

## LIGNES DIRECTRICES QUANT À L'INTERPRÉTATION DE L'ARTICLE 68.1 DE LA *LOI SUR L'ACCÈS À L'INFORMATION*

Recommandées et rédigées par le Comité des Lignes directrices

### L'objectif des présentes Lignes directrices et le mandat du Comité

En tant que média d'information, CBC/Radio-Canada croit fermement aux principes de transparence et de responsabilisation. CBC/Radio-Canada adhère à ces principes et souhaite favoriser l'accès aux renseignements relatifs à son administration.

CBC/Radio-Canada croit qu'il est important d'énoncer formellement les lignes directrices qui la guident dans l'application de l'exclusion spécifique à CBC/Radio-Canada qui est prévue dans la *Loi sur l'accès à l'information (la Loi)* relativement à ses activités de journalisme, de création et de programmation. Ce faisant, elle souhaite aider ses employés à bien les comprendre.

C'est dans cette optique que le Comité des Lignes directrices a été créé à l'automne 2010. Ce comité est sous la supervision de M<sup>e</sup> Sylvie Gadoury, *avocat-conseil associé, Droit des médias et coordonnatrice Accès à l'information et vie privée*, et est formé des personnes suivantes :

Marie-Philippe Bouchard – directrice générale de la Planification stratégique, Services français

Christine Wilson – directrice générale, Planification du contenu, Services anglais

Martine Ménard – première directrice, Communications institutionnelles

Marco Dubé – directeur, Services des communications et porte-parole institutionnel, Communications institutionnelles

Peter Hull – directeur, Accès à l'information et Protection des renseignements personnels, Services juridiques et Secrétariat général

Chantal Amand – première agente responsable du Bureau d'accès à l'information, formation et politiques, Services juridiques et Secrétariat général



Geneviève McSween – conseillère juridique, Services juridiques

### Le mandat du Comité des Lignes directrices comporte deux volets :

1. Celui de rédiger des lignes directrices expliquant les balises qui guident CBC/Radio-Canada dans l'application de l'exclusion prévue à la *Loi*.
2. Celui de servir de forum de réflexion, de concertation et de recommandation pour le traitement des questions additionnelles pouvant être soulevées, de façon ponctuelle, dans l'application des Lignes directrices.

Il est clair que le Comité des Lignes directrices n'a qu'un pouvoir de recommandation et que l'autorité décisionnelle quant à l'application de l'exclusion spécifique à CBC/Radio-Canada appartient à la coordonnatrice Accès à l'information et vie privée ou à toute autre personne désignée par le président-directeur général de CBC/Radio-Canada en vertu d'une délégation de pouvoir.

### Le cadre de la *Loi*

Le principe général du droit d'accès à l'information comporte des exceptions et des exclusions qui sont définies dans la *Loi*. Les organismes assujettis à la *Loi* peuvent, et parfois doivent, invoquer ces exceptions et ces exclusions et ainsi refuser de transmettre des renseignements visés par une demande d'accès à l'information. Pour ce faire, certaines conditions prévues à la *Loi* doivent cependant être réunies. Cela est vrai tant pour CBC/Radio-Canada que pour les autres institutions assujetties à la *Loi*.

Mais exception n'est pas synonyme d'exclusion.

### Les exceptions et les exclusions

Les exceptions permettent de protéger certains intérêts identifiés dans la *Loi* et ce, même si la *Loi* s'applique aux renseignements visés. La *Loi* contient deux types d'exceptions : celles qui sont obligatoires et celles qui sont discrétionnaires.

- Les exceptions sont dites obligatoires lorsque l'institution doit refuser de communiquer les renseignements visés par celles-ci. Elles s'appliquent, par exemple, à des renseignements personnels (concernant une personne en particulier) ou encore à des renseignements concernant



des tiers. De façon générale, ces renseignements ne peuvent être transmis sans le consentement des personnes visées.

- Les exceptions sont dites discrétionnaires lorsque l'institution peut les invoquer sans toutefois y être obligée. Elles visent un grand nombre de renseignements, notamment des renseignements dont la communication pourrait nuire à sa compétitivité, des avis ou encore des recommandations. De façon générale, l'institution qui souhaite appliquer de telles exceptions doit être en mesure de démontrer que la communication de tel ou tel renseignement lui causerait un préjudice.

