SENATE SÉNAT

CANADA

First Session
Forty-second Parliament, 2015-16-17-18-19

Première session de la
quarante-deuxième législature, 2015-2016-2017-2018-2019

Proceedings of the Standing Senate Committee on

LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

Chair:
The Honourable SERGE JOYAL, P.C.

Wednesday, February 27, 2019
Thursday, February 28, 2019

Issue No. 56

Thirteenth and fourteenth meetings:

Bill C-58, An Act to amend the Access to Information Act and the Privacy Act and to make consequential amendments to other Acts

APPEARING:
The Honourable David Lametti, P.C., M.P.,
Minister of Justice and Attorney General of Canada

WITNESSES:
(*See back cover*)

Délibérations du Comité sénatorial permanent des

AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Président :
L'honorable SERGE JOYAL, C.P.

Le mercredi 27 février 2019
Le jeudi 28 février 2019

Fascicule nº 56

Treizième et quatorzième réunions :

Projet de loi C-58, Loi modifiant la Loi sur l'accès à l'information, la Loi sur la protection des renseignements personnels et d'autres lois en conséquence

COMPARAÎT :
L'honorable David Lametti, C.P., député,
ministre de la Justice et procureur général du Canada

TÉMOINS :
(*Voir à l'endos*)

54576-54584

STANDING SENATE COMMITTEE ON
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Serge Joyal, P.C., *Chair*

The Honourable Pierre-Hugues Boisvenu, *Deputy Chair*

The Honourable Renée Dupuis, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Batters	Jaffer
Carignan, P.C.	McCoy
Dalphond	McIntyre
* Day	Pratte
(or Mercer)	Ringuette
Gold	* Smith
* Harder, P.C.	(or Martin)
(or Bellemare)	* Woo
(or Mitchell)	(or Saint-Germain)

* Ex officio members

(Quorum 4)

Changes in membership of the committee:

Pursuant to rule 12-5 and to the orders of the Senate of November 7, 2017 and of November 20, 2018, membership of the committee was amended as follows:

The Honourable Senator McCoy replaced the Honourable Senator Lankin, P.C. (*February 28, 2019*).

The Honourable Senator Dupuis replaced the Honourable Senator Pate (*February 28, 2019*).

The Honourable Senator Ringuette replaced the Honourable Senator Boniface (*February 27, 2019*).

The Honourable Senator Pate replaced the Honourable Senator Dupuis (*February 27, 2019*).

The Honourable Senator Dupuis replaced the Honourable Senator Miville-Dechêne (*February 22, 2019*).

The Honourable Senator Boniface replaced the Honourable Senator Pate (*February 22, 2019*).

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Président : L'honorable Serge Joyal, C.P.

Vice-président : L'honorable Pierre-Hugues Boisvenu

Vice-présidente : L'honorable Renée Dupuis

et

Les honorables sénateurs :

Batters	Jaffer
Carignan, C.P.	McCoy
Dalphond	McIntyre
* Day	Pratte
(ou Mercer)	Ringuette
Gold	* Smith
* Harder, C.P.	(ou Martin)
(ou Bellemare)	* Woo
(ou Mitchell)	(ou Saint-Germain)

* Membres d'office

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité :

Conformément à l'article 12-5 du Règlement et aux ordres adoptés par le Sénat le 7 novembre 2017 et le 20 novembre 2018, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit :

L'honorable sénatrice McCoy a remplacé l'honorable sénatrice Lankin, C.P. (*le 28 février 2019*).

L'honorable sénatrice Dupuis a remplacé l'honorable sénatrice Pate (*le 28 février 2019*).

L'honorable sénatrice Ringuette a remplacé l'honorable sénatrice Boniface (*le 27 février 2019*).

L'honorable sénatrice Pate a remplacé l'honorable sénatrice Dupuis (*le 27 février 2019*).

L'honorable sénatrice Dupuis a remplacé l'honorable sénatrice Miville-Dechêne (*le 22 février 2019*).

L'honorable sénatrice Boniface a remplacé l'honorable sénatrice Pate (*le 22 février 2019*).

Published by the Senate of Canada
Available on the Internet: http://www.parl.gc.ca

Publié par le Sénat du Canada
Disponible sur internet : http://www.parl.gc.ca

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, February 27, 2019
(131)

[*English*]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 4:18 p.m., in room W120, 1 Wellington St., the chair, the Honourable Serge Joyal, P.C., presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Batters, Boisvenu, Carignan, P.C., Dalphond, Gold, Joyal, P.C., Lankin, P.C., McIntyre, Pate, Pratte and Ringuette (11).

Other senator present: The Honourable Senator McCoy (1).

In attendance: Julian Walker and Maxime Charron-Tousignant, Analysts, Parliamentary Information and Research Services, Library of Parliament; Ben Silverman, Communications Officer, Senate Communications Directorate.

Also present: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Wednesday, June 6, 2018, the committee continued its examination of Bill C-58, An Act to amend the Access to Information Act and the Privacy Act and to make consequential amendments to other Acts. (*For complete text of the order of reference, see proceedings of the committee, Issue No. 49.*)

APPEARING:

The Honourable David Lametti, P.C., M.P., Minister of Justice and Attorney General of Canada.

WITNESS:

Department of Justice Canada:

Nancy Othmer, Assistant Deputy Minister, Public Law and Legislative Services Sector.

The chair made a statement.

The Minister made a statement and, together with Ms. Othmer, answered questions.

At 5:42 p.m., the committee suspended.

At 5:46 p.m., the committee resumed.

It was agreed that the letter from the President of the Treasury Board, be published as an appendix to today's Evidence (Appendix 5900-1.42/LCJC-C-58, 56, "1").

The Honourable Senator Boisvenu moved that the committee adjourn.

After debate, the question being put on the motion, it was adopted.

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mercredi 27 février 2019
(131)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 16 h 18, dans la pièce W120, au 1, rue Wellington, sous la présidence de l'honorable Serge Joyal, C.P. (*président*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Batters, Boisvenu, Carignan, C.P., Dalphond, Gold, Joyal, C.P., Lankin, C.P., McIntyre, Pate, Pratte et Ringuette (11).

