partie des fonctions d'un organisme ou d'un ministre, ou du gouvernement du Commonwealth (appelés documents de travail internes);
- les documents dont la communication nuirait considérablement aux intérêts financiers et de propriété du Commonwealth ou d'un organisme;
- les documents dont la communication nuirait considérablement à la conduite adéquate et efficace de certaines activités d'un organisme.

D'autres exceptions, qui ne sont pas susceptibles de dérogation au motif de la primauté de l'intérêt public (bien que, dans certains cas, le texte laisse présumer un élément du critère de préjudice inhérent ou de l'intérêt public), sont prévues par la FOIA-CA, notamment :

- les documents dont la communication causerait, ou risquerait vraisemblablement de causer, un préjudice à la sécurité, à la défense ou aux relations internationales du Commonwealth, ou divulguerait des renseignements ou affaires communiqués à titre confidentiel par un gouvernement étranger ou une organisation internationale;
- les documents concernant l'application de la loi et la sécurité publique;
- les documents dont la communication est interdite par une disposition législative ou qui justifierait une poursuite pour abus de confiance;
- les documents dont la communication entraînerait la communication déraisonnable de renseignements personnels concernant une personne (y compris une personne décédée);

- les documents dont la nature les dispenserait de production dans une poursuite judiciaire, parce qu'ils sont protégés par le secret professionnel de l'avocat;
- les documents relatifs aux affaires commerciales, comme les secrets commerciaux et les renseignements ayant une valeur commerciale;
- les documents relatifs à certains types de recherches menées par certains organismes, et certains documents relatifs aux textes législatifs concernant les compagnies et les valeurs mobilières;
- les documents dont la communication serait contraire à l'intérêt public, parce qu'elle pourrait nuire considérablement à la capacité du gouvernement du Commonwealth de gérer l'économie de l'Australie, ou pourrait perturber de manière excessive le cours normal des affaires dans la collectivité;
- les documents dont la communication constituerait un outrage au tribunal ou une violation du privilège parlementaire;
- les listes électorales et les documents qui s'y rattachent.

En 1994, l'Australian Law Reform Commission (ALRC) et l'Administrative Review Council (ARC) ont entrepris un examen de la FOIA-CA. Cet examen visait principalement à déterminer si cette loi avait atteint les buts et objectifs qu'elle devait atteindre et, faute de quoi, à recommander des changements afin d'en améliorer l'efficacité. Le rapport de l'ALRC/ARC, intitulé *Open Government*, a été déposé le 24 janvier 1996. L'examen a permis de constater que, en dépit de l'incidence importante de la FOIA-CA sur la façon dont les organismes prennent leurs décisions et consignent l'information, bon nombre d'organismes ont continué à favoriser une « culture du secret » : si certains ont adopté envers la FOIA-CA une approche constructive et utile, d'autres ont opté pour une approche antagoniste et légaliste<sup>(33)</sup>.

On a aussi constaté que l'un des plus graves problèmes du régime de la FOIA-CA était l'absence de fonction ou d'organisme unique et indépendant chargé de surveiller son administration. Les recommandations formulées à la suite de l'examen portent principalement sur la clarification de l'objet de la FOIA-CA et l'amélioration de l'administration de celle-ci. On a recommandé la création d'une fonction de commissaire de la FOIA-CA dont le rôle serait d'administrer cette loi et de fournir de l'aide aux organismes et aux demandeurs. On a aussi recommandé de limiter le nombre d'exceptions et de les assujettir à la primauté de l'intérêt

---

(33) Australian Law Reform Commission, *Freedom of Information (Open Government) Bill (2000): Submission to Senate Legal and Constitutional Legislation Committee*, 30 novembre 2000 (<http://www.alrc.gov.au/submissions/ALRCsubs/2000/1130.htm>).

public, et de modifier le barème de droits et les objectifs de la FOIA-CA pour promouvoir une transparence accrue et une plus grande communication de documents.

