



Un Cadre compréhensif concernant la réforme de *l'accès à l'information*

Document de travail

Avril 2005



Table des matières

Message du Ministre	1
Introduction.....	3
Point de vue du gouvernement concernant la réforme législative	5
1. Élargir la portée de la <i>Loi</i>	5
1.1 Sociétés d'État	5
1.2 Autres entités dans lesquelles le gouvernement fédéral a un intérêt	7
1.3 Parlement et hauts fonctionnaires du Parlement.....	9
1.4 Agents of Parliament.....	9
1.5 Accès universel	11
2. Modernizing Exclusions and Exemptions	12
2.1 Documents confidentiels du Cabinet	12
2.2 Documents des cabinets des ministres.....	16
2.3 Clarifier les exemptions existantes	18
2.4 Ajouter de nouvelles exemptions.....	24
2.5 Examen de l'article 24/Annexe II – Interdictions fondées sur d'autres lois.....	25
3. Modernisation des processus	26
3.1 Droits exigibles et barème des droits.....	27
3.2 Questions administratives	29
3.3 Processus de recours	30
3.4 Examen du modèle de l'ombudsman	32
4. Réforme administrative.....	33
Conclusion	34

Message du Ministre

J'aimerais tout d'abord féliciter la Chambre des communes d'avoir créé ce Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique. Je souhaite l'encourager à participer sans tarder à la modernisation de la *Loi sur l'accès à l'information* afin que celle-ci continue de répondre aux besoins des Canadiens et renforce encore l'intégrité et la transparence du gouvernement.

Les Canadiens bénéficient de lois régissant l'accès depuis que la *Loi* est entrée en vigueur, en 1983. Le Canada est un des premiers pays à s'être dotés d'une législation sur l'accès à l'information et il figure toujours parmi les chefs de file mondiaux pour ce qui est d'être gouverné dans la transparence. Au cours des 20 dernières années, le gouvernement fédéral a pris des mesures pour que la *Loi* reste en phase avec la société. Ainsi, il a procédé en 2004 à un examen du cadre de gouvernance des sociétés d'État canadiennes. De plus, le gouvernement a décrété qu'il est obligatoire de diffuser sur les sites Web des ministères l'information concernant les dépenses de déplacements et les frais de représentation pour les responsables gouvernementaux sélectionnés, les contrats d'une valeur de 10 000 \$ passés par le gouvernement, ainsi que la reclassification des postes.

Cependant, depuis l'adoption de la *Loi*, bien des choses ont changé dans l'administration du gouvernement, dans toute la société canadienne et dans le monde. Nos concitoyens demandent à participer davantage au processus décisionnel de leurs gouvernements, et les progrès rapides de la technologie de l'information ont modifié la façon dont les pouvoirs publics créent, conservent, gèrent et communiquent l'information.

Afin de tenir compte de cette évolution, le gouvernement a chargé un groupe d'étudier les possibilités de réforme de l'accès à l'information et de remettre un rapport à ce sujet. Le rapport du Groupe d'étude de l'accès à l'information publié en 2002, et intitulé «*Accès à l'information : comment mieux servir les Canadiens*», comprend de nombreuses recommandations relatives à ces questions. De plus, des députés ont déposé des projets de loi d'initiative parlementaire destinés à modifier la *Loi*. Le gouvernement du Canada convient que la *Loi* doit être modernisée et il est d'accord avec bon nombre des suggestions formulées dans le rapport du Groupe d'étude et dans les projets de loi d'initiative parlementaire. Plusieurs questions de réforme traitées dans les projets de loi d'initiative parlementaire et dans le rapport du Groupe d'étude sont complexes et gagneraient à être examinées attentivement par le comité parlementaire avant que le gouvernement engage des réformes législatives.

Nous partageons un même objectif, à savoir mettre en place une loi sur l'accès à l'information la plus détaillée et la plus pratique possible. Ce Comité constitué tout spécialement devrait avoir la possibilité d'étudier les questions et de donner son avis avant qu'un projet de loi soit déposé à la Chambre des communes.

J'ai donc décidé qu'il est préférable à l'heure actuelle de remettre à ce Comité un document de travail qui expose le point de vue du gouvernement sur les questions

relatives à la réforme de l'accès, afin qu'il l'examine pleinement et posément. Par ce document de travail et l'investissement actif des parlementaires dans la question de la réforme de l'accès à l'information, le gouvernement affirme son attachement à la transparence, à la reddition des comptes, à l'intégrité et à la réforme démocratique.

La Cour suprême du Canada qualifie la *Loi sur l'accès à l'information*, qui permet aux citoyens d'accéder à l'information gouvernementale, de pilier de notre démocratie. En même temps, nous devons savoir que certaines limites au droit d'accès à l'information gouvernementale sont raisonnables et nécessaires – par exemple, pour protéger la vie privée des Canadiens et les documents sensibles relatifs à la défense nationale. Il est important, dans cet exercice, de réussir à concilier ouverture et confidentialité dans la réforme de l'accès à l'information. Il importe aussi d'écouter soigneusement les parties intéressées de même que de tenir compte d'intérêts concurrents et, tout particulièrement, du point de vue du Commissaire à l'information. C'est pourquoi il est si important de mettre ce Comité à contribution avant d'engager une réforme quelconque.

De par sa nature même, la *Loi sur l'accès à l'information* porte essentiellement sur l'ouverture, la transparence, l'accessibilité pour les Canadiens, et la reddition de comptes. Elle nécessite, à mon sens, un processus global, ouvert et approfondi, qui donne amplement l'occasion au Parlement et au public de se prononcer sur ce à quoi ressemblera la réforme de la *Loi*. Les Canadiens doivent participer pleinement à la réforme d'une *Loi* qui concerne leurs droits d'accès à l'information gouvernementale.

Le présent document de travail est guidé par les recommandations du Groupe d'étude de l'accès à l'information, par les projets de loi d'initiative parlementaires récents, par le Commissaire à l'information et par des sources internationales. Je souhaite exprimer au Comité ma gratitude pour le travail déjà accompli, lequel prépare le terrain pour cet examen. Je suis convaincu que le Comité gagnera à entendre les perspectives et les préoccupations exprimées par les divers intervenants et que, par un débat, il informera le travail futur du gouvernement dans son élaboration de la réforme de la *Loi sur l'accès à l'information*.

Étant donné l'importance de cette *Loi*, nous devons nous réunir en tant que parlementaires afin d'en discuter. Nous devons écouter les témoins experts, nous devons tenir compte de tous les éléments, de tous les angles, de tout le monde. Une fois que le Comité aura achevé sa tâche importante, le gouvernement sera en meilleure position pour avancer dans une réforme de la *Loi sur l'accès à l'information*.

Le ministre de la Justice et procureur général du Canada,

Irwin Cotler

Introduction

Le Canada compte parmi les premiers pays à s'être doté d'une *Loi sur l'accès à l'information* (la *Loi*), et quand la *Loi* est entrée en vigueur, le 1^{er} juillet 1983, elle soutenait la comparaison avec les lois sur la liberté d'accès à l'information déjà en place dans quelques provinces canadiennes et dans un petit nombre de pays étrangers. La *Loi* est capitale pour faire avancer la démocratie et les principes d'ouverture qui constituent des valeurs fondamentales de la société dans laquelle nous voulons vivre. La Cour suprême du Canada qualifie la *Loi sur l'accès à l'information*, qui permet aux citoyens d'accéder à l'information gouvernementale, de pilier de notre démocratie. Dans *Dagg c. Canada (Ministre des Finances)* [1997] 2 RCS 403, le juge La Forest déclare au nom de toute la Cour suprême : «La loi en matière d'accès à l'information a donc pour objet général de favoriser la démocratie, ce qu'elle fait de manières connexes. Elle aide à garantir, en premier lieu, que les citoyens possèdent l'information nécessaire pour participer utilement au processus démocratique, et, en second lieu, que les politiciens et bureaucrates demeurent comptables envers l'ensemble de la population».

À cet égard, il n'y a rien de grave à reprocher à la *Loi sur l'accès à l'information* en sa forme actuelle. En fait, le gouvernement croit que la *Loi* est fondamentalement une bonne loi par son concept, sa structure et son équilibre, et le Commissaire à l'information a déclaré qu'il s'agit d'une «très bonne loi». Parallèlement, des initiatives plus récentes en matière d'accès à l'information montrent que notre loi pourrait être modernisée, en particulier en ce qui concerne sa portée par rapport aux institutions visées. Depuis l'entrée en vigueur de la *Loi sur l'accès à l'information*, en 1983, le contexte de la transparence a changé. En octobre 2004, le gouvernement a déposé le projet de loi C-11, *Loi prévoyant un mécanisme de dénonciation des actes répréhensibles et de protection des dénonciateurs dans le secteur public*. À la suite d'arrêts récents, les pratiques du Bureau du Conseil privé relativement aux documents confidentiels du Cabinet ont changé. De plus, par principe, les ministres et les membres de leur personnel affichent régulièrement sur Internet les frais de voyage et d'accueil.

Des mesures positives répondent aux attentes du public canadien en ce qui a trait à la transparence du gouvernement. Cependant, elles ne concernent pas tous les changements au gouvernement. Depuis l'entrée en vigueur de la *Loi*, le gouvernement confie de plus en plus de fonctions à des consultants et à des entrepreneurs ou à des organismes offrant différents modes de prestation de services, comme NAVCAN. Il semble donc que le système d'accès à l'information fédéral devrait être amélioré afin de s'assurer que plus d'entités qui exécutent des fonctions de type gouvernemental tombent sous le coup de la *Loi*. En outre, en raison des progrès technologiques, l'information est conservée et gérée par des moyens électroniques, et les sites Web encouragent le gouvernement à fournir l'information en choisissant une divulgation proactive. Ce sont aussi des changements dont il sera tenu compte dans la réforme de la *Loi*.

Dans l'examen des options de réforme de l'accès à l'information, le gouvernement a étudié les recommandations formulées principalement dans des documents clés, à savoir : le rapport du Groupe d'étude intitulé «*Accès à l'information : comment mieux servir les*

Canadiens», les rapports des Commissaires à l'information, les projets de loi d'initiative parlementaire et des sources internationales.

En août 2000, le ministre de la Justice et la présidente du Conseil du Trésor ont annoncé la création d'un Groupe d'étude de l'accès à l'information chargé d'examiner tous les éléments de notre cadre d'accès à l'information et de formuler des recommandations. Son rapport, intitulé «*Accès à l'information : comment mieux servir les Canadiens*», a été publié le 12 juin 2002. Le Groupe d'étude y recommande 139 changements législatifs et administratifs qui peuvent avoir une incidence sur le mode de fonctionnement de tous les ministères, organismes et sociétés d'État fédéraux. Les recommandations reposent sur une recherche et une analyse approfondies ainsi que sur des consultations avec des partenaires internationaux, des groupes d'intervenants et le public. Le rapport, ainsi que les documents de référence et de recherche préparés pour le Groupe d'étude, représente une contribution importante à notre connaissance du régime fédéral en matière d'accès à l'information.

Les Commissaires à l'information successifs ont mis en évidence des réformes législatives possibles, y compris dans le rapport de 1994 intitulé *Examen critique de la Loi sur l'accès à l'information* et le Plan directeur pour la réforme proposé par le Commissaire actuel dans son Rapport annuel de 2000-2001.

Au fil des années, le gouvernement a étudié soigneusement les projets de loi d'initiative parlementaire déposés à la Chambre, dont les plus récents qui ont pour auteurs M. John Bryden, député libéral (projet de loi C-462), et M. Pat Martin, député néo-démocrate (projet de loi C-201). Ces projets de loi déposés en 2003 et 2004, respectivement, font écho à plusieurs des recommandations formulées dans le rapport du Groupe d'étude. Le gouvernement a étudié les propositions contenues dans les projets de loi d'initiative parlementaire et il y voit un point de départ utile à prendre en considération, tout comme les rapports du Groupe d'étude et du Commissaire à l'information.