Autre sénatrice présente : L'honorable sénatrice McCoy (1).

Également présents : Julian Walker et Maxime Charron-Tousignant, analystes, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement; Ben Silverman, agent de communications, Direction des communications du Sénat.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 6 juin 2018, le comité poursuit son étude du projet de loi C-58, Loi modifiant la Loi sur l'accès à l'information, la Loi sur la protection des renseignements personnels et d'autres lois en conséquence. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure au fascicule nº 49 des délibérations du comité.*)

COMPARAÎT :

L'honorable David Lametti, C.P., député, ministre de la Justice et procureur général du Canada.

TÉMOIN :

Ministère de la Justice Canada :

Nancy Othmer, sous-ministre adjointe, Secteur du droit public et des services législatifs.

Le président fait une déclaration.

Le ministre fait une déclaration puis, avec l'aide de Mme Othmer, répond aux questions.

À 17 h 42, la séance est suspendue.

À 17 h 46, la séance reprend.

Il est convenu que la lettre du président du Conseil du Trésor soit publiée en annexe aux Témoignages de la journée (Annexe 5900-1.42/LCJC-C-58, 56, « 1 »).

L'honorable sénateur Boisvenu propose que la séance soit levée.

Après débat, la motion, mise aux voix, est adoptée.

At 6:02 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

À 18 h 02, la séance est levée jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

La greffière du comité,

Keli Hogan

Clerk of the Committee

OTTAWA, Thursday, February 28, 2019
(132)

[*English*]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 10:35 a.m., in room C128, Senate of Canada Building, the chair, the Honourable Serge Joyal, P.C. presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Batters, Boisvenu, Carignan, P.C. (3),

In attendance: Maxime Charron-Tousignant, Analyst, Parliamentary Information and Research Services, Library of Parliament; Ben Silverman, Communications Officer, Senate Communications Directorate; Chantal Cardinal, Procedural Clerk.

Also present: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Wednesday, June 6, 2018, the committee continued its examination of Bill C-58, An Act to amend the Access to Information Act and the Privacy Act and to make consequential amendments to other Acts. (*For complete text of the order of reference, see proceedings of the committee, Issue No. 49.*)

WITNESSES:

Treasury Board of Canada Secretariat:

Ruth Naylor, Executive Director, Information and Privacy Policy Division;

Hélène Aubé, Analyst/Advisor, Information and Privacy Policy Division.

Senate of Canada:

Michel Bédard, Deputy Law Clerk and Parliamentary Council (interim), Office of the Law Clerk and Parliamentary Counsel.

The chair made a statement.

At 10:44 a.m., it was agreed that the committee proceed to clause-by-clause consideration of Bill C-58, An Act to amend the Access to Information Act and the Privacy Act and to make consequential amendments to other Acts.

OTTAWA, le jeudi 28 février 2019
(132)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 10 h 35, dans la pièce C128 de l'Édifice du Sénat du Canada, sous la présidence de l'honorable Serge Joyal, C.P. (*président*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Batters, Boisvenu, Carignan, C.P (3).

Également présents : Maxime Charron-Tousignant, analyste, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement; Ben Silverman, agent de communications, Direction des communications du Sénat; Chantal Cardinal, greffière à la procédure.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 6 juin 2018, le comité poursuit son étude du projet de loi C-58, Loi modifiant la Loi sur l'accès à l'information, la Loi sur la protection des renseignements personnels et d'autres lois en conséquence. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure au fascicule nº 49 des délibérations du comité.*)

TÉMOINS :

Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada :

Ruth Naylor, directrice exécutive, Division des politiques de l'information et de la protection des renseignements personnels;

Hélène Aubé, analyste/conseillère, Division des politiques de l'information et de la protection des renseignements personnels.

Sénat du Canada :

Michel Bédard, légiste adjoint et conseiller parlementaire (intérim), Bureau du légiste et conseiller parlementaire.

Le président fait une déclaration.

À 10 h 44, il est convenu que le comité procède à l'étude article par article du projet de loi C-58, Loi modifiant la Loi sur l'accès à l'information, la Loi sur la protection des renseignements personnels et d'autres lois en conséquence.

The officials were invited to remain at the table and, from time to time, answer questions.

It was agreed that the title stand postponed.

It was agreed, with leave, to group clauses by 10, when appropriate.

It was agreed that clauses 1 to 4 carry, on division.

The chair asked whether clause 5 shall carry.

After debate, clause 5 was negatived, on division.

The chair asked whether clause 6 shall carry.

Debate arose thereon.

After debate, the Honourable Senator Ringuette moved:

That Bill C-58 be amended in clause 6, on page 3, by:

replacing lines 6 to 17 on page 3 with the following:

"**6 Section 6 of the English version of the Act is replaced by the following:**

Request for access to record

6 A request for access to a record under this Part shall be made in writing to the government institution that has control of the record and shall provide sufficient detail to enable an experienced employee of the institution to identify the record with a reasonable effort." and

adding after line 17 on page 3 the following:

"**6.1 The Act is amended by adding the following after section 6:**".

adding after line 39 on page 3 the following:

"**Time limit suspended**

(1.2) If the head of a government institution communicates with the Information Commissioner to obtain his or her approval to decline to act, the 30-day period set out in section 7 — and any extension to it under section 9 — is suspended during the period beginning on the day on which the head of the institution communicates with the Information Commissioner and ending on the day on which he or she receives the Information Commissioner's decision in writing.

Notice — suspension

(1.3) The head of the institution shall give written notice to the person who made the request for access to a record un-der this Part of the suspension of the period, and of the reasons for the suspension, at the same time as they communicate with the Information Commissioner to obtain his or her approval to decline to act.

Notice — end of suspension

(1.4) If the Information Commissioner refuses to give his or her approval, the head of the institution shall, on receiving the Information Commissioner's decision in

Les fonctionnaires sont invités à rester à la table et, de temps en temps, répondent aux questions.