En 1999, l'ombudsman du Commonwealth a fait rapport sur une enquête qu'il a menée de sa propre initiative concernant l'administration de la FOIA-CA<sup>(34)</sup>. Il a notamment signalé le besoin de conférer à un organisme la responsabilité et les ressources nécessaires pour surveiller en permanence l'administration de la FOIA-CA. Dans son rapport, l'ombudsman a aussi souligné les problèmes croissants auxquels se heurtent les organismes au chapitre de la tenue de dossiers et a appuyé certains éléments du rapport de l'ALRC/ARC.

L'année suivante, le Freedom of Information Amendment (Open Government) Bill 2000, un projet de loi d'initiative parlementaire, a été renvoyé pour étude au comité des affaires juridiques et constitutionnelles du Sénat australien; le comité a déposé en 2001 son rapport, dans lequel il appuyait certains éléments du projet de loi, mais s'opposait à d'autres<sup>(35)</sup>. Le projet de loi, qui visait à appliquer les recommandations du rapport de 1996 de l'ALRC/ARC, aurait permis de réduire les catégories de documents exclus. Il aurait supprimé de la liste les documents auxquels s'appliquent des dispositions législatives relatives au secret, les documents relatifs à des travaux de recherche ayant des répercussions sur l'économie nationale, certains documents découlant de textes législatifs concernant les compagnies et les valeurs mobilières ainsi que les listes électorales et les documents connexes. D'autres exceptions auraient été limitées, comme l'exception visant les documents du Cabinet, qui aurait été applicable pendant une période de 20 ans suivant la création du document.

L'un des aspects les plus importants du projet de loi était la création d'une nouvelle fonction obligatoire de commissaire de la FOIA-CA, auquel on aurait conféré la responsabilité générale de surveiller l'administration de la FOIA-CA, de signaler et traiter les problèmes et de fournir de l'aide et des conseils au public sur les questions d'accès à l'information. Le comité sénatorial a convenu que l'administration de la FOIA-CA et son respect par les organismes du Commonwealth profiteraient de la création d'un poste de commissaire ou de l'attribution de toutes les fonctions liées à la surveillance de la FOIA-CA à un

---

(34) Commonwealth Ombudsman, *"Needs to Know": Own Motion Investigation into the Administration of the Freedom of Information Act 1982 in Commonwealth Agencies*, juin 1999 ([http://www.ombudsman.gov.au/publications\\_information/Special\\_Reports/NeedstoKnow.pdf](http://www.ombudsman.gov.au/publications_information/Special_Reports/NeedstoKnow.pdf)).

(35) Senate Legal and Constitutional Legislation Committee, *Consideration of Legislation Referred to the Committee: Inquiry into the Freedom of Information Amendment (Open Government) Bill 2000*, Commonwealth de l'Australie, avril 2001 ([http://www.aph.gov.au/Senate/committee/legcon\\_ctte/completed\\_inquiries/1999-02/freedom/report/report.pdf](http://www.aph.gov.au/Senate/committee/legcon_ctte/completed_inquiries/1999-02/freedom/report/report.pdf)).

seul organisme, probablement au sein du bureau de l'ombudsman. Le comité a conclu que la centralisation de ces fonctions améliorerait la responsabilité et optimiserait les possibilités de sensibiliser le public et les organismes à la FOIA-CA.

En juin 2002, le gouvernement fédéral australien a proposé des modifications controversées à la FOIA-CA, qui visaient à exclure du champ d'application de celle-ci les organismes suivants : l'Australian Broadcasting Authority, l'Office of Film and Literature Classification et les Classification Boards<sup>(36)</sup>. Les modifications ont été adoptées en 2003.

#### **D. Nouvelle-Zélande**

Les deux ombudsmans parlementaires de la Nouvelle-Zélande font enquête sur les plaintes déposées contre des organisations ou des organismes des gouvernements central, régionaux et locaux de la Nouvelle-Zélande<sup>(37)</sup>. Il s'agit de fonctions de contrôle indépendantes qui relèvent du Parlement, plutôt que du gouvernement du jour. L'une des deux catégories de plaintes qu'ils sont chargés de traiter est celle des plaintes concernant l'accès à l'information : ils examinent les refus des ministres ou des organismes publics aux niveaux fédéral, régional ou local de communiquer des renseignements officiels qu'ils détiennent. Ces plaintes sont formulées en vertu de la *Official Information Act 1982* (OIA)<sup>(38)</sup> (qui s'applique aux organismes centraux du gouvernement) ou la *Local Government Official Information and Meetings Act 1987* (qui s'applique aux administrations locales et régionales).