Enfin, il y a eu quelques développements intéressants dans les lois sur l'accès à l'information à l'étranger et au Canada. Les membres du Comité voudront sans doute comparer notre *Loi* fédérale et plusieurs lois en vigueur à l'étranger ainsi qu'au Canada. Des copies de diverses lois étrangères (Royaume-Uni, Nouvelle-Zélande, Irlande et Australie) et provinciales (Québec, Ontario et Colombie-Britannique) peuvent être mises à la disposition du Comité.

Toutes ces sources nous ont beaucoup aidés à comprendre les difficultés de la réforme de la *Loi*, et le gouvernement sollicite l'avis du Comité sur les questions posées dans le présent document.

Point de vue du gouvernement sur la réforme législative

Afin de faciliter les débats futurs suscités par le présent document, le point de vue du gouvernement sur des réformes législatives possibles est organisé en un certain nombre de thèmes : élargir la portée de la *Loi*, moderniser les exclusions et les exemptions, mettre à jour les processus et procéder à une réforme administrative. Ces thèmes correspondent aux principaux aspects de la *Loi* à moderniser.

1. Élargir la portée de la *Loi*

Plusieurs partisans de la réforme affirment que la *Loi* devrait s'appliquer automatiquement à toutes les organisations qui exécutent des programmes et offrent des services du gouvernement, y compris toutes les sociétés d'État. Pour sa part, le Groupe d'étude recommande un examen détaillé de ces organisations afin de déterminer si elles répondent à certains critères pour être visées. Le gouvernement pourrait alors, par décret, ajouter à l'Annexe I de la *Loi* toute organisation qui répond à ces critères.

Le Groupe d'étude explique que d'autres exclusions ou exemptions sont peut-être nécessaires pour tenir compte du mandat d'organisations qui répondent par ailleurs aux critères (par ex., pour empêcher la divulgation à ses concurrents de matériaux ou sujets d'émission de la Société Radio-Canada ou d'informations confidentielles recueillies par un journaliste).

Sur la question de l'élargissement de la portée de la *Loi*, le gouvernement s'est concentré sur cinq domaines prioritaires : les sociétés d'État, les organismes offrant différents modes de prestation de services et autres entités; le Parlement et les hauts fonctionnaires du Parlement; les agents du Parlement; et l'accès universel. Certains de ces domaines se prêtent à des solutions simples, tandis que d'autres nécessitent une étude plus approfondie et plus de nuance.

1.1 Sociétés d'État

À l'heure actuelle, 28 sociétés d'État mères sont assujetties à la *Loi*, tandis que 18 autres ne le sont pas. Le Groupe d'étude déclare n'avoir pu trouver de raison évidente ou de critères apparents utilisés pour déterminer lesquelles parmi ces organisations devraient être assujetties à la *Loi*.

Comme le recommande le Groupe d'étude, le gouvernement a commencé en février 2004 un examen de la gouvernance des sociétés d'État et s'est demandé si les 18 sociétés d'État mères examinées devraient être assujetties à la *Loi sur l'accès à l'information*. Le 17 février 2005, le président du Conseil du Trésor a publié un rapport de cet examen, intitulé «*Examen du cadre de gouvernance des sociétés d'État du Canada – Répondre aux attentes des Canadiennes et des Canadiens*» (diffusé à http://www.tbs-sct.gc.ca/report/rev-exa/gfcc-cgse_f.asp).

Le Rapport sur la gouvernance des sociétés d'État conclut que 17 des 18 sociétés d'État mères examinées devraient être assujetties à la *Loi sur l'accès à l'information* afin que le public puisse examiner l'information relative à la façon dont ces entités s'acquittent de leur mandat et, en fin de compte, afin de pouvoir renforcer leur cadre de reddition.

Dans le rapport, le gouvernement nomme 10 sociétés d'État mères qui pourraient être visées par la *Loi* sans qu'il faille la modifier. Il s'est engagé à élargir immédiatement la *Loi sur l'accès à l'information* à la Corporation de développement des investissements du Canada, à la Fondation canadienne des relations raciales, à la Société de développement du Cap-Breton, à la Société du Fonds d'investissement du Cap-Breton, à Marine Atlantique S.C.C., à la Société du Vieux-Port de Montréal inc., à Parc Downsview Park Inc., à la Queens Quay West Land Corporation et à la Ridley Terminals Inc. Comme les exemptions prévues actuellement par la *Loi* sont jugées suffisantes pour protéger l'information commerciale sensible de ces 10 sociétés d'État mères, il est possible de les assujettir à la *Loi* par décret, sans avoir à modifier la *Loi*. Le processus pour étendre la *loi* à ces 10 sociétés d'État mères est déjà amorcé.

Cependant, sept des sociétés d'État ont déclaré craindre fortement que les exemptions prévues par la *Loi* actuelle ne suffisent pas à protéger leurs informations commerciales concurrentielles, les renseignements confidentiels concernant des tiers et d'autres intérêts uniques. Plus particulièrement, la Société Radio-Canada (SRC) a déclaré craindre de voir son intégrité journalistique compromise, si elle est assujettie à la *Loi*. Donc, même si le gouvernement entend élargir la *Loi* à ces sept sociétés d'État mères (Énergie atomique du Canada limitée, Société canadienne des postes, Société Radio-Canada, Exportation et développement Canada, Société du Centre national des Arts, Office d'investissement des régimes de pensions du secteur public et VIA Rail Canada Inc.), d'autres modifications seront sans doute nécessaires pour que la *Loi* réponde comme il se doit à leurs préoccupations.

Le gouvernement aimerait savoir comment on peut apaiser les craintes exprimées par les sept sociétés d'État tout en tenant compte de la nécessité de transparence et de reddition. Par exemple, une nouvelle disposition pourrait être ajoutée, semblable à l'article 18, qui autoriserait Énergie atomique du Canada limitée, la Société canadienne des postes, la Société Radio-Canada, Exportation et développement Canada, et VIA Rail Canada Inc. à refuser de divulguer tous documents qui contiennent des secrets commerciaux, des renseignements scientifiques ou techniques, et qui est confidentiel et traité constamment comme tel. La nouvelle disposition serait de portée limitée de sorte que l'information relative à l'administration de la société ou aux programmes financés uniquement par des crédits (par ex., le service postal assuré au Parlement par Postes Canada ou les installations nucléaires exploitées par Énergie atomique du Canada limitée réglementées par la Commission canadienne de sûreté nucléaire) ne serait pas visée. Autrement dit, la disposition serait destinée à protéger l'information sensible de base qui est essentielle à la position concurrentielle de ces sociétés, sans leur occasionner les frais supplémentaires d'avoir à prouver un préjudice.

Il est proposé, par ailleurs, d'adopter de nouvelles dispositions prévoyant des exemptions obligatoires pour protéger les renseignements confidentiels concernant des tiers obtenus par la Société du Centre national des Arts, l'Office d'investissement des régimes de pensions du secteur public, Énergie atomique du Canada limitée, et Exportation et développement Canada. Chaque disposition serait libellée de manière à répondre aux caractéristiques particulières et uniques de chaque société. Serait également adoptée une disposition dérogatoire d'intérêt public, similaire au paragraphe 20(6), pour les renseignements d'Énergie atomique du Canada limitée.

Le gouvernement est sensible aux craintes exprimées par la SRC. L'information de sources journalistiques et les matériaux d'émission sont reconnus comme étant des données critiques nécessitant un haut degré de protection. On ne sait pas vraiment dans quelle mesure les exemptions prévues actuellement par la *Loi* protégeraient ce type d'information. Le gouvernement est réceptif à l'idée d'exclure de la *Loi* les renseignements qui contiennent des données relatives à l'intégrité journalistique et artistique et aux matériaux d'émission de la SRC. Les sociétés publiques de radiodiffusion d'autres pays, comme le Royaume-Uni et l'Australie, sont traitées de cette manière. Cette proposition de modification est également conforme à l'exclusion prévue au paragraphe 4(2) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques*, qui s'applique actuellement à la SRC.

Pour les sociétés d'État qui ne sont pas déjà assujetties à la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, il faudra, pour les faire tomber sous le coup de la *Loi sur l'accès à l'information*, qu'elles soient également assujetties à *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Le décret pris en vertu de la *Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques* (LPRPDE) pour y assujettir trois sociétés d'État mères devra être révoqué. La *Loi sur la Bibliothèque et les Archives du Canada* s'appliquera également aux sociétés d'État qui ne sont pas encore assujetties à la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

Enfin, il est à noter que le gouvernement n'a pas recommandé d'inclure pour l'instant la 18^e société d'État mère examinée, à savoir l'Office d'investissement du régime de pensions du Canada. Étant donné la nature fédérale-provinciale de ce dernier, les provinces seront consultées sur son inclusion dans le cadre du processus d'examen triennal courant.

Le gouvernement invite le Comité à donner son point de vue sur les propositions à l'étude en ce qui concerne des exemptions particulières pour les six sociétés d'État et l'exclusion décrite ci-dessus pour la SCR.

1.2 Autres entités dans lesquelles le gouvernement fédéral a un intérêt

Après l'examen de la gouvernance des sociétés d'État, le gouvernement est également prêt à examiner d'autres entités dans lesquelles le gouvernement fédéral a un intérêt, comme les filiales en toute propriété de sociétés d'État, les ententes de collaboration et de financement avec des organisations non-contrôlées par le gouvernement et d'autres

sociétés dans lesquelles le gouvernement fédéral détient des intérêts (comme les sociétés à régie partagée et les entreprises mixtes ou en coparticipation), afin de déterminer si elles devraient être visées par la *Loi*. À ce stade, le défi pour le gouvernement consiste à décider des critères à appliquer dans cet examen.

Le Groupe d'étude a recommandé des critères à ajouter à la *Loi* pour déterminer quelles organisations devraient être visées. Ces critères reposent sur la propriété et le contrôle de l'État par rapport à une organisation ou sur le fait que des fonctions publiques relatives à la santé et à la sécurité, à l'environnement ou à la sécurité économique sont exercées par l'organisation. Parmi ces critères figure une exception dans le cas où le mandat ou la structure d'une organisation particulière est incompatible avec un assujettissement à la *Loi*. Par exemple, il peut ne pas être opportun qu'une initiative fédérale-provinciale, ou une entente entre le palier fédéral et le secteur privé, soit soumise à la loi fédérale sur l'accès à l'information.

En ce qui concerne le choix des critères, le gouvernement fait observer que le projet de loi C-201, déposé par M. Pat Martin, député du NPD, proposait d'élargir la définition d'«institution fédérale» pour que la *Loi* s'applique à d'autres entités, comme les filiales de sociétés d'État, et aux organisations financées à plus des deux tiers par des crédits fédéraux. Le montant du financement public des organisations pourrait fluctuer, d'une année à l'autre, tout comme, par conséquent, l'application de la *Loi* à ces organisations.

Le gouvernement considère que les critères qui guident cet examen devraient être liés à des caractéristiques stables de l'organisation, comme sa fonction ou la participation majoritaire de l'État, et si possible pas à des critères liés à des caractéristiques fluctuantes, comme le niveau de financement fédéral.

À l'heure actuelle, le public sait quelles institutions fédérales sont assujetties à la *Loi* par l'Annexe I de celle-ci, où elles sont énumérées. Si les critères d'assujettissement choisis font que cet assujettissement fluctue, il faudra peut-être définir un nouveau mécanisme afin d'ajouter ou de retirer des noms en temps opportun.

Le gouvernement sollicite l'avis du Comité sur les critères pertinents pour déterminer quelles autres entités dans lesquelles le gouvernement a un intérêt devraient être visées par la *Loi*, et pour savoir si les critères du Groupe d'étude devraient être encore affinés afin de faciliter l'examen.