Il est convenu de reporter l'étude du titre.

Avec la permission des membres du comité, il est convenu de regrouper les articles par groupe de 10, s'il y a lieu.

Il est convenu d'adopter les articles 1 à 4, avec dissidence.

Le président demande s'il convient d'adopter l'article 5.

Après débat, l'article 5 est rejeté avec dissidence.

Le président demande s'il convient d'adopter l'article 6.

Il s'élève un débat.

Après débat, l'honorable sénatrice Ringuette propose :

Que le projet de loi C-58, à l'article 6, page 3, soit modifié :

par substitution, aux lignes 5 à 16, page 3, de ce qui suit :

« **6 L'article 6 de la version anglaise de la même loi est remplacé par ce qui suit :**

Request for access to record

6 A request for access to a record under this Part shall be made in writing to the government institution that has control of the record and shall provide sufficient detail to enable an experienced employee of the institution to identify the record with a reasonable effort. »

par adjonction, après la ligne 16, page 3, de ce qui suit :

« **6.1 La même loi est modifiée par adjonction, après l'article 6, de ce qui suit :** »

par adjonction, après la ligne 39, page 3, de ce qui suit :

« **Suspension du délai**

(1.2) Si le responsable de l'institution fédérale communique avec le Commissaire à l'information en vue d'obtenir son autorisation de ne pas donner suite à la demande, le délai prévu à l'article 7 — et, le cas échéant, prorogé en vertu de l'article 9 — est suspendu à compter de la date où le responsable communique avec le Commissaire et recommence à courir le lendemain de la date à laquelle le responsable reçoit la réponse écrite du Commissaire.

Avis de la suspension

(1.3) En même temps qu'il communique avec le Commissaire à l'information, le responsable de l'institution fédérale avise par écrit la personne qui a fait la demande de la suspension du délai et des motifs de cette suspension.

Avis de la fin de la suspension

(1.4) Si le Commissaire à l'information refuse de donner son autorisation, le responsable de l'institution fédérale, dès la réception de la réponse écrite du Commissaire, avise par

writing, give written notice to the person who made the request for access to a record under this Part of the refusal and of the date on which the running of the period resumes in accordance with subsection (1.2).".

After debate, it was moved:

That the motion in amendment be amended in clause 6, on page 3, by replacing lines 6 to 17 on page 3 with the following:

"**6 Section 6 of the English version of the Act is replaced by the following:**

Request for access to record

6 A request for access to a record under this Part shall be made in writing to the government institution that has control of the record and shall provide sufficient detail to enable an experienced employee of the institution to identify the record with a reasonable effort.".

After debate, the question being put on the motion in amendment, as amended, it was adopted.

The chair asked whether clause 6, as amended, shall carry.

Debate arose thereon.

After debate, the Honourable Senator Carignan, P.C., moved:

That Bill C-58 be amended in clause 6,

(a) on page 3, by deleting lines 18 to 39; and

(b) on page 4, by deleting lines 1 to 4.

After debate, it was moved:

That the motion in amendment be amended in clause 6, on page 3, by deleting lines 23 to 31.

After debate, the question being put on the motion in amendment, as amended, it was adopted, on division.

It was moved:

That Bill C-58 be amended in clause 6, on page 3,

by replacing line 36 of the English version with the following:

"ized under subsection (1) to decline to act on a per-"; and

by replacing line 36 in the French version with the following:

"s'autoriser du paragraphe (1) pour ne pas donner suite à".

The question being put on the motion in amendment, it was adopted.

The chair asked whether clause 6, as amended, shall carry.

écrit la personne qui a fait la demande de ce refus et de la date à laquelle le délai recommence à courir conformément au paragraphe (1.2). »

Après débat, il est proposé :

Que la motion d'amendement soit amendée, à l'article 6, page 3, par substitution, aux lignes 5 à 16, page 3, de ce qui suit :

« **6 L'article 6 de la version anglaise de la même loi est remplacé par ce qui suit :**

Request for access to record

6 A request for access to a record under this Part shall be made in writing to the government institution that has control of the record and shall provide sufficient detail to enable an experienced employee of the institution to identify the record with a reasonable effort. »

Après débat, la motion d'amendement modifiée, mise aux voix, est adoptée.

Le président demande s'il convient d'adopter l'article 6 modifié.

Il s'élève un débat.

Après débat, l'honorable sénateur Carignan, C.P., propose :

Que le projet de loi C-58, à l'article 6, soit modifié :

par suppression, à la page 3, des lignes 17 à 39;

par suppression, à la page 4, des lignes 1 à 4.

Après débat, il est proposé :

Que la motion d'amendement soit modifiée par suppression, à l'article 6, page 3, des lignes 23 à 31.

Après débat, la motion d'amendement modifiée, mise aux voix, est adoptée avec dissidence.

Il est proposé :

Que le projet de loi C-58, à l'article 6, page 3, soit modifié :

par substitution, à la ligne 36 de la version anglaise, de ce qui suit :

« ized under subsection (1) to decline to act on a per- »;

par substitution, à la ligne 36 de la version française, de ce qui suit :

« s'autoriser du paragraphe (1) pour ne pas donner suite à ».

La motion d'amendement, mise aux voix, est adoptée.

Le président demande s'il convient d'adopter l'article 6 modifié.

The Honourable Senator Ringuette moved:

That Bill C-58 be amended in clause 6, on page 3,

by adding after line 17, the following:

"**6.1 The Act is amended by adding the following after section 6:**" and

by adding after line 39, the following:

"**Time limit suspended**

(1.2) If the head of a government institution communicates with the Information Commissioner to obtain his or her approval to decline to act, the 30-day period set out in section 7 — and any extension to it under section 9 — is suspended during the period beginning on the day on which the head of the institution communicates with the Information Commissioner and ending on the day on which he or she receives the Information Commissioner's decision in writing.

Notice — suspension

(1.3) The head of the institution shall give written notice to the person who made the request for access to a record under this Part of the suspension of the period, and of the reasons for the suspension, at the same time as they communicate with the Information Commissioner to obtain his or her approval to decline to act.