Les ombudsmans sont responsables de l'application de l'OIA. Celle-ci leur permet de faire enquête sur les plaintes portant sur l'un des motifs suivants :

- le refus de communiquer les renseignements officiels demandés;
- un retard dans la réponse à une demande de renseignements;
- une prolongation du délai de réponse à une demande;
- la suppression d'une partie des renseignements demandés;
- les droits perçus pour la communication des renseignements;

---

(36) Voir notamment Electronic Frontiers Australia, *Amendments to FOI Act: Communications Legislation Amendment Bill (No. 1) 2002*, 19 septembre 2003 (<http://www.efa.org.au/FOI/clabill2002/>).

(37) Office of the Ombudsmen of New Zealand (<http://www.ombudsmen.govt.nz/>).

(38) *Official Information Act 1982*, 1982 No. 156, modifiée, affichée sur le site Web des lois de la Nouvelle-Zélande ([http://www.legislation.govt.nz/browse\\_vw.asp?content-set=pal\\_statutes](http://www.legislation.govt.nz/browse_vw.asp?content-set=pal_statutes)).

- la communication conditionnelle des renseignements;
- la communication des renseignements d'une manière autre que celle demandée;
- un exposé inadéquat des motifs de la décision ou de la recommandation.

L'objet de l'enquête prévue par l'OIA est de permettre à un ombudsman de déterminer de façon indépendante si la décision de communiquer ou non l'information a été prise conformément à l'OIA. Même si l'ombudsman n'a pas le pouvoir de rendre une ordonnance, ses recommandations sont exécutoires, sauf si elles sont annulées. Lorsque l'information n'a pas été communiquée et que l'ombudsman est d'avis qu'elle aurait dû l'être, il peut recommander sa communication. Une telle recommandation à un ministre, à un ministère ou à un organisme central du gouvernement devient généralement exécutoire le 21<sup>e</sup> jour après sa formulation, à moins qu'un décret ne l'annule. Aucun droit n'est exigé d'une personne qui demande à l'ombudsman de mener une enquête.

Selon l'OIA, les demandes peuvent être présentées par des citoyens, des résidents et des sociétés de la Nouvelle-Zélande, y compris celles qui sont constituées en société à l'extérieur de la Nouvelle-Zélande, mais qui ont un lieu d'affaires dans ce pays, et par toute personne se trouvant en Nouvelle-Zélande. Les ministères et organismes visés par l'OIA sont tenus de fournir une aide raisonnable aux demandeurs.

Les pouvoirs des ombudsmans sont énoncés dans l'*Ombudsmen Act 1975*. Les pouvoirs d'enquête d'un ombudsman lui permettent d'obtenir des renseignements des personnes concernées afin de mener les enquêtes qu'il juge appropriées et d'exiger de toute personne qu'elle lui fournisse des renseignements et qu'elle produise des documents ou des objets en sa possession. L'ombudsman peut citer une personne à comparaître et l'interroger sous serment. Il peut également entrer dans les locaux occupés par un organisme dans le cadre d'une enquête.

Comme au Canada, l'importance constitutionnelle de la loi sur l'accès à l'information en Nouvelle-Zélande a été reconnue par les tribunaux<sup>(39)</sup>. L'OIA vise à accroître la participation du public aux affaires gouvernementales et à promouvoir la responsabilité et la

---

(39) En Nouvelle-Zélande, dans l'affaire *Commissioner of Police v. Ombudsman* 1 NZLR [1988] 385, la Cour a statué que « l'importance dont est imprégnée la Loi est telle qu'elle peut être qualifiée de mesure constitutionnelle » (p. 391, traduction). Au Canada, la Cour fédérale du Canada, se fondant sur l'arrêt *Dagg c. Canada (Ministre des Finances)*, 1997 2 RCS 403, de la Cour suprême du Canada, a reconnu le statut quasi constitutionnel de la LAI : *Canada (Procureur général) c. Canada (Commissaire à l'information)* 2004 CF 431 (1<sup>re</sup> inst.).

transparence dans le secteur public. Elle s'applique à l'ensemble des ministres, des ministères et des organismes centraux du gouvernement énumérés aux parties 1 et 2 de l'annexe 1 de l'*Ombudsmen Act 1975*, et aux organismes nommés à l'annexe 1 de l'OIA.