Les exclusions définissent quant à elles les renseignements auxquels la *Loi* ne s'applique tout simplement pas. Le législateur a fait preuve de parcimonie dans la détermination de ce qui serait exclu de l'application de la *Loi* mais il a tout de même jugé que, dans certaines circonstances, il existait des intérêts surpassant le principe de l'accès à l'information. C'est pourquoi la *Loi* ne prévoit que quelques exclusions qu'elle définit clairement. Il s'agit :

1. des documents publiés ou mis en vente pour le public;
2. des documents de bibliothèque ou de musée conservés à des fins de référence ou d'exposition pour le public;
3. des documents déposés à Bibliothèque et Archives du Canada ainsi que dans certains musées par des personnes ou organisations extérieures aux institutions fédérales ou pour ces personnes ou organisations;
4. des renseignements qui relèvent d'Énergie atomique du Canada Limitée (sauf exceptions bien définies);
5. des documents confidentiels du Conseil privé de la Reine pour le Canada;
6. des renseignements pour lesquels un certificat en interdisant la divulgation a été délivré en vertu de la *Loi sur la preuve*.



## L'exclusion propre à CBC/Radio-Canada

La *Loi* contient également une exclusion propre à CBC/Radio-Canada. Cette exclusion se lit ainsi :

*68.1 La présente loi ne s'applique pas aux renseignements qui relèvent de la Société Radio-Canada et qui se rapportent à ses activités de **journalisme**, de **création** ou de **programmation**, à l'exception des renseignements qui ont trait à son administration.*

Ainsi, même si la *Loi* s'applique de façon générale aux renseignements relatifs à l'administration de CBC/Radio-Canada, le Parlement a décidé d'exclure de l'application de cette *Loi* les renseignements se rapportant à ses « activités de journalisme, de création ou de programmation ». La *Loi* ne s'applique tout simplement pas à ces renseignements qui n'ont pas à être communiqués à un demandeur d'accès et ce, que la communication de ceux-ci soit préjudiciable ou non pour CBC/Radio-Canada.

Cette exclusion repose sur les principes édictés dans la *Loi sur la radiodiffusion* qui reconnaît que tous les radiodiffuseurs jouissent de la liberté d'expression et de l'indépendance en matière de journalisme, de création et de programmation. En tant que radiodiffuseur public, CBC/Radio-Canada ne fait pas exception, tel que le prévoit spécifiquement cette même loi :

*46(5) La Société jouit, dans la réalisation de sa mission et l'exercice de ses pouvoirs, de la liberté d'expression et de l'indépendance en matière de **journalisme**, de **création** et de **programmation**.*

L'utilisation à l'article 68.1 de la *Loi* de la même terminologie que celle utilisée dans la *Loi sur la radiodiffusion* indique que la première s'inscrit dans l'esprit de la seconde.

Cette indépendance accordée à CBC/Radio-Canada par le législateur lui permet donc d'agir sans influence politique, commerciale ou d'intérêts privés et de prendre des décisions basées sur les exigences de la *Loi sur la radiodiffusion* ainsi que sur le droit du public canadien à l'information, lequel est protégé par la Constitution.

L'exclusion prévue par le législateur dans la *Loi* protège donc l'indépendance de CBC/Radio-Canada et sa liberté d'expression. À titre d'exemple, sans cette exclusion, une personne visée par une enquête pourrait

demander les dossiers des journalistes, consulter le matériel d'enquête et avoir accès à l'identité des sources confidentielles. Cela irait clairement à l'encontre des valeurs journalistiques les plus élémentaires et de la liberté de la presse, qui sont essentielles à une saine démocratie. De la même façon, les choix de programmation de CBC/Radio-Canada dans les différentes régions pourraient être connus avant même leur mise en œuvre. Ainsi, CBC/Radio-Canada n'aurait pas la latitude nécessaire pour faire des choix libres de toute influence.

C'est l'intérêt public et son mandat en vertu de la *Loi sur la radiodiffusion* qui doivent guider CBC/Radio-Canada dans ses choix en matière de journalisme, de création et de programmation. En matière de transparence et de responsabilisation, cette loi prévoit d'ailleurs spécifiquement au paragraphe 52 (2) que CBC/Radio-Canada :

- a) « n'est pas tenue de remettre au Conseil du Trésor, au ministre ou au ministre des Finances des renseignements dont la remise est susceptible de porter atteinte à cette indépendance [en matière de journalisme, de création ou de programmation] »; ni
- b) « d'insérer dans son plan d'entreprise ou dans le résumé de celui-ci remis au ministre [...] des renseignements dont l'insertion aurait le même effet. »

Le désir du législateur de protéger l'indépendance de CBC/Radio-Canada en matière de journalisme, de création et de programmation est donc clair.