Notice — end of suspension

(1.4) If the Information Commissioner refuses to give his or her approval, the head of the institution shall, on receiving the Information Commissioner's decision in writing, give written notice to the person who made the request for access to a record under this Part of the refusal and of the date on which the running of the period resumes in accordance with subsection (1.2)."

After debate, the question being put on the motion in amendment, it was adopted.

After debate, it was agreed that clause 6, as amended, carry.

Before the chair asked whether clause 7 shall carry, it was agreed to continue clause by clause consideration of Bill C-58 at the next meeting of the committee.

The committee proceeded to discuss future business (draft agenda).

After debate, it was agreed that the Subcommittee on Agenda and Procedure seek the authorization of the Senate to hold additional hearings on this bill, if required.

At 12:37 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

L'honorable sénatrice Ringuette propose :

Que le projet de loi C-58, à l'article 6, page 3, soit modifié :

par adjonction, après la ligne 16, de ce qui suit :

« **6.1 La même loi est modifiée par adjonction, après l'article 6, de ce qui suit :** »

par adjonction, après la ligne 39, de ce qui suit :

« **Suspension du délai**

(1.2) Si le responsable de l'institution fédérale communique avec le Commissaire à l'information en vue d'obtenir son autorisation de ne pas donner suite à la demande, le délai prévu à l'article 7 — et, le cas échéant, prorogé en vertu de l'article 9 — est suspendu à compter de la date où le responsable communique avec le Commissaire et recommence à courir le lendemain de la date à laquelle le responsable reçoit la réponse écrite du Commissaire.

Avis de la suspension

(1.3) En même temps qu'il communique avec le Commissaire à l'information, le responsable de l'institution fédérale avise par écrit la personne qui a fait la demande de la suspension du délai et des motifs de cette suspension.

Avis de la fin de la suspension

(1.4) Si le Commissaire à l'information refuse de donner son autorisation, le responsable de l'institution fédérale, dès la réception de la réponse écrite du Commissaire, avise par écrit la personne qui a fait la demande de ce refus et de la date à laquelle le délai recommence à courir conformément au paragraphe (1.2). »

Après débat, la motion, mise aux voix, est adoptée.

Après débat, il est convenu d'adopter l'article 6 modifié.

Avant que le président demande s'il convient d'adopter l'article 7, il est convenu de poursuivre l'étude article par article du projet de loi C-58 à la prochaine réunion du comité.

Le comité discute de ses travaux futurs (projet d'ordre du jour).

Après débat, il est convenu que le Sous-comité du programme et de la procédure demande l'autorisation du Sénat pour tenir d'autres séances sur le projet de loi, s'il y a lieu.

À 12 h 37, la séance est levée jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

La greffière suppléante du comité,

Shaila Anwar

Acting Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, February 27, 2019

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-58, An Act to amend the Access to Information Act and the Privacy Act and to make consequential amendments to other Acts, met this day at 4:18 p.m., to give consideration to the bill; and, in camera, for the consideration of a draft report.

Senator Serge Joyal (*Chair*) in the chair.

[*Translation*]

The Chair: Honourable senators, we will continue our consideration of Bill C-58, an Act to amend the Access to Information Act and the Privacy Act and to make consequential amendments to other Acts.

It is my great pleasure to welcome the Honourable David Lametti, Minister of Justice and Attorney General of Canada.

[*English*]

Welcome, minister. It's your first appearance at this committee. It's supposed to bring you good luck. All the members around the table wish you good luck in your new assignment. You will become familiar to this committee through the weeks and months ahead because many other bills will be referred to this committee by the Senate Chamber. We will certainly be happy to welcome you and the officers of the department, to whom we have always paid great attention. They will certainly be able to inform you accordingly.

You know the procedure, I'm sure, because you have had the opportunity to get experience with the workings of parliamentary committees. We welcome your opening statement. Following that, honourable senators will have an opportunity to ask questions or make comments on the subject to which you have been invited to testify today.

I note that you are accompanied by Nancy Othmer, Assistant Deputy Minister, Public Law and Legislative Services Sector. Welcome, Ms. Othmer.

[*Translation*]

Hon. David Lametti, P.C., M.P., Minister of Justice and Attorney General of Canada: Thank you to everyone for being here this afternoon. I would like to start by stating that I am here to work collaboratively with you. Justice is important to me as it is to you, and I am here to work in good faith on this file, and also on others we are studying.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 27 février 2019

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le projet de loi C-58, Loi modifiant la Loi sur l'accès à l'information, la Loi sur la protection des renseignements personnels et d'autres lois en conséquence, se réunit aujourd'hui, à 16 h 18, afin d'examiner ce projet de loi, et à huis clos, pour étudier une ébauche de rapport.

Le sénateur Serge Joyal (*président*) occupe le fauteuil.

[*Français*]

Le président : Honorables sénateurs, nous poursuivons notre étude du projet de loi C-58, Loi modifiant la Loi sur l'accès à l'information, la Loi sur la protection des renseignements personnels et d'autres lois en conséquence.

C'est avec grand plaisir que je souhaite la bienvenue à l'honorable David Lametti, ministre de la Justice et procureur général du Canada.

[*Traduction*]

Bienvenue, monsieur le ministre. C'est votre première comparution devant le comité. C'est censé vous apporter la chance. Tous les membres autour de la table vous souhaitent bonne chance dans votre nouvelle affectation. Vous vous familiariserez avec notre comité au cours des semaines et des mois à venir, parce que de nombreux autres projets de loi lui seront renvoyés par le Sénat. Nous serons certainement heureux de vous accueillir, vous et les agents du ministère, auxquels nous avons toujours accordé beaucoup d'attention. Ils pourront certainement vous informer en conséquence.

Vous connaissez la procédure, j'en suis sûr, parce que vous avez eu l'occasion de vous familiariser avec le fonctionnement des comités parlementaires. Nous sommes heureux d'entendre votre déclaration préliminaire. Par la suite, mes collègues auront l'occasion de poser des questions ou de faire des observations sur le sujet sur lequel vous avez été invité à témoigner aujourd'hui.