Tout renseignement peut être obtenu en vertu de l'OIA, à moins d'être expressément exclu. L'OIA comporte une présomption générale en faveur de la communication<sup>(40)</sup>, mais précise qu'il existe une raison valable de refuser la communication si elle risque d'avoir l'un des effets suivants :

- porter atteinte à la sécurité, à la défense ou à l'économie de la Nouvelle-Zélande;
- porter atteinte à la confiance avec laquelle les renseignements confidentiels ont été communiqués au niveau gouvernemental entre les États;
- mettre en danger la sécurité d'une personne;
- porter atteinte à l'application de la loi ou au droit à un procès équitable<sup>(41)</sup>.

Bien que ces exceptions ne soient pas susceptibles de dérogation au motif de la primauté de l'intérêt public, chacune d'elle comporte un élément du critère du préjudice ou de l'intérêt public. Dans chaque cas, la justification du refus d'un organisme de communiquer des renseignements serait mesurée par rapport à la présomption générale en faveur de la communication.

Une autre série d'exceptions susceptibles de dérogation au motif de la primauté de l'intérêt public<sup>(42)</sup> concerne les renseignements qui ne doivent pas être communiqués pour les raisons suivantes :

- protéger la vie privée de particuliers;
- protéger des secrets commerciaux;
- prévenir l'abus de confiance;
- protéger la santé et la sécurité de particuliers;
- prévenir toute perte pour le public;

---

(40) « La question de savoir si des renseignements officiels doivent être communiqués, lorsque cette question est soulevée dans le cadre la présente loi, est déterminée, sauf si la présente loi l'exige expressément, conformément à l'objet de la présente loi et au principe selon lequel l'information doit être communiquée à moins qu'il existe une raison valable de refuser la communication. » [traduction]

(41) OIA, art. 6.

(42) « D'autres considérations qui rendent souhaitable, dans l'intérêt public, la communication de l'information l'emportent sur le refus de communiquer ces renseignements. » [traduction]

- maintenir les conventions constitutionnelles qui protègent la responsabilité ministérielle ou la neutralité politique, et la confidentialité des avis fournis par les ministres de la Couronne et les hauts fonctionnaires;
- maintenir la conduite des affaires publiques, grâce à « l'expression libre et franche d'opinions par ou entre les ministres de la Couronne, les membres d'un organisme, ou les hauts fonctionnaires et employés d'un ministère ou d'un organisme »<sup>(43)</sup> dans l'exercice de leurs fonctions, et protéger ces personnes des pressions indues;
- préserver le secret professionnel de l'avocat;
- éviter de nuire aux négociations commerciales;
- empêcher l'utilisation de renseignements officiels pour obtenir des gains ou des avantages inappropriés.

## ANALYSE COMPARATIVE

La comparaison des lois sur l'accès à l'information du Royaume-Uni, de l'Irlande, de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande permet de mettre en lumière d'importantes différences entre les divers régimes, de même que certaines similitudes. De plus, elle permet de constater les différences considérables entre ces quatre modèles et la LAI canadienne, notamment quelques éléments qui devraient être examinés lorsque l'on envisagera de réformer cette dernière. Pour la présente comparaison, nous nous sommes arrêtés aux éléments du régime d'accès à l'information de chaque pays qui présentent un intérêt pour celui du Canada.

Comme toujours, les comparaisons entre les différents régimes juridiques et politiques présentent quelques difficultés, même si, dans le cas présent, les cinq pays examinés fonctionnent selon un régime parlementaire de tradition britannique. Malgré ces difficultés inhérentes, nous formulons des conclusions générales sur les diverses caractéristiques qui sous-tendent les forces et les faiblesses relatives des quatre modèles étrangers et établissons des comparaisons avec la LAI canadienne.