Il est possible que la proposition formulée dans le projet de loi C-201 ait visé en partie à améliorer la reddition des comptes des institutions fédérales qui financent ces organisations et que l'on puisse trouver une solution plus ciblée que l'élargissement de la *Loi* aux organisations bénéficiaires pour répondre à cette préoccupation.

Le gouvernement envisage également d'ajouter à la *Loi* une disposition l'obligeant à rendre compte au Parlement des résultats de cet examen initial et des décisions prises tous les ans quant à l'assujettissement éventuel de nouvelles organisations.

Le gouvernement invite le Comité à voir s'il serait plus efficace pour le gouvernement d'améliorer les activités de reddition des comptes des institutions fédérales qui dispensent des fonds que d'élargir la *Loi sur l'accès à l'information* aux organisations bénéficiaires.

1.3 Parlement et hauts fonctionnaires du Parlement

Le Groupe d'étude recommande d'élargir la portée de la *Loi* à la Chambre des communes, au Sénat et à la Bibliothèque du Parlement. Il ajoute, cependant, que la *Loi* devrait exclure l'information protégée par le privilège parlementaire, les dossiers des partis politiques, et les dossiers personnels, politiques et de circonscription des sénateurs et des députés. Comme il serait inopportun que les tribunaux examinent une décision parlementaire de ne pas divulguer des renseignements, le Groupe d'étude recommande également que le Parlement envisage d'autres voies de recours.

Le gouvernement fait observer que les projets de loi C-462 et C-201 proposaient de modifier la *Loi sur le Parlement du Canada* afin d'y prévoir un droit d'accès à l'information contenue dans des dossiers relevant du Sénat, de la Chambre des communes et de la Bibliothèque du Parlement relatifs à l'administration financière de ces institutions. Les projets de loi d'initiative parlementaire visaient à inclure les sénateurs et les députés.

Le gouvernement prend note de l'intérêt exprimé par les parlementaires par rapport à ces propositions et il invite le Comité à dire si, à son avis, et dans quelle mesure, les institutions parlementaires et leurs membres, ainsi que les hauts fonctionnaires du Parlement, comme le Commissaire à l'éthique, le président et le greffier des deux chambres devraient être assujetties à la *Loi sur l'accès à l'information* (et à la *Loi sur la protection des renseignements personnels*), et de quelles protections particulières et autres mécanismes de recours ils auraient besoin s'ils étaient visés.

1.4 Agents du Parlement

Le gouvernement envisage d'élargir la portée de la *Loi* aux Bureaux des agents du Parlement suivants : le Commissaire à l'information, le Commissaire à la protection de la vie privée, le Commissaire aux langues officielles, le directeur général des élections et le vérificateur général. Il est à noter que la *Loi sur la protection des renseignements personnels* s'applique déjà au Bureau du vérificateur général, au Bureau du directeur général des élections et au Commissariat aux langues officielles. Il en résulte que ces bureaux fonctionnent donc sous un régime juridique comprenant des exemptions et exclusions similaires à celles prévues par la *Loi sur l'accès à l'information* et suivent un processus d'enquête identique en ce qui concerne les plaintes.

En 1986, le Comité permanent de la Justice et du Solliciteur général entrepris un examen de la *Loi* conformément au paragraphe 75(2) et publia son rapport, «Une question à deux volets : Comment améliorer le droit d'accès à l'information tout en renforçant les

mesures de protection des renseignements personnels». Il recommandait que tous les agents du Parlement soient visés par la *Loi*, y compris le directeur général des élections. Le Groupe d'étude recommande que les Commissaires à l'information et à la protection de la vie privée, le Commissaire aux langues officielles et le vérificateur général soient visés par la *Loi sur l'accès à l'information*, sauf pour les documents relatifs à leurs processus de vérification ou d'enquête. Cependant, le Groupe d'étude propose de mettre en place un régime de divulgation distinct pour le Bureau du directeur général des élections en vertu de la *Loi électorale du Canada*, qui contient déjà des dispositions sur la communication des renseignements. Le Groupe d'étude fait également remarquer que, contrairement à d'autres agents du Parlement, le directeur général des élections ne supervise pas d'opérations gouvernementales. Enfin, le gouvernement fait observer que les projets de loi C-462 et C-201 proposaient d'assujettir les cinq agents du Parlement à la *Loi*.

Des représentants du gouvernement ont consulté les bureaux des cinq agents du Parlement afin d'examiner différentes modalités d'application de la *Loi* ainsi que les besoins particuliers en matière de protection des documents. L'élargissement de la portée de la *Loi* à ces agents soulève bon nombre de questions complexes qui gagneraient à être étudiées soigneusement par le Comité avant qu'une décision de politique soit prise à cet égard. En particulier, la nature spécifique de l'information ou des documents reçus et générés par les agents devrait être examinée afin de déterminer si la *Loi*, dans sa teneur actuelle, leurs offrirait les protections adéquates. Et, de façon plus fondamentale, si, tout bien considéré, l'élargissement de la portée de la *Loi* aux agents du Parlement serait bénéfique.

Le gouvernement a identifié quatre approches possibles qui méritent une étude approfondie. Premièrement, la *Loi* pourrait s'appliquer aux activités des agents, mais des exemptions pourraient être prévues afin de les protéger contre la divulgation de documents relatifs à leurs activités d'enquête ou de vérification et à leurs activités consultatives.

Une deuxième approche consisterait à faire tomber sous le coup de la *Loi* toutes les activités, mais à en exclure les documents relatifs aux activités d'enquête ou de vérification des agents, afin d'éviter d'éventuels conflits d'interprétation entre la *Loi sur l'accès à l'information* et les loi habilitantes des agents.

Une troisième approche consisterait à élargir la portée de la *Loi* uniquement aux documents contenant des détails sur la fourniture de biens et de services ou sur les frais de voyage et d'accueil, les indemnités et les prestations remboursées aux Commissariats à la protection de la vie privée et à l'information, au Bureau du vérificateur général, au Commissaire aux langues officielles et au directeur général des élections ainsi qu'à leurs cadres supérieurs dans l'administration de leur mandat.

Une quatrième approche consisterait tout simplement à continuer de faire divulguer couramment par les agents l'intégralité de leurs documents administratifs. À l'heure actuelle, les cinq agents se conforment volontairement aux politiques de divulgation

proactives du gouvernement du Canada publiées en 2003 et 2004 au sujet de frais de voyage et d'accueil, des contrats supérieurs à 10 000 \$ et des reclassifications de postes. Ces institutions continueraient certes de protéger leurs documents d'enquête et de vérification, mais le public aurait le droit d'examiner leurs documents clés relatifs à la dotation en personnel et à la gestion de leurs services de soutien.

Les dispositions de la *Loi sur l'accès à l'information* et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* pourraient encore être modifiées en ajoutant un autre mécanisme de plainte et des dispositions relatives à la surveillance pour les plaintes et les enquêtes faisant intervenir les Commissariats à l'information et à la protection de la vie privée. Ainsi, afin d'éviter des conflits d'intérêts, un juge de la Cour fédérale à la retraite pourrait examiner des plaintes relatives à des demandes de renseignements personnels déposées au Commissariat de la protection de la vie privée (CPVP) par des employés et des cadres du CPVP, en vertu de l'article 12 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Afin aussi d'éviter des conflits d'intérêts, un juge de la Cour fédérale à la retraite pourrait examiner des plaintes relatives à des demandes présentées en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* afin de consulter des documents relevant du Commissariat à l'information. Toutes les autres plaintes déposées en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* seraient examinées, respectivement, par la Commissaire à l'information et le Commissaire à la protection de la vie privée, comme d'habitude.

Un autre système de surveillance à l'étude comprendrait la délégation des fonctions d'enquête à une personne indépendante des parties. Ce système est actuellement en place pour les enquêtes du Commissariat aux langues officielles en vertu de la *Loi sur les langues officielles*.

Le gouvernement invite le Comité à dire si, à son avis, certains agents du Parlement ou tous devraient être assujettis à la *Loi* et, dans l'affirmative, à expliquer comment il faudrait procéder.

1.5 Accès universel

La *Loi sur l'accès à l'information* prévoit actuellement un droit d'accès aux documents relevant d'une institution fédérale pour les citoyens canadiens, les résidents permanents au sens de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, et les personnes et sociétés présentes au Canada.

Le Groupe d'étude recommande de modifier la *Loi* afin de prévoir que toute personne a un droit d'accès à l'information, comme c'est le cas dans de nombreuses autres juridictions. Le Groupe d'étude émet cependant la mise en garde suivante : cet accès universel ne devrait être instauré qu'après des discussions avec les ministères qui seront le plus probablement touchés au sujet des coûts et de la gestion de toute augmentation du nombre de demandes d'accès qui peut en résulter.

Les ministères les plus exposés à des demandes de personnes se trouvant à l'étranger (p. ex., Citoyenneté et Immigration Canada, Affaires étrangères Canada et Commerce international Canada) ont examiné l'incidence éventuelle d'un droit d'accès universel, afin de savoir si un tel changement pouvait s'effectuer de manière à minimiser les risques pour les programmes existants. Par exemple, il ne peut être pratique d'accorder le droit d'accès à tous que si la *Loi* est modifiée afin d'élargir les motifs de prolongation des délais de traitement des demandes. Cela permettrait de tenir compte de situations où le demandeur et les documents visés par la demande se trouvent à l'étranger, les compétences nécessaires à l'examen des documents se trouvant au Canada, et où il faudra plus de 30 jours tout simplement pour l'aspect logistique du transfert aller et retour des documents.

Le gouvernement estime qu'il n'est pas nécessaire de modifier la *Loi* pour créer un droit d'accès universel. La *Loi* contient déjà une disposition autorisant le gouverneur en conseil à accorder le droit d'accès par décret, aux conditions qu'il juge appropriées. Avant de décider d'élargir le droit d'accès à l'information, le gouvernement doit en évaluer le coût et s'assurer que tout élargissement proposé ne menacerait pas l'exécution de programmes existants.

Le gouvernement sollicite l'avis du Comité pour ce qui est de savoir s'il convient d'envisager l'élargissement du droit d'accès et dans quelles circonstances.

2. Moderniser les exclusions et les exemptions

Les droits d'accès sont assujettis à des exclusions et à des exemptions précises et limitées, destinées à concilier la liberté d'accès à l'information et d'autres intérêts publics, comme la protection de la vie privée, les relations du gouvernement avec des tiers, la confidentialité commerciale, la sécurité publique, la sécurité nationale, les affaires internationales et la défense, les décisions financières du gouvernement et les communications franches nécessaires au sein du gouvernement pour une bonne élaboration des politiques.

Le gouvernement estime que la structure générale de la *Loi sur l'accès à l'information* est bonne, et que les exclusions et exemptions actuelles concilient le droit des citoyens de savoir et la nécessité de protéger certains renseignements dans l'intérêt général. Si la décision est prise d'assujettir d'autres entités à la *Loi*, les exclusions et les exceptions devraient possiblement être révisées pour assurer qu'elles soient appropriées et efficaces. Le gouvernement est d'accord avec le Groupe d'étude que la *Loi* doit être clarifiée et modernisée afin de tenir compte des réalités présentes. Cela vaut, par exemple, pour les documents confidentiels du Cabinet.

2.1 Documents confidentiels du Cabinet

Afin de prendre des décisions de politique gouvernementale, les ministres se réunissent régulièrement en Cabinet pour échanger des points de vue et des opinions sur les questions de politique de manière à arriver à un consensus. Il est essentiel, pour que le

processus décisionnel soit pleinement efficace et afin de favoriser une solidarité ministérielle, que les ministres puissent se parler franchement en ayant l'assurance que leurs échanges seront protégés. Le caractère privé de ces délibérations est protégé par le privilège associé aux documents confidentiels du Cabinet. Le fait que les ministres prêtent le serment du Conseil privé, qui les oblige à garder le secret sur les affaires discutées en conseil, montre bien toute l'importance attachée à ce principe.