Je constate que vous êtes accompagné de Nancy Othmer, sous-ministre adjointe, Secteur du droit public et des services législatifs. Bienvenue, madame Othmer

[*Français*]

L'honorable David Lametti, C.P., député, ministre de la Justice et procureur général du Canada : Merci à vous tous d'être venus ici cet après-midi. J'aimerais préciser avant tout que je suis ici pour travailler main dans la main avec vous. La justice est très importante pour moi comme pour vous, et je suis ici pour travailler de bonne foi sur ce dossier, mais aussi sur les autres dossiers dont nous sommes saisis.

It's my pleasure to be here today to speak to this committee about the amendments proposed by the Government in Bill C-58. I know this committee takes its responsibilities very seriously, and the study of this bill is a case in point.

Bill C-58 represents an important step forward towards a government that is open by default, and that makes information of interest to Canadians freely available on the Web. The bill significantly raises the bar for government transparency in Canada. I know that the former President of the Treasury Board and Minister of Digital Government has already appeared before you to answer questions. Therefore, I propose to focus my remarks on the proposals relating to the disclosure of judicial expenses, as I know this is of most pressing concern to committee members.

[*English*]

As you know, our government made a commitment to enhance the openness of its operations. As technological innovations march on and the availability of information continues to expand, Canadians are increasingly calling for, and rightly expect, greater transparency and accountability in the operations of their government and public institutions. This includes greater accountability for the expenditure of scarce public resources.

The operations of the courts and administration of judicial expenses are not immune from these expectations, nor should they be. Public confidence in the courts and the judiciary is fundamental to our democracy. The moral authority and legitimacy of all in our institutions, not least the judiciary, relies on it. As in other areas, transparency in relation to the expenditure of public resources is key to maintaining public trust in our judicial institutions.

[*Translation*]

In crafting these proposals, the government sought an approach that would respond to public expectations for enhanced transparency while respecting the principle of judicial independence. This principle is fundamental to our democracy, and senators are right to ask how the proposals might impact upon it.

The starting point of these proposals is our conviction that greater transparency will foster rather than erode public confidence in the courts and the judiciary. We proceed on the basis that Canadians are fair-minded and reasonable and that, provided with sufficient information and context, they will make reasonable and informed judgments. I note that these very

Je suis heureux d'être ici aujourd'hui pour vous parler des modifications que propose le projet de loi C-58. Je sais que votre comité prend ses responsabilités très au sérieux, et l'étude de ce projet de loi en témoigne encore une fois.

Le projet de loi représente une importante étape dans la progression vers un gouvernement ouvert par défaut en permettant à la population canadienne d'obtenir de l'information d'intérêt public en accès libre sur le Web. Ce projet de loi améliore de façon importante la transparence gouvernementale au Canada. Étant donné que l'ancien président du Conseil du Trésor et ministre du Gouvernement numérique s'est déjà présenté devant vous pour répondre à certaines questions, je propose de concentrer mes observations sur les propositions liées à la publication des dépenses des juges, puisque je sais qu'il s'agit de la préoccupation la plus pressante pour les membres du comité.

[*Traduction*]

Comme vous le savez, notre gouvernement s'est engagé à accroître la transparence de ses activités. À mesure que les innovations technologiques progressent et que la disponibilité de l'information continue de croître, les Canadiens demandent de plus en plus, et ils s'y attendent à juste titre, une plus grande transparence et une plus grande reddition de comptes dans les activités de leur gouvernement et des institutions publiques. Cela comprend une plus grande responsabilisation à l'égard de la dépense de ressources publiques limitées.

Le fonctionnement des tribunaux et l'administration des dépenses judiciaires ne sont pas à l'abri de ces attentes et ne devraient pas l'être. La confiance du public dans les tribunaux et la magistrature est fondamentale pour notre démocratie. L'autorité morale et la légitimité de tous au sein de nos institutions, notamment de la magistrature, en dépendent. Comme dans d'autres domaines, la transparence en ce qui concerne l'utilisation des ressources publiques est essentielle au maintien de la confiance du public dans nos institutions judiciaires.

[*Français*]

Pour élaborer ces propositions, le gouvernement cherche une approche qui répondrait aux attentes du public en matière de transparence accrue, tout en respectant le principe de l'indépendance judiciaire. Ce principe est essentiel à notre démocratie. Il est donc tout à fait justifié que les sénateurs se demandent si les propositions pourraient y faire obstacle.

Si nous avons fait ces propositions, c'est parce que nous sommes convaincus qu'une transparence accrue favorisera la confiance du public envers les tribunaux et le système judiciaire, plutôt que de la miner. Nous présumons que les membres de la population canadienne sont généralement justes et raisonnables, et donc qu'ils sauront en juger de façon objective et éclairée

assumptions underlie the legal test for whether there has been an interference with judicial independence.

With respect, I would urge honourable senators to consider each of the judicial independence concerns that have been raised to date through the lens of the reasonable person. With this optic in mind, let me turn to the key criticisms of the proposals.

[*English*]

First, it is asserted that it is an infringement of judicial independence to have the Commissioner for Federal Judicial Affairs and, by extension, the Registrar of the Supreme Court, as members of the executive, determine what is covered by the judicial independence exemption provided by Bill C-58. It is proposed instead that the Chief Justice of the court in question or a committee of Chief Justices make the final determination regarding judicial independence.

The policy decision to have the Commissioner for Federal Judicial Affairs and the registrar make these determinations rather than the judiciary was deliberate. They are arm's length from the core executive and were established by Parliament precisely to protect judicial independence. They have the mandate, expertise, relationships and context to ensure that judicial independence is respected. Indeed, this is their stock in trade.

We are confident that having the Commissioner for Federal Judicial Affairs make decisions relating to disclosure of expenses will ultimately maintain public confidence in the administration of justice.