Le Royaume-Uni, l'Irlande et l'Australie accordent tous un accès universel au régime d'accès à l'information qu'ils créent. Par contre, en Nouvelle-Zélande, les demandes ne peuvent être présentées que par une personne qui se trouve en Nouvelle-Zélande ou par un citoyen ou un résident de la Nouvelle-Zélande, peu importe où il se trouve. C'est aussi vrai de la LAI canadienne.

---

(43) OIA, al. 9g) [traduction].

Certaines des lois que nous avons examinées peuvent être considérées comme propices à un régime d'accès à l'information axé sur une plus grande ouverture, notamment la loi la plus récente, la FOIA-RU. La portée du régime britannique est un peu plus large que celle des autres lois et, contrairement aux autres fonctions de commissaire à l'information et d'ombudsman étudiées, le commissaire du Royaume-Uni a l'obligation légale expresse de promouvoir activement la loi. Parmi les autres avantages importants propres au régime du Royaume-Uni, mentionnons le Code de pratique complémentaire, qui est rattaché à la FOIA-RU sans en faire partie et qui régit l'obligation faite aux hauts fonctionnaires de tenir des dossiers, et l'existence d'un commissaire à l'information indépendant qui peut rendre des ordonnances et intenter des poursuites en cas d'infraction.

Au Canada, l'élargissement de la LAI aux entités publiques qui ne sont pas de son ressort – y compris le Parlement, les hauts fonctionnaires du Parlement et d'autres organismes qui exécutent des fonctions publiques ou qui dépensent des fonds publics – fait l'objet d'un débat<sup>(44)</sup>. Les quatre lois que nous avons examinées précisent les organismes auxquels elles s'appliquent au moyen de listes figurant dans leurs annexes<sup>(45)</sup>. En raison des différences qui existent entre les régimes politiques, les comparaisons à ce chapitre constituent un véritable défi. Par exemple, l'une des raisons pour lesquelles ces lois s'appliquent à un si grand nombre d'organismes est que les autorités locales sont incluses, une situation qui ne serait pas permise par la loi fédérale canadienne pour des motifs constitutionnels.

Contrairement à ce qui se passe au Canada, le Parlement est visé par le régime d'accès à l'information dans trois des quatre pays, l'exception étant la Nouvelle-Zélande. Dans chaque cas, la loi protège les documents dont la communication porterait atteinte au privilège parlementaire, ou les documents confidentiels d'un parlementaire. Au Royaume-Uni, des exceptions absolues visent les documents qui doivent être protégés afin d'éviter une atteinte aux privilèges de l'une ou l'autre des chambres du Parlement ou dont la divulgation nuirait aux délibérations du Parlement, à la responsabilité des ministres ou à la conduite des affaires

---

(44) On trouvera un examen des propositions canadiennes de réforme visant l'accès à l'information au cours des deux dernières décennies dans Kristen Douglas, *La Loi sur l'accès à l'information et les récentes propositions de réforme*, PRB 05-55F, Ottawa, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement, 6 février 2006.

(45) La FOIA-CA s'applique aux ministères, aux « autorités visées » et aux « gestionnaires de cas admissibles ». Elle définit les « autorités visées » dans son article sur les définitions et énumère en annexe les organismes qui sont exclus de son champ d'application.

publiques. En Irlande, une exception semblable vise les avis et les conseils relatifs aux travaux de l'Oireachtas : la FOIA-I exclut les documents remis à un membre du gouvernement ou à un ministre d'État pour son propre usage ou pour les travaux de l'une des chambres de l'Oireachtas (y compris un comité de l'une ou l'autre des chambres), notamment les documents d'information fournis au sujet des questions parlementaires verbales ou écrites. En Australie, une exception absolue empêche la communication de documents lorsqu'elle porterait atteinte au privilège parlementaire.