## Comment appliquer l'exclusion

L'exclusion de l'article 68.1 est rédigée en termes très larges puisqu'elle vise les « *renseignements qui relèvent de la Société Radio-Canada et **qui se rapportent** à ses activités de journalisme, de création ou de programmation* ». De la même façon, la définition élaborée par les tribunaux du terme « programmation » est tout aussi large en ce qu'elle « *n'englobe pas seulement les paroles diffusées sur les ondes, mais vise également toutes les étapes de la collecte d'informations, du montage et de la diffusion des émissions en général* »<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> *CKOY Ltd c. R.*, [1979] 1R.C.S. 2



L'administration est quant à elle définie en termes étroits. Selon la *Loi*, « les renseignements se rapportant à l'administration de l'institution fédérale comprennent ceux qui ont trait à ses dépenses en matière de déplacements, d'hébergement et d'accueil »<sup>2</sup>. Cette précision guidera également CBC/Radio-Canada dans l'interprétation de l'exclusion.

Bien que la *Loi* et la jurisprudence actuelle permettent clairement d'interpréter largement l'exclusion prévue à l'article 68.1, CBC/Radio-Canada estime qu'il n'est pas approprié de se prévaloir d'une telle interprétation étant donné le but poursuivi par le législateur en matière d'accès à l'information et la volonté de transparence et de responsabilisation de CBC/Radio-Canada.

CBC/Radio-Canada s'est donc inspirée des principes sous-jacents au paragraphe 52(2) de la *Loi sur la radiodiffusion* et de la philosophie générale qui s'en dégage en ce qui a trait à l'équilibre qui doit être fait entre responsabilisation et transparence, d'une part, et indépendance du radiodiffuseur public, d'autre part. Ainsi, lorsqu'elle est saisie d'une demande d'accès à l'information visant des renseignements tombant sous le coup de l'exclusion, CBC/Radio-Canada pourra les divulguer dans la mesure où la divulgation serait compatible avec le maintien de son indépendance en matière de journalisme, de création ou de programmation.

L'analyse quant à la divulgation d'un renseignement s'appréciera dans le contexte global dans lequel il s'inscrit en évitant de l'isoler en procédant à une analyse à la pièce. En cas de doute sur l'application de l'exclusion prévue à l'article 68.1 de la *Loi*, CBC/Radio-Canada favorisera la divulgation selon le principe énoncé plus haut.

## L'effet d'une divulgation volontaire

Le fait que des renseignements soient ainsi rendus publics n'a pas pour effet de les assujettir à la *Loi* et ne fait pas en sorte que des renseignements de même nature soient nécessairement considérés comme étant assujettis à la *Loi* à l'avenir. L'analyse restera donc toujours contextuelle, tel que décrit ci-haut.

---

<sup>2</sup> Article 3.1 de la *Loi*.



## Des définitions et des exemples

Basé sur ces principes, pour les fins de CBC/Radio-Canada, les expressions que l'on retrouve à l'article 68.1 de la *Loi*, signifient notamment :

**Activités de journalisme :** Les activités régies par les *Normes et pratiques journalistiques* dont CBC/Radio-Canada s'est dotée. Il s'agit notamment de toutes les étapes de la collecte, du traitement (rédaction, choix éditoriaux, analyse, révision, etc.) et de la diffusion d'information dans quelque format et sur quelque plateforme que ce soit; il s'agit également de l'élaboration de politiques qui régissent de telles activités.

Administration (exemples non exhaustifs)	Journalisme (exemples non exhaustifs)
<ul style="list-style-type: none"><li>• Postes et échelles salariales des journalistes;</li><li>• Coûts d'achat des caméras.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Choix éditoriaux relatifs aux sujets de reportages;</li><li>• Dossiers journalistiques (recherche, sources, méthodes d'enquête);</li><li>• Matériel de tournage.</li></ul>



**Activités de création :** Les activités de recherche, de développement et de fabrication de biens ou de contenus destinées ou reliées à une programmation potentielle ou éventuelle, y compris les étapes préalables à une telle programmation.