I would go so far as to say that because Chief Justices may be seen to have a stake in the outcome, having the Commissioner for Federal Judicial Affairs exercise the exemption helps insulate Chief Justices from public criticism. This both protects the judiciary and upholds public confidence since the Commissioner for Federal Judicial Affairs is one step removed from the process. He cannot be perceived to have any vested interest.

I understand the commissioner has already taken steps to establish an advisory committee on the implementation of the new obligations. I am confident he will work collaboratively with Chief Justices to ensure that judicial independence is well protected. Likewise, I expect the commissioner to ensure that as much information as possible is disclosed to meet Canadians' expectations of transparency in the use of public funds.

si on leur fournit le contexte et suffisamment de renseignements. Je souligne que c'est sur ces mêmes présomptions que les juges se fondent lorsqu'ils doivent déterminer s'il y a eu ou non atteinte à l'indépendance judiciaire.

En tout respect, j'invite donc les sénateurs à envisager les choses du point de vue de la « personne raisonnable », et ce, pour chacune des préoccupations soulevées quant à l'indépendance judiciaire. Dans cette perspective, permettez-moi maintenant d'aborder les principales critiques qui ont été formulées à l'égard des propositions.

[*Traduction*]

Premièrement, on affirme que c'est une atteinte à l'indépendance judiciaire que de demander au commissaire à la magistrature fédérale et, par extension, au registraire de la Cour suprême, en tant que membres de l'exécutif, de déterminer ce qui est visé par l'exemption relative à l'indépendance judiciaire prévue par le projet de loi C-58. Il est plutôt proposé que le juge en chef de la cour en question ou un comité de juges en chef prenne la décision finale concernant l'indépendance judiciaire.

La décision stratégique de demander au commissaire à la magistrature fédérale et au registraire de prendre ces décisions plutôt qu'à la magistrature était délibérée. Ils sont indépendants de l'exécutif central et ont été établis par le Parlement précisément pour protéger l'indépendance judiciaire. Ils ont le mandat, l'expertise, les relations et le contexte nécessaires pour veiller au respect de l'indépendance judiciaire. En fait, c'est ce qu'ils font.

Nous sommes convaincus que le fait que le commissaire à la magistrature fédérale prenne des décisions concernant la divulgation des dépenses permettra en fin de compte de maintenir la confiance du public dans l'administration de la justice.

J'irais même jusqu'à dire que, comme les juges en chef peuvent être perçus comme ayant un intérêt dans le résultat, le fait que le commissaire à la magistrature fédérale exerce l'exemption aide à isoler les juges en chef des critiques publiques. Cela protège à la fois la magistrature et maintient la confiance du public puisque le commissaire à la magistrature fédérale est en retrait dans le processus. Il ne peut pas être perçu comme ayant un intérêt direct.

Je crois savoir que le commissaire a déjà pris des mesures pour mettre sur pied un comité consultatif sur la mise en œuvre des nouvelles obligations. Je suis convaincu qu'il collaborera avec les juges en chef pour veiller à ce que l'indépendance judiciaire soit bien protégée. De même, je m'attends à ce que le commissaire s'assure que le plus d'information possible est divulguée pour répondre aux attentes des Canadiens en matière de transparence dans l'utilisation des fonds publics.

And where there could be an impact on judicial independence resulting from the release of information, Canadians will understand and expect that it be protected from release for that very reason. I would also note that the provisions touching on the judiciary would only come into force one year after Royal Assent, which will provide plenty of time to implement any new obligations.

[*Translation*]

I now turn to the concern that the proposals have a disproportionate impact on itinerant courts, suchas the Federal Court and the Tax Court of Canada, because of the greater travel costs resulting from the operation of these courts, and that disclosure of this information would consequently undermine judicial independence.

I do not take the concerns of itinerant courts lightly. In many parts of our vast country, the delivery of justice relies on the willingness of judges to travel to remote communities, often in difficult circumstances. While extensive travel demands are particularly acute for the judges of our federal courts, they are a reality for many provincial and territorial superior courts as well.

However, I believe that concerns that high work-related travel expenses for some judges could somehow be used to undermine public confidence could be addressed by providing the relevant contextual information to explain the expenses. For example, we could point out that judges of federally-established courts such as the Federal Court and Tax Court of Canada need to travel so frequently because of the Ottawa residency requirement. The same is true for judges having to travel long distances in the territories and other remote regions.

[*English*]

I would be happy to address other concerns about impacts on judicial independence when responding to your questions. However, before closing, I would like to speak briefly to suggestions that we move away from an individual expense regime and instead publish information on judicial expenses aggregated by court.

The government has listened carefully to the concerns raised by witnesses appearing before this committee and in the other place. The robust discussion of the impact of these proposals on judicial independence has not only ensured that parliamentarians are fully informed but in my view fosters public confidence in the vitality of our institutions that support our democratic system.

Et là où la divulgation de renseignements pourrait avoir une incidence sur l'indépendance judiciaire, les Canadiens comprendront que pour cette raison elle doit être protégée contre la divulgation, et ils s'y attendront. Je signale également que les dispositions concernant la magistrature n'entreraient en vigueur qu'un an après la sanction royale, ce qui donnera amplement le temps de mettre en œuvre toute nouvelle obligation.

[*Français*]

Je passe maintenant à la préoccupation selon laquelle les propositions auraient une incidence disproportionnée sur les cours itinérantes, comme la Cour fédérale et la Cour canadienne de l'impôt, puisque leur fonctionnement exige des frais de déplacement supérieurs à ceux des autres tribunaux et que la divulgation de cette information nuirait, par conséquent, à l'indépendance judiciaire.

Je ne prends pas à la légère les préoccupations relatives aux cours itinérantes. Dans de nombreuses régions de notre vaste pays, la justice peut seulement être rendue si des juges sont disposés à se déplacer dans des collectivités éloignées, souvent dans des circonstances difficiles. Il est vrai que les juges des tribunaux fédéraux sont particulièrement susceptibles de demander le remboursement de sommes importantes pour leurs déplacements, mais c'est aussi une réalité pour les juges de plusieurs cours supérieures des provinces et des territoires.