Le Parlement et les tribunaux reconnaissent généralement l'importance de la confidentialité des délibérations du Cabinet pour les travaux du gouvernement. Dans la décision qu'elle a rendue dans l'affaire *Babcock*, en 2002, la Cour suprême du Canada explique l'importance attachée à la confidentialité des délibérations du Cabinet et déclare ce qui suit :

«La tradition démocratique britannique, dont s'inspire la tradition canadienne, reconnaît depuis longtemps la confidentialité des discussions tenues dans l'enceinte du Cabinet et des documents préparés en vue de ces discussions. Cette confidentialité s'explique aisément. Les personnes auxquelles incombe la lourde responsabilité de prendre des décisions gouvernementales doivent se sentir libres de discuter de tous les aspects des problèmes dont elles sont saisies et d'exprimer toutes les opinions possibles, sans crainte de voir les documents qu'elles ont lus, les propos qu'elles ont tenus et les éléments sur lesquels elles ont fondé leur décision faire ultérieurement l'objet d'un examen public».¹

La Cour qualifie la confidentialité des délibérations du Cabinet d'«essentielle» à la bonne conduite des affaires de l'État.

Le privilège associé à la confidentialité des délibérations du Cabinet trouve son expression dans trois lois, à savoir à l'article 69 de la *Loi sur l'accès à l'information*, à l'article 70 de la *Loi sur la protection de la vie privée*, et à l'article 39 de la *Loi sur la preuve au Canada*.

Les documents confidentiels du Cabinet sont exclus de l'application de la *Loi sur l'accès à l'information* et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Autrement dit, quand le gouvernement prépare des documents à divulguer en réponse à une demande d'accès à l'information présentée en vertu de l'une ou l'autre de ces lois, il n'y inclut pas de documents, ou de parties de documents, qui comprennent des documents confidentiels du Cabinet.

Pour sa part, l'article 39 de la *Loi sur la preuve au Canada* sert à une autre fin. Pendant un litige, des demandes sont généralement faites ou des ordonnances prises pour obtenir la divulgation de tous les documents et renseignements concernant les questions en jeu. Il arrive souvent que des documents confidentiels du Cabinet figurent parmi les documents pertinents réunis par le gouvernement en réponse à de telles demandes ou ordonnances. L'article 39 de la *Loi sur la preuve au Canada* autorise le greffier du

¹ *Babcock v. Canada (Procureur Général)*, [2002] 3 R.C.S. 3 [*Babcock*], au para. 18.

Conseil privé («le greffier») à faire en sorte que les documents confidentiels du Cabinet ne soient pas divulgués dans ces cas en délivrant un certificat aux termes de l'article 39.

Dernièrement, deux arrêts clés ont changé considérablement le régime existant en ce qui concerne la protection des documents confidentiels du Cabinet. Il s'agit des décisions *Babcock* et *Ethyl*².

Avant *Babcock*, quand la partie adverse demandait ou obtenait une ordonnance de divulgation de tous les documents pertinents, le greffier examinait l'information visée afin de savoir si elle tombait, en tout ou en partie, sous le coup de la définition de document confidentiel du Cabinet. Quand tel était le cas, le greffier délivrait un certificat afin d'empêcher la divulgation de l'information. Dans *Babcock*, le Cour suprême du Canada a décidé qu'en vertu de l'article 39, le greffier a la discrétion, plutôt que l'obligation, de protéger les documents confidentiels du Cabinet. D'après la Cour, le greffier est habilité à décider de s'opposer à la production de documents seulement après avoir soupesé le préjudice éventuel entraîné par la divulgation d'un document confidentiel du Cabinet par rapport à l'avantage qui en découlerait pour l'administration de la justice. C'est ce que l'on appelle «soupleser l'intérêt public».

Les trois lois décrivent un sous-ensemble de documents confidentiels du Cabinet appelés «documents de travail». Il s'agit de documents qui ont pour objet de présenter des explications contextuelles, des analyses de problèmes ou des options stratégiques. Si le Cabinet a pris une décision sur la question sur laquelle porte un document de travail, ce document ne peut plus être protégé une fois la décision rendue publique, ou après quatre ans, si la décision n'a pas été rendue publique.

En raison de réformes administratives intervenues autour de 1985, il n'est plus produit de documents de travail autonomes. Après ce changement dans le système des documents du Cabinet, le gouvernement a estimé que les dispositions relatives aux documents de travail ne s'appliquaient plus à l'information contenue dans les documents du Cabinet produits après cette date.

Dans *Ethyl*, la Cour d'appel fédérale explique essentiellement que la forme ne peut l'emporter sur le fond. Elle statue que, la loi n'ayant pas été modifiée, les dispositions relatives aux documents de travail doivent continuer de s'appliquer. Plus précisément, la Cour a décidé que les parties des documents du Cabinet qui équivalent à ce que l'on trouvait dans les documents de travail (par ex., des explications contextuelles, des analyses de problèmes) doivent être repérées et traitées de la même manière que si elles figuraient dans un document de travail. Résultat, cette information peut maintenant être divulguée beaucoup plus tôt après que le Cabinet a pris sa décision.

Le gouvernement est fermement convaincu que le processus décisionnel du Cabinet doit continuer d'être protégé, mais il reconnaît aussi que le régime actuel a 20 ans et qu'il doit être modernisé. En particulier, il est important que toute nouvelle loi tienne compte,

² *Canada (Ministre de l'Environnement) c. Canada (Commissaire à l'information)*, [2003] C.F.C. 63 [*Ethyl*].

autant que possible et de la manière la plus appropriée, des arrêts récents. De plus, d'autres changements peuvent être apportés et sont à envisager pour renforcer la transparence et faire en sorte que l'ensemble soit juste et équilibré, au vu de toutes les considérations pertinentes.

Le gouvernement envisage les changements suivants au régime des documents confidentiels du Cabinet :

En ce qui concerne l'ampleur de la protection, le gouvernement limiterait la portée de la confidentialité des délibérations du Cabinet en se concentrant sur l'essentiel d'une manière très similaire à ce qui se fait dans les provinces et dans la plupart des autres pays du Commonwealth. La nouvelle définition – écourtée –, qui serait conforme à la recommandation du Groupe d'étude, s'appliquerait à la *Loi sur l'accès à l'information*, à la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et à la *Loi sur la preuve au Canada*.

La définition de document confidentiel du Cabinet, appelé plus officiellement «document confidentiel du Conseil privé de la Reine pour le Canada», porterait essentiellement sur l'information ou les communications qui révèlent la substance des délibérations et des décisions du Cabinet ainsi que des mémoires au Cabinet. De plus, la définition devrait donner plein effet à la décision rendue par la Cour d'appel fédérale dans *Ethyl*. Cette nouvelle définition aurait pour effet de réduire le nombre de documents exclus à titre de confidences du cabinet et pourrait accroître la transparence puisque plus de documents deviendront assujettis à la *Loi* et potentiellement accessibles.

À l'heure actuelle, les documents confidentiels du Cabinet sont exclus de l'application de la *Loi sur l'accès à l'information* (et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*), et le gouvernement est d'avis qu'il devrait continuer d'en être ainsi, à une modification importante près. Le gouvernement inscrirait dans la loi le droit du Commissaire à l'information (et du Commissaire à la protection de la vie privée) de s'adresser aux tribunaux pour contester des questions de définition. Plus précisément, dans le contexte de l'accès à l'information, la proposition permettrait au Commissaire à l'information de demander à la Cour fédérale d'examiner la décision du gouvernement à l'effet que l'information à laquelle on demande d'accéder tombe sous le coup de la définition des documents confidentiels du Cabinet et que, pour cette raison, il est impossible d'y accéder en vertu de la *Loi*. Si la Cour n'est pas d'accord avec la décision prise par le gouvernement, l'information ne sera plus exclue de l'application de la *Loi sur l'accès à l'information*.

En ce qui concerne l'application de l'article 39 de la *Loi sur la preuve au Canada* et la façon dont on soupèse les intérêts publics, le gouvernement propose les changements suivants.

D'abord, le Greffier déciderait si les renseignements sont visés par la définition de ce qu'est un document confidentiel du Cabinet. Si tel était le cas, il devrait établir si la divulgation des renseignements porterait indûment atteinte au processus décisionnel ou à

la solidarité du Cabinet. Dans l'affirmative, il émettrait un certificat pour s'opposer à la divulgation des renseignements. Le gouvernement croit que, comme le Greffier est le gardien des documents confidentiels du Cabinet, c'est lui qui est le mieux placé pour prendre ces deux décisions initiales.

Après avoir reçu un tel certificat, la partie ferait une demande à la Cour fédérale pour obtenir la divulgation des renseignements. S'il pouvait montrer que d'autres intérêts publics (par exemple, la protection des droits individuels garantis par la Charte) l'emportent de toute évidence sur celui de la confidentialité, alors le juge pourrait ordonner la divulgation. Si la Cour le jugeait nécessaire, elle pourrait examiner les documents confidentiels du Cabinet dont il s'agit. En outre, l'une ou l'autre partie pourrait en appeler de la décision rendue par le juge de première instance en vertu de ce nouveau recours.

Afin que la loi soit interprétée de la même façon dans tout le pays, le gouvernement estime qu'il faudrait confier ce rôle à la Cour fédérale. D'ailleurs, c'est déjà le cas dans le contexte de l'article 38 de la *LPC* et dans ceux de la sécurité nationale et de la protection des renseignements délicats.

À l'heure actuelle, aux termes des trois lois, les documents confidentiels du Cabinet sont protégés contre la divulgation pendant 20 ans. En évaluant la recommandation du Groupe d'étude préconisant que cette période maximale soit réduite à 15 ans, le gouvernement a examiné les régimes appliqués dans d'autres juridictions ayant un mécanisme semblable au système fédéral.³ L'examen des lois provinciales et étrangères montre que la période de 20 ans actuellement prévue dans les trois lois fédérales se situe bien dans les normes; par conséquent, le gouvernement n'est pas convaincu qu'un changement soit justifié.

Le gouvernement accueillerait avec plaisir les opinions du Comité sur la question de savoir si les changements proposés accroîtraient la transparence et la protection des intérêts des litigants, tout en continuant de protéger la confidentialité essentielle des délibérations du Cabinet dans notre régime gouvernemental.

2.2 Documents dans les cabinets des ministres

Le gouvernement fédéral a toujours soutenu que la *Loi* ne s'applique pas aux documents sous le contrôle des cabinets des ministres; la première Commissaire à l'information, M^{me} Inger Hansen, a souscrit à cette interprétation dans son rapport annuel de 1989, en déclarant : «La Chambre des communes et les cabinets des ministres ne sont pas assujettis à la *Loi sur l'accès à l'information*».

³ Dans les provinces canadiennes, la période de protection varie considérablement, par exemple, de 15 ans en Colombie-Britannique, à 20 ans en Ontario, et à 25 ans au Québec. Au niveau international, la période de protection en Australie est de 20 ans et au Royaume Uni de 30 ans.

Pour le gouvernement fédéral, la *Loi* signifie que le cabinet d'un ministre est distinct et séparé de l'institution fédérale ou du ministère que le ministre dirige. Le Commissaire à l'information conteste actuellement cette interprétation devant les tribunaux. Le Groupe d'étude recommande au gouvernement d'attendre la décision des tribunaux à cet égard avant d'envisager d'apporter quelque modification que ce soit à la *Loi*.

Les raisons qui, il y a 20 ans, ont motivé l'exclusion des documents des cabinets ministériels de l'application de la *Loi* demeurent valides aujourd'hui. Cette exclusion favorise les débats libres et honnêtes qui sont nécessaires pour garantir le bon fonctionnement de l'appareil politique. Notre régime démocratique dépend des processus électoraux, parlementaires et décisionnels dans lesquels les partis et les considérations politiques jouent des rôles fondamentaux. Ces processus ne sauraient fonctionner efficacement et équitablement sans la protection de la confidentialité. En outre, les ministres, tout comme tous les autres députés, consacrent beaucoup de temps et effort à répondre aux préoccupations de l'électorat. La confidentialité s'impose donc alors pour protéger la vie privée des électrices et des électeurs.