Les diverses lois diffèrent concernant leur application aux fonctions qui au Canada seraient appelées « hauts fonctionnaires du Parlement »<sup>(46)</sup>. Certains postes semblables sont mentionnés dans les lois sur l'accès à l'information d'autres pays, mais ne sont pas toujours assujettis à l'application de leurs dispositions. Par exemple, au Royaume-Uni, le commissaire à l'information et le bureau national de la vérification sont visés par l'application de la FOIA-RU; en Nouvelle-Zélande, le commissaire parlementaire à l'environnement et le commissaire à protection de la vie privée sont visés par l'application de l'OIA; en Australie, le vérificateur général est soustrait à l'application de la FOIA-CA; en Irlande, les documents détenus par l'ombudsman et le contrôleur et vérificateur général sont exclus de l'application de la FOIA-I<sup>(47)</sup>.

En Irlande, bien qu'ils soient visés par la FOIA-I, les documents détenus par les tribunaux sont exceptés de la divulgation. En Australie, les tribunaux font partie des autorités visées par la FOIA-CA, mais celle-ci ne s'applique à un document du tribunal que si ce document concerne une question de nature administrative.

L'un des éléments d'une loi sur l'accès à l'information qui peut réduire son incidence sur la transparence du gouvernement est le nombre élevé d'exceptions limitant le droit d'accès, surtout si aucune dérogation au motif de la primauté de l'intérêt public n'est prévue. La plus faible à ce chapitre des lois examinées dans le présent document est la loi australienne : la FOIA-CA comporte en effet le plus grand nombre d'exclusions et d'exceptions absolues – ressemblant à la LAI à cet égard – et si elle prévoit la dérogation aux exceptions au motif de la

---

(46) Par exemple, les commissaires à l'information et à la protection de la vie privée, le vérificateur général, le commissaire aux langues officielles et le directeur général des élections.

(47) Bien que les fonctions de tels hauts fonctionnaires soient incluses, comme celles du contrôleur et vérificateur général, de l'ombudsman, de l'ombudsman des enfants et de l'ombudsman des pensions, les documents relatifs à leurs vérifications, inspections, enquêtes et examens sont exclus de l'application de la loi.

primauté de l'intérêt public, ce n'est que dans quelques cas seulement. Au Royaume-Uni, en Irlande et en Nouvelle-Zélande, la majorité des exceptions sont susceptibles de dérogation au motif de la primauté de l'intérêt public.

Selon la plupart des observateurs, pour déterminer la force d'un régime d'accès à l'information, il est essentiel d'examiner le traitement réservé aux documents du Cabinet. Au Canada, la LAI exclut de son champ d'application les documents contenant des renseignements confidentiels du Cabinet pendant 20 ans à partir de la date de leur création. Comme ces documents font l'objet d'une exclusion plutôt que d'une exception, ni le commissaire à l'information ni la Cour fédérale du Canada ne peuvent examiner ceux qu'on ne veut pas divulguer afin de déterminer s'il s'agit véritablement de documents confidentiels du Cabinet. Une situation semblable existe en Irlande, où les documents confidentiels du Cabinet visés par une attestation ministérielle ne peuvent pas être communiqués et où une telle attestation ne peut être contrôlée par le commissaire à l'information. En Australie, les documents du Cabinet qui révéleraient le contenu des délibérations ou des décisions du Cabinet font l'objet d'une exception, ce qui signifie que les décisions relatives à l'exception peuvent être révisées par l'Administrative Appeals Tribunal; toutefois, les cahiers du Cabinet sont exclus par définition du champ d'application de la FOIA-CA. Par contre, au Royaume-Uni et en Nouvelle-Zélande, les documents du Cabinet font l'objet d'une exception susceptible de dérogation au motif de la primauté de l'intérêt public.

Certains autres aspects des régimes d'accès à l'information, y compris les facteurs qui vont au-delà de la stricte lettre de la loi, semblent avoir un effet sur leur efficacité dans certains pays. Par exemple, l'application du régime d'accès à l'information de la Nouvelle-Zélande semble être renforcée par le rôle du bureau de l'ombudsman. Cette fonction jouit d'une longue et solide expérience en Nouvelle-Zélande<sup>(48)</sup>. En Irlande, la question de l'augmentation des droits à verser est, selon le commissaire à l'information, la cause de la chute du nombre de demandes, ce qui a pour effet d'affaiblir le régime de la FOIA-I<sup>(49)</sup>. La commissaire irlandaise a également dénoncé la liste croissante d'interdictions prévues dans d'autres lois qui empêchent la communication de documents en vertu de la FOIA-I, ce qui a pour effet de réduire son efficacité.