Cependant, je crois que le fait de préciser le contexte permettra de bien expliquer leurs dépenses et aidera à répondre à la préoccupation selon laquelle les frais de déplacement élevés liés à la fonction de certains juges pourraient miner la confiance du public. Par exemple, on pourrait aisément expliquer que les juges de tribunaux constitués au titre des lois fédérales, comme la Cour fédérale et la Cour canadienne de l'impôt, sont appelés à voyager très fréquemment parce qu'ils sont tenus de résider à Ottawa. Il en va de même pour les juges qui doivent se déplacer sur de longues distances dans les territoires et d'autres régions éloignées.

[*Traduction*]

Je serai heureux de répondre à vos questions sur d'autres préoccupations concernant les répercussions sur l'indépendance judiciaire. Toutefois, avant de terminer, j'aimerais parler brièvement des suggestions visant à nous éloigner d'un régime de dépenses individuelles et à publier plutôt de l'information sur les dépenses judiciaires agrégées par tribunal.

Le gouvernement a écouté attentivement les préoccupations soulevées par les témoins qui ont comparu devant le comité et à l'autre endroit. L'examen approfondi des répercussions de ces propositions sur l'indépendance judiciaire a permis non seulement de s'assurer que les parlementaires sont pleinement informés, mais aussi, à mon avis, de favoriser la confiance du public dans la vitalité de nos institutions qui appuient notre système démocratique.

The discussion before this committee has been unusual in that it has permitted Canadians to hear the perspective of the judiciary directly from judicial representatives. Canadians can have confidence that the legislation that is ultimately passed by Parliament will have benefited from a full discussion of all the relevant policy considerations and constitutional principles.

In terms of proposals to aggregate judicial expenses, the committee has heard some strong arguments in favour of this approach and will properly give these arguments serious consideration. However, I would like to add some additional considerations to the mix.

The publication of aggregate expenses would have a differential impact depending on the size of the court and risks either overshooting or undershooting the mark. In the case of small courts, it could leave the judges feeling almost as exposed as under an individual expense regime. By contrast, in the case of very large courts, aggregate numbers may be almost meaningless.

Additionally, the release of only aggregate expenses could leave Canadians wondering what the global amounts are paying for. This highlights the need, under an aggregate approach, for complementary measures to make up for the loss of transparency — at a minimum, the publication of the specific policies under which claims are processed and administered. Indeed, if such requirements were not included in the legislation itself, I would expect that the judiciary, and the commissioner and the registrar, would ensure that parallel accountability measures were in place, as I know they are as concerned as the government about responding to Canadians' legitimate expectations for transparency in the expense of public funds.

Finally, to the extent the approach shifts from individual to aggregate expenses, the rationale for the proposed judicial independence exemption recedes. Were such changes introduced to the regime, the scope of the judicial independence exemption may well need to be adjusted accordingly.

[*Translation*]

Any alternate regime including one involving aggregate expense must be carefully calibrated to take into account the multiple factors at play. Ultimately, any amendments to Bill C-58 must meet Canadians' expectations of enhanced transparency, respect the fundamental principle of judicial independence, and foster public confidence in our judicial institutions.

La discussion qui a eu lieu devant votre comité a été inhabituelle en ce sens qu'elle a permis aux Canadiens d'entendre le point de vue de la magistrature directement de la part des représentants de la magistrature. Les Canadiens peuvent avoir l'assurance que le projet de loi qui sera finalement adopté par le Parlement aura bénéficié d'une discussion approfondie de toutes les considérations stratégiques et de tous les principes constitutionnels pertinents.

En ce qui concerne les propositions visant à regrouper les dépenses judiciaires, le comité a entendu de solides arguments en faveur de cette approche et il les examinera sérieusement. Cependant, j'aimerais ajouter d'autres considérations à ce mélange.

La publication des dépenses globales aurait une incidence différente selon la taille du tribunal et les risques de dépasser ou de ne pas atteindre la cible. Dans le cas des petits tribunaux, les juges pourraient se sentir presque aussi exposés qu'en vertu d'un régime de dépenses individuelles. En revanche, dans le cas des très grands tribunaux, les chiffres agrégés peuvent être presque insignifiants.

De plus, la publication des dépenses globales pourrait amener les Canadiens à se demander à quoi servent les montants globaux. Ceci met en évidence la nécessité, dans une approche globale, de mesures complémentaires pour compenser la perte de transparence — au minimum, la publication des politiques précises en vertu desquelles les demandes de remboursement sont traitées et administrées. En effet, si de telles exigences n'étaient pas incluses dans la loi elle-même, je m'attendrais à ce que la magistrature, le commissaire et le registraire veillent à ce que des mesures de reddition de comptes parallèles soient en place, car je sais qu'ils sont tout aussi préoccupés que le gouvernement de répondre aux attentes légitimes des Canadiens en matière de transparence dans l'utilisation des fonds publics.

Enfin, dans la mesure où l'approche passe des dépenses individuelles aux dépenses globales, la justification de l'exemption proposée pour l'indépendance judiciaire disparaît. Si de tels changements étaient apportés au régime, la portée de l'exemption relative à l'indépendance judiciaire pourrait bien devoir être ajustée en conséquence.

[*Français*]

Tout autre régime, y compris un régime qui prévoit la publication de renseignements sur les dépenses des juges de façon regroupée, doit tenir compte de multiples facteurs importants. Enfin, tout amendement au projet de loi C-58 doit répondre aux attentes des Canadiens et Canadiennes quant à la transparence accrue et au respect du principe d'indépendance judiciaire, et doit favoriser la confiance du public à l'égard de nos institutions judiciaires.

[*English*]

With that, I will be pleased to answer your questions.

[*Translation*]

I will be pleased to respond to your questions.

The Chair: Thank you, minister. Several senators would like to continue this discussion with you.

Senator Boisvenu: Minister, welcome to the committee. We would like to see you as often and at the earliest opportunity when you are invited to appear.