Le fait que les documents dans les cabinets des ministres ne soient pas assujettis à la *Loi* n'en interdit pas absolument l'accès au public. Au contraire, en vertu du régime actuel, les documents qu'une institution fédérale reçoit du cabinet d'un ministre ou qu'elle lui envoie tombent sous le coup de la *Loi*. En pratique, cela signifie que, quand un document ministériel est envoyé au ministère, il relève de ce dernier et est visé par la *Loi*. De même, quand des documents créés sous le contrôle d'une institution gouvernementale sont transmis au cabinet d'un ministre, ils tombent sous le coup de la *Loi*.

De plus, conformément à l'engagement que le gouvernement a pris de promouvoir la transparence et la reddition de comptes, le Premier ministre a encouragé, le 12 décembre 2003, tous les ministres et le personnel exonéré à divulguer proactivement les renseignements sur leurs frais de déplacement et de réception. Il n'est absolument pas question de déroger à cette ligne de conduite.

Le cabinet d'un ministre apporte un soutien politique au ministre pour l'assister dans le processus fondamentalement politique des prises de décisions du cabinet et de la démocratie parlementaire. De par sa composition et ses fonctions, cet appareil est censé être distinct d'un ministère dont le personnel est composé de fonctionnaires non politiques.

La position du gouvernement fédéral concernant la protection des documents des cabinets ministériels correspond à celles d'autres gouvernements provinciaux ou du Commonwealth (structure de Westminster) qui reconnaissent la nécessité de traiter les documents relevant du cabinet d'un ministre différemment de ceux placés sous le contrôle de l'institution gouvernementale.

Le gouvernement n'est pas en faveur de modifier la *Loi* en ce qui concerne le traitement des documents des cabinets des ministres, mais néanmoins il accueillera avec plaisir les opinions du Comité sur cette question complexe.

2.3 Clarifier les exemptions existantes

Dans son rapport, le Groupe d'étude recommande d'apporter un certain nombre de changements aux exemptions existantes, changements qui font écho aux propositions qu'a formulées le Commissaire à l'information dans son Plan directeur pour la réforme énoncé dans son rapport annuel de 2000-2001.

Le gouvernement estime que les propositions visant à modifier certaines exemptions et à créer de nouvelles protections pourraient être avantageuses, et il invite donc le Comité à s'exprimer là-dessus.

Article 13 – Documents obtenus d'autres gouvernements

L'article 13 de la *Loi* prévoit une exemption obligatoire pour «l'information obtenue de manière confidentielle» d'autres gouvernements, étrangers ou provinciaux, des administrations municipales et des organisations internationales. La nécessité d'une telle exemption est impérieuse, étant donné qu'il doit en général revenir à chaque gouvernement de contrôler et de divulguer ses propres renseignements. Comme le recommandent le Groupe d'étude, et le Comité permanent dans son rapport intitulé *Une question à deux volets*, le gouvernement juge que l'on pourrait modifier l'article 13 pour en étendre la portée aux subdivisions politiques des États étrangers (p. ex., un État américain) et aux autorités étrangères avec lesquelles le Canada entretient des relations internationales et/ou commerciales.

À l'heure actuelle, le paragraphe 13 (3) définit un «gouvernement autochtone» comme étant seulement a) le gouvernement niska'a, au sens de l'Accord définitif niska'a, et b) le Conseil, tel qu'il est défini dans l'Accord d'autonomie gouvernementale de la première nation de WestBank. Le gouvernement croit qu'il faudrait aussi modifier l'alinéa 13(1) e) pour prendre en compte l'application de la *Loi sur l'accès à l'information* à des gouvernements autochtones désignés. À mesure que les accords d'autonomie gouvernementale sont conclus et entrent en vigueur par le biais d'une loi et que les gouvernements autochtones autonomes acceptent d'être régis par la *Loi sur l'accès à l'information*, il faut chaque fois rouvrir l'alinéa 13(3)e) pour y faire mention de tout nouveau gouvernement autochtone constitué. Le gouvernement estime que l'on pourrait adopter un système plus pratique, par exemple, en créant et en tenant à jour une annexe de la LAI qui énumérerait les gouvernements autochtones bénéficiant de la protection de l'article 13. Le nom de tout nouveau gouvernement autochtone serait ajouté dans l'annexe III en même temps qu'une loi serait promulguée pour donner effet à l'accord d'autonomie gouvernementale connexe.

Le gouvernement demande l'opinion du Comité sur l'à-propos d'apporter à l'article 13 les modifications proposées ici.

Article 17 – Santé et sécurité

L'article 17 prévoit une exemption discrétionnaire fondée sur un critère de préjudice, dans le cas des renseignements dont la divulgation risquerait vraisemblablement de nuire à la sécurité des individus. Le Commissaire à l'information en poste et son prédécesseur ont tout deux recommandé de modifier l'article 17 pour que les mots «santé mentale ou physique» soient ajoutés dans la description de la menace pesant sur la sécurité d'un individu; serait ainsi protégée toute information risquant vraisemblablement de nuire à la santé mentale ou physique de la personne.

Dans la loi sur la liberté d'accès à l'information en vigueur en Colombie-Britannique, le législateur a apporté une modification utile au concept des «menaces pour la sécurité des individus», en ajoutant les mots «santé mentale ou physique». Comme le Groupe d'étude le mentionne et comme le proposent les projets de loi d'initiative parlementaire C-462 et C-201, le gouvernement croit que l'article 17 pourrait s'appliquer aux documents qui, s'ils étaient divulgués, nuiraient à la santé physique ou mentale d'une personne ou porteraient atteinte à sa dignité, même après son décès; ce pourrait être, par exemple, des photographies, des vidéos ou d'autres illustrations de crimes violents, des lieux d'un crime et des victimes d'un crime, autant de documents qui sont actuellement protégés comme étant des «renseignements personnels», mais pendant 20 ans seulement après le décès de la victime.

Le gouvernement demande au Comité s'il pense qu'il faudrait modifier l'article 17 pour protéger les documents qui, s'ils étaient divulgués, nuirait à la santé physique ou mentale d'une personne ou porterait atteinte à sa dignité.

Article 18

L'article 18 concerne la protection des intérêts économiques du gouvernement du Canada. Tant le rapport du Commissaire à l'information, daté de 1994 et intitulé «Examen critique de la *Loi sur l'accès à l'information*», que le rapport du Groupe d'étude ont souligné que les activités compétitives et commerciales du gouvernement sont de plus en plus menées par des organismes de service spéciaux (OSS) qui font partie d'un ministère ou d'un organisme fédéral ou y sont associés, ou par un autre organisme offrant différents modes de prestation de services. Le paragraphe 18(b) protège les renseignements dont la divulgation risquerait vraisemblablement de nuire à la compétitivité d'une institution fédérale. Les activités commerciales compétitives de ces organismes peuvent ne pas être assez considérables pour influencer sur la compétitivité de l'institution globale; l'article 18 ne s'appliquerait donc pas. Par conséquent, on s'attend à ce que beaucoup d'OSS soutiennent la concurrence du secteur privé, sans la protection fournie aux concurrents par l'article 20, qui protège les renseignements des tiers. Afin de régler ce problème, on pourrait modifier le paragraphe 18(b) de manière qu'il s'applique aussi aux organismes de service spéciaux associés à divers ministères.

Le gouvernement étudie aussi des recommandations formulées par le Comité parlementaire de 1986, par le Commissaire à l'information (Rapport annuel de 1993-1994) et par le Groupe d'étude; elles préconisent de modifier l'article 18 de manière qu'il ne protège plus les résultats des tests de produits et des essais environnementaux. Le Comité parlementaire de 1986 avait soutenu que, sans une telle modification, les institutions fédérales ne seraient peut-être pas tenues de divulguer les résultats de leurs propres tests et essais, même si les résultats des tests et essais faits par elles ou en leur nom sur des produits ou des activités du secteur privé doivent être divulgués. Pareille modification alignerait l'article 18 sur l'article 20 qui prive expressément de toute protection les résultats des tests de produits ou d'essais environnementaux faits par une entreprise pour une institution fédérale.

Le gouvernement accueillerait avec plaisir les opinions du Comité sur les modifications qu'il propose d'apporter à l'article 18.

Article 20 – Tiers

Si l'article 18 protège les renseignements commerciaux du gouvernement, l'article 20, lui, protège les renseignements commerciaux confidentiels qu'un tiers fournit à l'État. C'est un des rares aspects de la *Loi* au sujet duquel il existe une jurisprudence considérable. Le gouvernement estime que la disposition est fondamentalement solide et que les tribunaux l'ont toujours appliquée conformément à l'intention première du Parlement.

Le paragraphe 20(6) autorise le responsable d'une institution fédérale à divulguer des renseignements protégés par le paragraphe 20(1) (sauf les secrets industriels) pour des raisons d'intérêt public concernant la santé et la sécurité publiques et la protection de l'environnement; l'intérêt public doit de plus l'emporter nettement sur les conséquences éventuelles de la communication pour un tiers : pertes ou profits financiers, atteintes à sa compétitivité ou entraves aux négociations qu'il mène en vue de contrats ou à d'autres fins.

Le Commissaire à l'information et le Groupe d'étude ont tous deux recommandé d'élargir la clause dérogatoire du paragraphe 20(6) pour y inclure la protection des consommateurs en tant qu'élément de l'intérêt public dont il convient de tenir compte (avec la santé et la sécurité publiques et la protection de l'environnement), lorsqu'il s'agit de décider s'il faut ou non divulguer les renseignements en question. Le gouvernement souscrit à cette recommandation.

À l'heure actuelle, l'article 20 ne protège pas les renseignements fournis au gouvernement sur les faiblesses des infrastructures critiques d'un tiers. Prenant en compte la recommandation du Groupe d'étude et les propositions contenues dans les projets de loi C-462 et C-201, le gouvernement estime que la modification de l'article 20 en garantirait l'application à de tels renseignements.

Le gouvernement accueillerait avec plaisir les opinions du Comité sur l'utilité éventuelle des modifications qu'il propose d'apporter à l'article 20.

Article 21 – Avis, délibérations

L'alinéa 21(1)a) est une exemption discrétionnaire autorisant le responsable d'une institution fédérale à protéger les avis ou les recommandations élaborées par ou pour une institution fédérale ou un ministre. C'est là une exemption importante visant à protéger la formulation d'avis professionnels et impartiaux par les bureaucrates sur de délicates questions de principe et de fonctionnement. L'exemption n'était pas censée protéger les renseignements factuels, les enquêtes statistiques et les résultats des sondages d'opinion, mais la portée de la disposition semble assez vaste pour le permettre. On a donc proposé plusieurs fois de clarifier l'exemption de manière qu'elle ne protège pas ces documents. La proposition à cet égard codifierait, en partie, la jurisprudence récente ayant précisé que les avis ne comprennent pas les renseignements factuels.

L'alinéa 21(1)d) est aussi une exemption discrétionnaire qui protège les projets concernant la gestion du personnel ou l'administration d'une institution fédérale et n'ayant pas encore été mis en œuvre. Si les projets ne sont pas mis en œuvre ou qu'aucune décision les concernant n'est prise, ils peuvent bénéficier de la protection pendant toute la période prévue par l'exemption (20 ans). Selon la recommandation du Groupe d'étude, le responsable d'une institution fédérale doit avoir le pouvoir de protéger de tels projets pendant une période raisonnable au cours de laquelle leur situation peut changer (p. ex., ils peuvent être mis en veilleuse, puis repris un certain nombre de fois), mais la protection ne doit pas durer plus de cinq ans. Le gouvernement envisage de modifier l'article 21 pour donner suite à cette recommandation.