<b>Administration</b> (exemples non exhaustifs)	<b>Création</b> (exemples non exhaustifs)
<ul style="list-style-type: none"><li>• Création de logos non reliés à la programmation (institutionnels);</li><li>• Présentation « PowerPoint » créée à des fins administratives;</li><li>• Vidéos institutionnelles.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Création de logos reliés à la programmation;</li><li>• Confection de costumes et de décors;</li><li>• Rédaction de scénarios ou de synopsis;</li><li>• Projet pilote.</li></ul>

**Activités de programmation :** Les activités de recherche, d'analyse, de planification, de sélection, d'acquisition, de financement, de production, de postproduction, de mise à l'horaire, de promotion, de diffusion de contenus dans quelque format et sur quelque plateforme que ce soit. Cela vise notamment les contenus qui n'ont pas été retenus ainsi que l'élaboration de politiques qui régissent de telles activités.



Administration (exemples non exhaustifs)	Programmation (exemples non exhaustifs)
<ul style="list-style-type: none"><li>• Revenus de publicité (à l'exception du placement de produit dans les émissions);</li><li>• Dépenses pour l'acquisition d'équipement de transmission;</li><li>• Contrat pour la diffusion du signal (RDI, CBC News Network, etc.);</li><li>• Coûts des activités de communication institutionnelles.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Grille des émissions;</li><li>• Budget d'une émission;</li><li>• Comptes rendus de réunions relatifs à la programmation (procès-verbaux);</li><li>• Licence (droits de diffusion);</li><li>• Dépenses liées à la promotion d'une émission en particulier.</li></ul>

Des renseignements pourront faire partie d'une ou de plusieurs de ces catégories (journalisme, création, programmation). À titre d'illustration, il se peut qu'un renseignement soit relié, à la fois, à la création et à la programmation ou encore à la fois au journalisme et à la programmation. À l'inverse, il se peut qu'un renseignement ne soit pas exclu en vertu du journalisme, par exemple, mais que celui-ci soit par ailleurs relié aux activités de programmation.

Bien qu'un renseignement puisse être qualifié d'administratif, il se peut qu'une des exceptions prévues dans la *Loi* s'y applique. À titre d'exemples, les renseignements relatifs à des tiers de même que les renseignements dont la divulgation porterait atteinte à la compétitivité de CBC/Radio-Canada pourront être caviardés.

## La procédure applicable au Bureau d'accès à l'information de CBC/Radio-Canada

1. La décision finale, dans l'application de l'exclusion prévue à l'article 68.1 de la *Loi*, relève de la coordonnatrice Accès à l'information et vie privée, en vertu d'une délégation de pouvoir du



président-directeur général de CBC/Radio-Canada, ou de toute autre personne désignée par le président-directeur général en vertu d'une telle délégation.

2. Quand, à la lecture d'une demande d'accès à l'information, la personne mentionnée au paragraphe précédant conclut qu'un renseignement est manifestement exclu de l'application de la *Loi* en vertu de l'article 68.1, le secteur de qui relève ce renseignement doit, selon les recommandations de la Commissaire à l'accès à l'information, tout de même le fournir au Bureau d'accès à l'information. Par contre, dans l'éventualité où le temps de recherche est de plus de cinq heures, il faudra clairement en aviser le demandeur d'accès, au moment de la demande de versement du montant supplémentaire prévu à la *Loi*. De plus, le demandeur d'accès devra être informé que, malgré le versement du montant supplémentaire prévu à la *Loi*, il est probable qu'il ne reçoive aucune information.
3. Si un renseignement visé par une demande d'accès semble exclu en vertu de l'article 68.1 sans que cela ne soit parfaitement clair, le secteur de qui relève le renseignement doit le fournir au Bureau d'accès à l'information. Le Bureau d'accès à l'information traitera alors la demande selon la procédure habituelle.
4. Advenant qu'un document faisant l'objet d'une demande d'accès à l'information contienne à la fois des renseignements potentiellement exclus en vertu de l'article 68.1 de la *Loi* et des renseignements visés par la *Loi*, le document doit être transmis au Bureau d'accès à l'information par le secteur concerné. Le Bureau d'accès à l'information traitera alors la demande selon la procédure habituelle.