---

(48) La très honorable Helen Clark, « Address to 22<sup>nd</sup> Australasian and Pacific Region Ombudsmen's Conference », Wellington (Nouvelle-Zélande), 10 février 2005 (<http://www.ombudsmen.govt.nz/APOR%20docs/Helen%20Clark.pdf>).

(49) Les appels sont gratuits au Royaume-Uni et en Nouvelle-Zélande, et les droits peuvent être réduits ou annulés dans les affaires d'intérêt public en Australie.

On a aussi souligné l'augmentation du nombre d'interdictions de ce genre comme une faiblesse de la LAI canadienne<sup>(50)</sup>.

Au Canada, certains éléments non législatifs du régime fédéral d'accès à l'information – par exemple la procédure ministérielle interne décrite par Alasdair Roberts comme une « loi cachée » sur l'accès à l'information qui limite de façon substantielle les droits législatifs de certaines catégories de demandeurs – sont mentionnés comme facteurs qui réduisent le niveau de transparence atteint<sup>(51)</sup>. M. Roberts soutient que, même si la LAI exige que tous les demandeurs soient traités de la même manière, les journalistes et les membres de l'opposition sont souvent, dans la pratique, traités différemment.

## CONCLUSION

Certains éléments des modèles étrangers les plus forts que nous avons examinés, surtout la loi du Royaume-Uni, figurent parmi les propositions de réforme de la LAI qui ont été présentées depuis quelques années au Canada<sup>(52)</sup>, ce qui donne à penser que les lois et l'expérience de ces pays peuvent être utiles dans l'élaboration d'une nouvelle version de la LAI.

Certains des principaux thèmes de la présente analyse comparative ont déjà été soulevés au cours de discussions sur la façon de réviser la LAI canadienne. L'élargissement de la portée de la LAI est une préoccupation constante depuis son adoption, et plusieurs rapports recommandent que le Parlement et ses hauts fonctionnaires soient assujettis à cette loi. Lorsqu'on a préconisé l'inclusion du Parlement dans le régime d'accès à l'information, certains rapports ont proposé que les bureaux des députés et des sénateurs soient exclus. En ce qui concerne les hauts fonctionnaires du Parlement, on ne s'entend pas sur ceux qui doivent être inclus. Bien que les tribunaux – ou du moins leurs documents administratifs – d'autres ordres de gouvernement soient visés par la loi sur l'accès à l'information de ces administrations, la plupart des propositions de réforme au Canada n'ajoutent pas les tribunaux au régime de la LAI.

---

(50) L'art. 24 de la LAI prévoit une exception obligatoire pour l'information dont la communication est restreinte par une disposition législative figurant à l'annexe II de la LAI.

(51) Alasdair S. Roberts, « Spin Control and Freedom of Information: Lessons for the United Kingdom from Canada », *Public Administration*, vol. 83, n° 1, printemps 2005, p. 1 à 23 ([http://www.robots.us/documents/journal/roberts\\_PA\\_Spin\\_2005.pdf](http://www.robots.us/documents/journal/roberts_PA_Spin_2005.pdf)).

(52) Douglas (2006).

La plupart des éléments les plus solides du régime du Royaume-Uni que nous avons signalés ont été avancés dans le cadre des propositions de réforme présentées en 2005 par le commissaire à l'information du Canada, l'honorable John Reid, dans son projet de loi sur la transparence gouvernementale<sup>(53)</sup>. Le projet de loi propose notamment l'inclusion du critère du préjudice et les dérogations au motif de la primauté de l'intérêt public pour la plupart des exceptions, et le nouveau traitement des documents confidentiels du Cabinet (à titre d'exception plutôt que d'exclusion). Toutefois, à certains égards, la FOIA-RU va encore plus loin que le projet de loi du commissaire : par exemple, la loi proposée par le commissaire ne lui donnerait pas le pouvoir d'ordonner la communication de documents, ni d'intenter une poursuite en cas d'infraction.

---

(53) 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/2005reform-f.asp>).