Le Groupe d'étude recommande de modifier l'article 21 de manière à accorder aux avis des experts-conseils la protection s'appliquant actuellement aux avis ou aux recommandations formulés par les fonctionnaires.

Le gouvernement demande les opinions du Comité quant à savoir s'il conviendrait d'appliquer cette exemption aux travaux que les experts-conseils font pour les institutions fédérales ou en leur nom.

Article 22 - Vérifications

À l'heure actuelle, l'article 22 autorise le responsable d'une institution fédérale à refuser la communication de documents contenant des renseignements relatifs à certaines opérations – essais, épreuves, examens, vérifications -, ou aux méthodes et techniques employées pour les effectuer, et dont la divulgation nuirait à l'exploitation de ces opérations ou fausserait leurs résultats.

Le Groupe d'étude recommande de modifier l'article 22 de la *Loi* afin de conférer au responsable d'une institution gouvernementale le pouvoir de refuser de divulguer des ébauches de rapport de vérification interne et les documents afférents jusqu'à : la date où

le rapport est terminé; ou six mois après l'achèvement de la vérification interne, ou la fin des travaux de vérification; ou, au plus tard, deux ans après le début de la vérification interne. La vérificatrice générale s'est dite préoccupée par les effets négatifs que la publication des rapports préliminaires de vérification interne et des documents de travail connexes risque d'avoir sur le processus de vérification interne. Elle a fait valoir que la divulgation des documents de travail des vérificateurs internes, aux termes de la *Loi sur l'accès à l'information*, peut empêcher les vérificateurs de se conformer aux normes professionnelles et réduire la mesure dans laquelle la vérificatrice générale peut se fier aux résultats des vérifications internes.

Vu le rôle que la vérificatrice générale joue lorsqu'il s'agit de fournir au Parlement des examens indépendants et objectifs sur le fonctionnement de l'appareil gouvernemental, notamment en repérant et en mettant au jour les comportements répréhensibles grâce aux vérifications, le gouvernement trouve convaincants ses arguments à cet égard.

Le contrôleur général, qui a récemment été chargé de voir à ce que le gouvernement dispose d'un mécanisme de vérification interne efficace, est convaincu que les fonctions de vérification interne ne sont pas et ne peuvent pas être exécutées efficacement aux termes des dispositions actuelles de la LAI. Le contrôleur général estime que les rapports préliminaires de vérification interne et les documents de travail connexes contiennent des renseignements qui n'ont été ni validés ni vérifiés et qu'ils peuvent contenir des erreurs factuelles ou des conclusions fautives. Par conséquent, la publication de ces documents, même une fois la vérification terminée et après la parution du rapport définitif, risque de porter préjudice à des personnes ou à des programmes et de miner la crédibilité de la vérification interne. En outre, la possibilité que les documents de travail des vérificateurs soient publiés tend à refroidir la franchise des personnes dans leurs rapports avec les vérificateurs.

Le contrôleur général recommande de modifier l'article 22 afin d'y ajouter une protection obligatoire de 20 ans pour les rapports de vérification interne préliminaires et les documents de travail connexes. Cette protection ne vaudrait pas pour les rapports de vérification définitifs. Si aucun rapport définitif n'est publié dans les deux ans suivant le début de la vérification, il propose alors que la protection ne s'applique pas à l'ébauche la plus récente du rapport. Dans tous les cas, le contrôleur général recommande que les documents de travail des vérificateurs et les ébauches antérieures de rapport soient protégés pendant 20 ans.

Le gouvernement accueillerait avec plaisir les opinions du Comité sur la question de savoir s'il conviendrait de modifier l'article 22 soit pour exiger du responsable d'une institution fédérale qu'il refuse de communiquer les rapports de vérification interne préliminaires et les documents de travail connexes, soit pour l'autoriser à le faire; en pareil cas, il faudrait définir la durée de la période de protection.

Article 23 – Avocat-Client, autres privilèges et questions relatifs aux actions en justice

L'article 23 permet au responsable d'une institution fédérale de refuser la communication de documents contenant des renseignements protégés par le secret professionnel qui lie un avocat à son client. Cette doctrine du secret professionnel constitue un volet fondamental de notre système judiciaire depuis plus de 300 ans. L'exemption prévue dans l'article 23 fait en sorte que le gouvernement bénéficie de la même protection pour ses documents juridiques que les personnes dans le secteur privé. L'exemption a été rendue discrétionnaire pour faire écho à la règle de la *common law* selon laquelle le privilège appartient au client qui peut y renoncer s'il le veut. Parallèlement, l'article 25 stipule que le responsable d'une institution gouvernementale est tenu de communiquer les parties d'un document dépourvues de renseignements visés par l'exemption, à condition que le prélèvement de ces parties ne pose pas de problèmes sérieux. L'interaction de ces deux articles a fait problème, vu que la divulgation de parties d'un document protégé par le secret professionnel liant un avocat à son client risque de constituer une renonciation au privilège quant au reste du document.

Le Groupe d'étude recommande de modifier l'article 23 pour confirmer que le prélèvement d'une partie d'un document protégé par le secret professionnel des avocats n'entraîne pas la renonciation au privilège pour les autres parties du document ou pour les documents connexes. Cette proposition vise à garantir la protection des renseignements prélevés et divulgués conformément à l'article 25. Le gouvernement se demande si une telle modification serait efficace dans le contexte du contentieux.

Le gouvernement étudie ce qui serait la meilleure façon de clarifier l'interaction entre les articles 23 et 25, et il invite le Comité à lui communiquer ses opinions là-dessus.

Depuis l'adoption de la *Loi* en 1983, d'autres privilèges se sont précisés. Par exemple, la médiation est maintenant largement acceptée comme étant un mécanisme plus rapide et moins coûteux qu'un procès. Pour que la médiation soit efficace, les parties doivent toutes deux être convaincues qu'elles peuvent échanger librement des renseignements entre elles et que ceux-ci demeureront confidentiels. C'est ce que l'on appelle maintenant le privilège de la médiation. Ce privilège, par exemple, n'est pas reconnu dans la *Loi sur l'accès à l'information*. Le gouvernement envisage de clarifier la portée de l'article 23 de manière à protéger les renseignements assujettis au secret professionnel liant un avocat et ses clients ou à tout privilège aux termes de la loi sur la preuve.

Le gouvernement invite le Comité à s'interroger sur la question de savoir si d'autres privilèges devraient être protégés par la *Loi*.

Pendant les procès civils, le tribunal ordonne communément à une partie de fournir à l'autre partie des renseignements confidentiels se rapportant au litige; il est alors bien entendu et convenu que la partie recevant les renseignements ne doit pas les divulguer. C'est ce que l'on appelle souvent un engagement implicite; or, il n'est pas protégé par la *Loi*. Si la partie recevant les renseignements est une institution fédérale assujettie à la *Loi*, une demande d'accès créera pour elle un conflit entre ses obligations légales et l'engagement implicite.

Le Groupe d'étude a examiné ce problème et a recommandé de modifier la *Loi* pour exclure les documents obtenus par le gouvernement dans un procès civil en vertu d'un engagement de non-divulgence et les documents saisis auprès d'un tiers dans le cadre d'une enquête criminelle. Outre la recommandation du Groupe d'étude, le gouvernement étudie aussi la question de savoir s'il conviendrait d'élargir la portée de l'article 23 pour protéger les documents fournis aux termes d'un engagement de non-divulgence.

Le gouvernement demande au Comité s'il conviendrait d'ajouter à l'article 23 une exemption discrétionnaire pour protéger les renseignements obtenus par une institution fédérale dans le cadre d'un procès civil en vertu d'un engagement ou d'une règle de non-divulgence.

2.4 Ajouter de nouvelles exemptions

Lieux historiques et écologiques

À l'heure actuelle, la *Loi* ne contient aucune exemption protégeant les renseignements dont la divulgation risquerait de porter atteinte ou de nuire aux efforts de préservation, de protection ou de conservation de lieux historiques culturels et naturels ou d'autres lieux ayant une valeur anthropologique ou historique.

Le Groupe d'étude souligne que, dans plusieurs pays ou territoires, des régimes d'accès protègent effectivement les renseignements de ce genre. Il indique aussi que le Canada adhère à la Convention des Nations Unies concernant la protection du patrimoine mondial culturel et naturel. Se fondant sur ces deux éléments, le Groupe d'étude recommande d'ajouter une nouvelle exemption à la *Loi* pour protéger les renseignements de ce genre. Cette mesure a aussi été proposée dans les projets de loi C-462 et C-201.

Le gouvernement envisagerait d'ajouter une nouvelle exemption discrétionnaire fondée sur un critère de préjudice pour répondre aux préoccupations naissantes au sujet de la protection des lieux anthropologiques, culturels et historiques. Cela comprendrait les renseignements confidentiels sur un lieu ayant une valeur spirituelle ou culturelle pour les peuples autochtones.

Espèces en péril

Les auteurs des projets de loi C-462 et C-201 ont aussi proposé une nouvelle exemption pour protéger les renseignements dont la divulgation pourrait accroître le risque d'extinction d'une espèce en péril. Le gouvernement est aussi disposé à envisager de modifier la *Loi* en ce sens.

Documents des membres d'un office ou d'un tribunal administratif

La *Loi sur l'accès à l'information* vise tout document relevant d'une institution fédérale. Le Groupe d'étude recommande de modifier la *Loi* de manière à exclure de son

application les notes, analyses ou projets de décision créés par ou pour une personne agissant de façon quasi judiciaire en tant que membre d'un office ou d'un tribunal administratif. Cela ferait écho à la décision que la Cour d'appel fédérale a rendue dans l'affaire *Canada (Commissaire à la protection de la vie privée) c. Canada (Conseil canadien des relations du travail)* [2000] FCJ No. 617 (QL) (C.F.C.) et qui précise que les notes prises par les membres du Conseil canadien des relations du travail pendant des délibérations quasi judiciaires ne relèvent pas sous le contrôle du Conseil aux fins de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

Afin de dissiper tout doute quant au traitement de ces documents, le gouvernement songe à modifier la *Loi sur l'accès à l'information* pour exclure expressément les notes prises par les membres des offices et tribunaux administratifs pendant les délibérations quasi judiciaires. Cette protection vaudrait aussi pour les notes des juges et des présidents de séance agissant à titre judiciaire ou quasi judiciaire dans le système de justice militaire.

Le gouvernement sollicite les opinions du Comité sur ces questions.

2.5 Examen de l'article 24/Annexe II – Interdictions fondées sur d'autres lois

L'article 24 stipule que les institutions fédérales ne doivent communiquer aucun document contenant des renseignements assujettis à des dispositions de non-divulgence dans d'autres lois énumérées dans l'annexe II de la *Loi*. Le Parlement a l'habitude d'examiner et l'interdiction proposée fondée sur d'autres lois et son inclusion envisagée dans l'annexe II, quand le projet de loi concerné est à l'étude.

Parmi ceux qui réclament une réforme, beaucoup ont soutenu que cette exemption n'est pas nécessaire, vu que les catégories de renseignements protégés par les dispositions énumérées dans l'annexe pourraient aussi l'être par les exemptions visant les renseignements personnels et les renseignements commerciaux de tiers. Plus précisément, le Commissaire à l'information recommande au gouvernement d'abroger l'article 24 et l'annexe II qui contient environ 70 dispositions de confidentialité. Les auteurs des projets de loi C-462 et C-201 ont aussi proposé d'abroger l'article 24 et l'annexe II. D'un autre côté, le Groupe d'étude croit qu'une exemption pour les interdictions fondées sur d'autres lois est nécessaire, mais qu'il faut fixer à cet égard une norme élevée. Il recommande de raccourcir la liste des dispositions figurant dans l'annexe II et d'établir des critères pour définir et contrôler les dispositions de confidentialité qu'il conviendrait d'ajouter à l'annexe II. Le Groupe d'étude recommande aussi de modifier la *Loi* pour autoriser le gouverneur en conseil à ajouter des dispositions à l'annexe II, mais seulement si elles satisfont aux critères établis.

Le gouvernement souscrit à la recommandation du Groupe d'étude, vu l'importance vitale, pour ses activités, de certaines dispositions de confidentialité inscrites dans l'annexe II. Les exemples les plus convaincants d'interdictions fondées sur d'autres lois concernent ce qui suit : les renseignements des contribuables; les données de recensement; les renseignements contenus dans la banque de données sur l'ADN; les

documents visés par une ordonnance judiciaire de mise sous séquestre; les renseignements sur les mesures de sécurité adoptées aux termes de la *Loi sur l'aéronautique*.

Le gouvernement propose d'aborder sous deux angles l'examen et la réforme de l'article 24 et de l'annexe II : se pencher d'abord sur les dispositions de confidentialité déjà inscrites dans l'annexe II, puis sur l'ajout futur de dispositions dans l'annexe II. On pourrait adopter des critères pour établir si les dispositions déjà inscrites dans l'annexe II devraient y demeurer, puis appliquer ces critères, qui pourraient être les suivants, par exemple : L'exemption prévue à l'article 24 a-t-elle été invoquée récemment et souvent? Dans quelle mesure d'autres exemptions protégeraient-elles les renseignements? Les renseignements sont-ils encore très délicats? La disposition de confidentialité en question est-elle obligatoire ou facultative? Il est important pour le gouvernement de comprendre si les autres exemptions prévues dans la *Loi* suffisent pour protéger les renseignements visés par l'interdiction fondée sur d'autres lois. À cette fin, on demande aux ministères d'indiquer les conséquences qu'il y aurait pour leurs activités s'ils étaient tenus de miser sur d'autres exemptions obligatoires ou facultatives plutôt que sur l'article 24.

En ce qui concerne l'ajout futur de dispositions dans l'annexe II, le gouvernement croit qu'il faudrait aussi adopter des critères, dont le suivant, entre autres : l'institution fédérale a-t-elle un besoin manifeste et justifiable de garantir absolument que les renseignements ne seront pas divulgués? Ce critère viserait des documents tels que les renseignements des contribuables et les données de recensement. Le gouvernement pense, tout comme le Groupe d'étude, que la norme à respecter afin de bénéficier de la protection de l'article 24, doit être très élevée. Par conséquent, outre qu'elle devrait satisfaire aux critères, l'institution fédérale demandant d'ajouter une disposition de confidentialité à l'annexe II devrait être tenue de dire pourquoi les autres exemptions prévues par la *Loi* ne protégeraient pas suffisamment les renseignements en question.

Le gouvernement souhaite porter ces questions à l'attention du Comité en vue d'analyses et de discussions ultérieures sur l'élaboration de critères appropriés pour appliquer l'exemption obligatoire prévue à l'article 24.

3. Modernisation des processus

La *Loi sur l'accès à l'information* contient des dispositions se rapportant à un certain nombre de processus différents. Le pouvoir de facturer des droits et les paramètres régissant le barème des droits sont décrits dans la *Loi* même, tandis que les dispositions sur les droits particuliers à percevoir figurent dans le *Règlement sur l'accès à l'information*. Diverses dispositions de la *Loi* et du *Règlement* portent sur l'administration des modalités d'accès, notamment sur les limites telles que la prolongation légitime du délai nécessaire pour traiter une demande. La *Loi* énonce aussi les dispositions sur le processus de recours, c'est-à-dire l'enquête que mène sur les plaintes le Commissaire à l'information, et sur l'examen judiciaire des décisions prises par les institutions fédérales de ne pas communiquer les renseignements.

3.1 Droits exigibles et barèmes des droits

Droit à payer à la présentation d'une demande

Le Groupe d'étude recommande de porter de 5 \$ à 10 \$ le droit de base à payer à la présentation d'une demande. Le gouvernement est certes conscient de la nécessité de limiter les frais d'administration du régime d'accès, mais il ne veut pas imposer un fardeau supplémentaire aux requérants non commerciaux, fardeau qui risquerait de les décourager de demander accès à des documents. Le gouvernement n'est pas en faveur d'une hausse des droits de base et proposerait de les maintenir au niveau actuel pour encourager les membres du public à se servir de la *Loi*.

Le gouvernement accueillerait avec plaisir les opinions du Comité quant à savoir s'il y a lieu de changer le droit à payer à la présentation d'une demande.

Faire la distinction entre les demandes générales et les demandes commerciales

L'article 11 de la *Loi* est celui qui autorise le prélèvement de droits à la présentation d'une demande d'accès et d'autres frais connexes. Le *Règlement* pris en application de la *Loi* précise les montants que tous les requérants doivent payer, sans distinction, et qui n'ont à peu près pas changé depuis l'entrée en vigueur de la *Loi*. Le Groupe d'étude recommande d'adopter un nouveau barème des droits qui ferait la distinction entre les demandes commerciales et les demandes générales, ou non commerciales. Dans son rapport, il souligne qu'environ 40 p. 100 des demandes présentées aux termes de la *Loi* le sont à des fins commerciales (p. ex., des entreprises qui souhaitent se renseigner sur la soumission d'un concurrent dans le cadre d'un appel d'offres, ou des demandes de renseignements que le requérant réorganisera ensuite en vue de les vendre) et que cette proportion semble grandir. Le Groupe d'étude a proposé que le droit de base à payer à la présentation d'une demande générale paie cinq heures de recherche gratuites, le travail de préparation et 100 pages photocopiées. D'un autre côté, dans le cas des demandes commerciales, le droit de base s'appliquerait en plus d'un tarif horaire pour un nombre raisonnable d'heures consacrées à la recherche, à la préparation et à l'analyse.

Le Commissaire à l'information a exprimé l'avis que le barème actuel des droits suffit pour garantir que les requérants ont des motifs sérieux en faisant une demande. Il a critiqué les droits visant les demandes commerciales dans le barème différentiel proposé par le Groupe d'étude, mais il n'a commenté ni le concept ni l'à-propos d'une catégorisation des requérants, sauf pour dire que le gouvernement serait justifié de recouvrer ses frais réels auprès des courtiers en information.

Le gouvernement envisage de faire une distinction entre les demandes faites pour favoriser des intérêts commerciaux et celles qui visent surtout à promouvoir l'intérêt public ou à informer des particuliers, conformément à l'objectif de la *Loi*. Un barème des droits qui ferait cette distinction encouragerait le public à faire largement usage de la *Loi*, tout en garantissant que les gros utilisateurs commerciaux supporteraient une part

proportionnelle du coût. Toutefois, il faudrait ajouter dans le *Règlement* une définition claire de ce qu'est une «demande commerciale». À cet égard, le gouvernement convient avec le Groupe d'étude que les genres de demandes que présentent normalement, pour leur propre utilisation, les universitaires, les médias, les parlementaires, les organisations publiques à but non lucratif et les membres du grand public ne doivent pas être considérées comme étant des demandes de nature commerciale.

Afin d'écartier toute possibilité qu'un requérant soit injustement placé dans la catégorie commerciale, il faudrait modifier la *Loi* en y incluant une disposition exigeant que le requérant soit informé de la décision prise à cet égard, qu'il ait la chance d'expliquer pourquoi les droits commerciaux ne devraient pas s'appliquer dans son cas, ou qu'il ait le droit d'adresser une plainte au Commissaire à l'information.

Le gouvernement accueillerait avec plaisir les opinions du Comité quant à savoir si une telle distinction serait justifiée.

Demandes de très grande envergure

Bien qu'elles soient rares, des demandes de documents innombrables sont effectivement présentées. Dans son rapport, le Groupe d'étude mentionne une demande qui portait sur plus d'un million de documents; les frais de traitement ont été estimés à 1,3 million de dollars, et une équipe de 12 à 15 personnes a travaillé là-dessus pendant plus de deux ans. Le Groupe d'étude a conclu que les requérants déposant des demandes de cette taille devraient payer le personnel supplémentaire nécessaire pour y répondre, et il a proposé d'autoriser les institutions à facturer des frais de traitement raisonnables, et non pas seulement les tarifs fixés dans le *Règlement*.

Le Commissaire à l'information a déclaré qu'en accroissant les droits de traitement des demandes de cette taille, le gouvernement créerait un facteur de dissuasion et empêcherait la divulgation de renseignements présentant un intérêt et une utilité pour le grand public. Il a ajouté qu'en vertu du barème actuel des droits, les requérants demandant de grosses quantités de documents ne les obtiennent pas gratuitement. Comme nous l'avons déjà dit, le Commissaire a plutôt proposé de facturer aux courtiers en information le coût total du traitement de leurs demandes. Le Groupe d'étude recommande de modifier la *Loi* de manière à recouvrer entièrement les frais raisonnables directement attribuables au traitement des demandes (commerciales ou non), lorsqu'ils dépassent 10 000 \$. Comme dans le cas de tous les autres droits, le responsable de l'institution aurait le pouvoir de renoncer à une partie ou à la totalité des droits, surtout si c'était dans l'intérêt public de le faire. Le requérant pourrait faire valoir pourquoi les droits devraient être réduits ou annulés totalement, déposer une plainte devant le Commissaire à l'information et réclamer une ordonnance auprès de la Cour fédérale.

Le gouvernement accueillerait avec plaisir les opinions du Comité sur la meilleure façon de traiter les demandes de très grande envergure.

3.2 Questions administratives

Cibler la demande

Le gouvernement ne propose pas de donner suite à la recommandation du Groupe d'étude selon laquelle les demandes d'accès devraient porter sur un sujet ou des documents précis. Pareille limite risquerait d'entraver l'accès légitime garanti par la *Loi*; en outre, l'efficacité d'un tel outil pour clarifier et cibler les demandes d'accès est contestable.

Demandes frivoles, vexatoires et abusives

Le gouvernement souscrit à l'idée que les institutions doivent pouvoir refuser de traiter les demandes frivoles, vexatoires ou abusives. Le Groupe d'étude recommande aux institutions d'obtenir d'abord l'accord du Commissaire à l'information. Dans son rapport annuel de 2000-2001, le Commissaire avait plutôt recommandé que l'on fasse appel à son bureau après un refus de traiter une demande. Comme la structure actuelle prévue dans la *Loi* autorise déjà les requérants à déposer des plaintes devant le Commissaire à l'information, la mise sur pied d'une procédure que suivraient les institutions pour obtenir l'accord préalable ne semble pas onéreuse.

Le gouvernement accueillerait avec plaisir les idées du Comité sur la démarche qu'il conviendrait de suivre pour régler cette question.

Délais de traitement des demandes

Le gouvernement accepte diverses autres recommandations formulées par le Groupe d'étude pour simplifier les modalités d'accès et en accroître l'efficacité. Les limites administratives proposées devraient accélérer le traitement des demandes dans l'ensemble, ce qui favorisera les requérants. Par exemple, le gouvernement croit, comme le Groupe d'étude, qu'il faudrait modifier le délai de traitement d'une demande d'accès en le faisant passer de 30 jours à 21 jours ouvrables. En moyenne, les deux délais sont équivalents, mais en optant pour 21 jours ouvrables, on règle le problème des périodes de 30 jours comportant un certain nombre de jours fériés (p. ex., décembre et janvier).

Le Groupe d'étude a aussi recommandé de simplifier la disposition qui autorise une prolongation du délai de réponse si la demande porte sur un grand nombre de documents et si l'observation du délai original risque d'entraver de façon sérieuse le fonctionnement de l'institution fédérale. Le gouvernement appuie la modification qui abrogerait la mention du grand nombre de documents, pour prendre ainsi en compte les rares situations où, pour respecter le délai original, il faudrait perturber déraisonnablement le fonctionnement de l'institution (p. ex., quand les documents se trouvent à bord de navires ou dans des bureaux régionaux ou étrangers; quand les agents de programme ou les spécialistes dont on a besoin pour examiner les documents ne sont pas immédiatement disponibles en raison d'autres priorités).

De même, le gouvernement abonde dans le sens du Groupe d'étude qui recommande de modifier la *Loi* de manière que les institutions puissent regrouper des demandes faites séparément pour éviter des droits ou la prolongation du délai de réponse. Le Commissaire à l'information a reconnu que les requérants risquent de diviser leurs demandes pour profiter des cinq heures de traitement gratuites accordées pour chaque demande; il s'est donc prononcé en faveur de cette mesure. Pour pouvoir être groupées ainsi, les demandes doivent provenir du même requérant ou de multiples requérants agissant de concert, porter sur un même thème ou des thèmes raisonnablement semblables, et être reçues à moins de 21 jours ouvrables l'une de l'autre.

Le gouvernement sollicite les opinions du Comité sur ces questions relatives aux délais et aux modalités.

Obligation d'aider le requérant

Le gouvernement souscrit à la recommandation du Groupe d'étude selon laquelle il faudrait modifier la *Loi* pour obliger les institutions à aider les requérants à formuler leurs demandes. Elles devraient notamment les aider à reformuler une demande ayant été rejetée comme étant frivole, vexatoire ou abusive, ou des demandes qu'elles auraient décidées de regrouper.

Le gouvernement saurait gré au Comité de lui communiquer ses idées sur ces propositions administratives.

3.3 Processus de recours

Mandats du Commissaire à l'information

Le Groupe d'étude recommande d'intégrer dans la *Loi* les mandats du Commissaire à l'information ne concernant pas les enquêtes (éducation, consultation, médiation, évaluation des pratiques). Le Commissaire soutient qu'une telle modification de la *Loi* serait superflue, mais le gouvernement croit qu'en citant dans la *Loi* les multiples rôles du Commissaire, il favoriserait la pleine mise en œuvre de cette dernière.

Le gouvernement saurait gré au Comité d'exprimer ses idées sur cette question.

Délai de dépôt de la plainte

Le Groupe d'étude recommande de modifier le délai de dépôt d'une plainte, qui est actuellement d'un an après la présentation de la demande, en le fixant à 60 jours à partir de la date de la réponse de l'institution. Cela avantagerait les requérants qui pourraient dès lors mieux formuler leur plainte. Dans les cas où l'institution fédérale ne répond pas à la demande dans les délais prévus par la loi, le Groupe d'étude a proposé d'autoriser le Commissaire à l'information à recevoir une plainte déposée dans un délai raisonnable.

Le gouvernement aimerait connaître les opinions du Comité sur ces questions relatives aux délais.

Délai pour enquêter sur une plainte

Il n'existe actuellement aucun délai à respecter pour mener à bien l'enquête sur une plainte. Le gouvernement reconnaît l'importance de répondre promptement aux demandes, mais il s'abstient, contrairement au Groupe d'étude, de proposer que le Commissaire à l'information soit tenu de terminer toutes les enquêtes sur les plaintes dans un délai de 90 jours. Pareil changement restreindrait beaucoup trop le processus d'enquête.

Assurer l'équité de la procédure

Le Commissaire à l'information mène un examen indépendant sur les décisions concernant la communication des renseignements du gouvernement. Pour ce faire, il dispose de puissants pouvoirs d'enquête en vertu de l'article 36 de la *Loi*, notamment celui d'obliger des personnes à produire des documents, de pénétrer dans les locaux occupés par une institution fédérale et d'assigner et de contraindre des témoins à comparaître devant lui. La réforme de la *Loi* permettrait de moderniser le processus d'enquête sur les plaintes, pour l'harmoniser avec les principes de l'équité administrative.

Le Groupe d'étude a formulé un certain nombre de recommandations pour modifier la *Loi*, de manière à garantir l'équité procédurale dans le processus de recours:

- Bien préciser que la nécessité de mener les enquêtes sous le sceau de la confiance, en général afin d'empêcher le Commissaire de divulguer des renseignements obtenus pendant une enquête, n'empêche pas les institutions fédérales ou les particuliers de présenter une réponse complète pendant une enquête;
- Garantir aux personnes témoignant sous serment le droit d'être représentées par un avocat;
- Faire en sorte que le Commissaire à l'information soit tenu légalement de donner avis et de fournir des renseignements sur la plainte avant de commencer l'enquête non seulement au responsable de l'institution fédérale, mais aussi à toute autre personne considérée appropriée par le Commissaire (p. ex., toute personne dont les actes pourraient être contestés en raison d'une plainte);
- Protéger les communications entre un avocat et son client en stipulant que le Commissaire à l'information ne peut pas obliger une institution ou une personne à produire une communication protégée sur les droits et les obligations du client en vertu de la *Loi* ou sur d'éventuelles poursuites intentées en vertu de la *Loi*;

- Stipuler que toute citation pour outrage au tribunal doit être entendue par un juge de la Cour fédérale du Canada;
- Préciser que toute preuve fournie au Commissaire ou à son personnel par un témoin n'est pas admissible contre celui-ci dans une poursuite intentée en vertu de l'article 67.1 (infraction consistant à entraver sciemment le droit d'accès en détruisant, modifiant, dissimulant ou falsifiant un document, ou en ordonnant à quelqu'un d'autre de le faire), et que le Commissaire à l'information ou les personnes qui agissent en son nom ou sous son ordre n'ont pas qualité pour témoigner et ne peuvent y être contraints dans le cadre d'une poursuite intentée en vertu de l'article 67.1 de la *Loi*.

Le gouvernement saurait gré au Comité d'exprimer ses opinions sur ces questions concernant l'équité de la procédure.

3.4 Examen du modèle de l'ombudsman

Le Commissariat à l'information exerce actuellement les pouvoirs d'un «ombudsman», dont ceux de faire enquête et de formuler des recommandations, mais il n'a aucun pouvoir exécutoire. Dans le processus d'examen actuel à deux paliers, le requérant a le droit de déposer devant le Commissaire à l'information des plaintes sur la façon dont une institution a traité sa demande. Après que le Commissaire a fait enquête et présenté un rapport au responsable de l'institution, le requérant peut encore demander à la Cour fédérale du Canada de statuer sur un refus d'accès, et la Cour peut ordonner au gouvernement de divulguer les documents dont il s'agit.

Un certain nombre de provinces ayant une loi plus récente sur l'accès à l'information ont adopté un modèle avec des pouvoirs exécutoires. Une autre différence entre les régimes provinciaux et ce du gouvernement fédéral réside dans le fait qu'au niveau fédéral, deux commissaires administrent la *Loi sur l'accès à l'information* et la *Loi sur la protection des renseignements personnels*⁴, tandis que, dans les provinces et les territoires, un seul commissaire s'occupe des deux lois.

En général, le Groupe d'étude met en évidence la réussite du modèle, en soulignant que plus de 99 p. 100 des plaintes ont été réglées sans qu'on ait dû recourir aux tribunaux. Le Groupe d'étude ne recommande pas de conférer des pouvoirs exécutoires au Commissaire, mais il encourage plutôt le gouvernement à «examiner la possibilité d'adopter, à moyen terme, le modèle des pouvoirs exécutoires...».

Passer du modèle de l'ombudsman à un modèle quasi judiciaire au niveau fédéral aurait d'importantes conséquences pour l'administration de la législation sur l'accès à l'information; cette mesure ne serait justifiée que si elle améliorait manifestement le régime d'accès. En envisageant d'opérer un tel changement, il importerait de songer aux

⁴ La loi sur la protection des renseignements personnels envisage la possibilité d'un seul Commissaire assumant les deux fonctions comme c'était le cas avec le tout premier Commissaire.

répercussions qu'il aurait pour d'autres agents du Parlement qui exercent des fonctions d'ombudsman.

Le gouvernement n'est pas persuadé de la nécessité de passer à un modèle quasi judiciaire ou axé sur des ordonnances exécutoires; cependant, il accueillerait avec plaisir les opinions du Comité sur cette question.

4. Réforme administrative

Le Groupe d'étude souligne qu'il faut modifier les méthodes et les attitudes administratives dans l'appareil gouvernemental, depuis la façon dont les documents sont créés et gérés jusqu'à celle dont les fonctionnaires sont formés et à la manière dont les renseignements sont mis à la disposition des requérants.

Dans sa réponse au rapport du Groupe d'étude, le Commissaire à l'information souscrit à de nombreuses propositions non législatives formulées par ce dernier. Il convient qu'il faut mieux former les fonctionnaires sur leurs obligations en matière d'accès et sur la gestion des renseignements en général, qu'il faut améliorer cette dernière et qu'il faut en outre accorder plus de ressources et un soutien accru à la «fonction d'accès» dans la fonction publique.

Fidèle à l'engagement qu'il a pris en faveur des principes de la transparence, de l'ouverture et de la responsabilisation, le gouvernement envisage d'opérer des réformes administratives pour améliorer le régime d'accès. Ces réformes ne dépendent pas de la révision de la *Loi*, mais toute modification législative apportée risque de les toucher. Parmi les mesures administratives, il pourrait y en avoir qui favoriseraient une culture d'ouverture dans la fonction publique et qui encourageraient le respect de l'esprit de transparence, et la remise à jour de l'ensemble des politiques du Conseil du Trésor se rapportant à l'Accès à l'information.

Certains des principaux éléments de chacune de ces mesures pourraient être ce qui suit :

- Favoriser une culture axée sur la transparence dans la fonction publique, en :
 - fournissant aux cadres supérieurs et à l'ensemble des fonctionnaires une formation précise sur la gestion et la divulgation des renseignements;
 - incluant dans les contrats de responsabilisation des gestionnaires une disposition sur l'évaluation de la conformité aux exigences relatives à l'accès à l'information;
 - élaborant de nouvelles initiatives sur la communication proactive des renseignements.

- Améliorer la façon dont le gouvernement se conforme à la *Loi*, en :
 - investissant dans des outils destinés aux services qui s'occupent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de la gestion de l'information et des technologies de l'information; en améliorant les capacités des services de l'accès à l'information, grâce à divers cours de formation;

- prenant des mesures pour accroître le prestige des services de l'accès à l'information, grâce à de nouveaux profils des compétences et à une révision des niveaux de classification;
- cherchant à améliorer la gestion de l'information pour que les ministères répondent plus vite aux demandes d'accès à l'information;
- modernisant les outils pour aider les institutions à traiter les demandes d'accès, ou pour évaluer le respect des délais et d'autres aspects de l'observation des politiques, en suivant et en comptabilisant les demandes d'accès dans tout l'appareil gouvernemental.

Comme chacune de ces mesures entraînerait des dépenses importantes, le gouvernement accueillerait avec plaisir les opinions du Comité sur le degré de priorité relatif à leur accorder. S'il n'y a pas assez de fonds pour opérer toute la réforme administrative envisagée, il serait utile de savoir quels seraient les aspects primordiaux aux yeux du Comité.

Conclusion

On a dit de l'information qu'elle est la monnaie de la démocratie. Cela est vrai en partie parce que la capacité du public de demander des comptes au gouvernement dépend de la mesure dans laquelle il peut comprendre à fond les circonstances où le gouvernement fonctionne. En outre, une population bien informée peut participer plus efficacement à la vie publique.

Cependant, il faut trouver un juste équilibre entre le droit du public d'accéder aux renseignements contrôlés par l'État, d'une part, et, d'autre part, la nécessité de protéger certaines catégories de renseignements dans l'intérêt public. Au moment d'élaborer une réforme en profondeur, c'est le maintien de cet équilibre qui constitue le plus grand défi. En outre, il importe, en modifiant la *Loi sur l'accès à l'information*, d'adopter un point de vue prospectif, de manière que la loi révisée puisse résister à l'évolution des circonstances et demeurer valable pendant de nombreuses années. Le débat parlementaire et public que le présent document et les travaux du Comité susciteront contribuera grandement à la création d'un régime fédéral d'accès à l'information qui sera moderne, durable et judicieusement équilibré.