I truly appreciated your presentation on the judiciary. I will let Senator Dalphond ask you questions about that later. I will be focusing on other aspects of the bill we are studying.

The Senate Law Clerk appeared before the committee last week. I asked him a question regarding information circulating in the Canadian Armed Forces to the effect that codes are used in documents subject to access to information requests to prevent specific people from being identified. Therefore, without the key to the code, the people named in the documents cannot be identified.

Is there a provision in Bill C-58 that prohibits the use of codes when a department or government organization drafts official documents? I am referring to official documents concerning the armed forces because this is now public knowledge. In short, we must prohibit the use of codes in official documents because when a coded document is received it is practically impossible to obtain specific information.

Mr. Lametti: I don't have the answer in my notes for that particular case. However, there is always the possibility of getting an exemption to protect judicial independence overall. So that could be part of the answer. I'll ask Nancy Othmer if she has a more specific answer in this case.

[*English*]

Nancy Othmer, Assistant Deputy Minister, Public Law and Legislative Services Sector, Department of Justice Canada: If I understand the question correctly, I'm not sure there's anything specific in the current proposal to address your question. Maybe you could suggest to me why you think that would be a necessary aspect of the proposal, because I'm not quite sure I understand the underlying concern.

[*Traduction*]

Cela dit, je répondrai volontiers à vos questions.

[*Français*]

Je serai heureux de répondre à vos questions dans la langue de votre choix.

Le président : Merci, monsieur le ministre. Plusieurs sénateurs souhaitent poursuivre cette discussion avec vous.

Le sénateur Boisvenu : Monsieur le ministre, bienvenue au comité. Nous souhaitons vous recevoir le plus souvent possible et dans les plus brefs délais lorsque nous vous transmettons l'invitation.

J'ai beaucoup apprécié votre exposé sur la magistrature. Je laisserai le sénateur Dalphond vous poser des questions plus tard à ce sujet. Je vais plutôt aborder d'autres aspects du projet de loi que nous examinons.

Le légiste du Sénat a comparu devant le comité la semaine dernière. Je lui ai posé une question à propos d'une information qui court dans les Forces armées canadiennes, selon laquelle, lorsqu'il y a une demande d'accès à l'information et pour éviter que ces dossiers puissent identifier particulièrement des gens ou des personnes, on a créé des codes. Ainsi, si on n'a pas la clé du code, on ne peut pas identifier les gens concernés par les documents.

Dans le projet de loi C-58, y a-t-il une disposition qui interdirait l'utilisation de codes lors de la rédaction de documents officiels par un ministère ou un organisme gouvernemental? Je fais référence ici à des documents officiels qui concernent les forces armées, parce que cette information est sortie publiquement. Bref, il faudrait interdire l'utilisation de codes dans la rédaction de documents officiels, parce que lorsqu'on reçoit un document codé, il est pratiquement impossible d'obtenir des renseignements précis.

M. Lametti : Je n'ai pas la réponse dans mes notes pour ce cas particulier. Toutefois, il y a toujours la possibilité d'obtenir une exemption pour protéger l'indépendance judiciaire de façon globale. Donc, cela pourrait faire partie de la réponse. Je vais demander à Nancy Othmer si elle a une réponse plus précise dans ce cas.

[*Traduction*]

Nancy Othmer, sous-ministre adjointe, Secteur du droit public et des services législatifs, ministère de la Justice Canada : Si je comprends bien la question, je ne suis pas sûre qu'il y ait quelque chose de précis dans la proposition actuelle pour répondre à votre question. Peut-être pourriez-vous me dire pourquoi vous pensez que ce serait un aspect nécessaire de la proposition, parce que je ne suis pas certaine de bien comprendre la préoccupation sous-jacente.

[*Translation*]

Senator Boisvenu: According to a Canadian Forces member who appeared before us, searches in the armed forces archives are based on the use of codes. For example, if Corporal Lemay is on trial against the armed forces, and you want information about the corporal, the archival documents contain a code. So Corporal Lemay won't be called by his name. He might have the designation "rabbit" instead. This makes it almost impossible to find information on specific cases due to the use of these codes. So will the Access to Information Act prohibit the use of these codes that end up concealing information that may be needed in the future?

Mr. Lametti: Right. So it's more about doing research using the act.

Senator Boisvenu: Exactly.

Mr. Lametti: Unfortunately, that's a question for my colleague Minister Philpott. What concerns us here is the issue of judges and judicial independence. I can forward your question to my colleague and come back to you with an answer.

Senator Boisvenu: If it's virtually impossible to find any information because of these codes, do you think that's a breach of the Access to Information Act?

Mr. Lametti: Again, I'll forward your question to my colleague.

Senator Boisvenu: Okay, thank you. The destruction of government documents under the Access to Information Act is a crime. In my opinion, this is as serious a crime as if documents were requested in court proceedings. We all know that on February 7, a file was released publicly, which made headlines, the famous SNC-Lavalin file. Since then, have no documents in the possession of the federal government been destroyed?

Mr. Lametti: This doesn't relate to Bill C-58—

Senator Boisvenu: But it's related to the Access to Information Act. If the document is destroyed, it prevents access to the documents.

Mr. Lametti: I am bound by the *sub judice* convention, according to which I cannot express an opinion on matters currently before the courts. There is a gap between Parliament and the courts, and I must respect that.

[*Français*]

Le sénateur Boisvenu : Selon un militaire qui est venu témoigner devant nous, les recherches dans les archives des forces armées reposent sur l'utilisation de codes. Par exemple, si le caporal Lemay est en procès contre les forces armées et qu'on veut obtenir de l'information sur le caporal, les documents d'archives contiennent un code. Donc, le caporal Lemay ne sera pas appelé par son nom. Par exemple, il aura plutôt la désignation de « lapin ». Cela fait en sorte qu'il est presque impossible de trouver de l'information sur des cas particuliers en raison de l'utilisation de ces codes. Ainsi, la Loi sur l'accès à l'information va-t-elle interdire l'utilisation de ces codes qui ont pour effet de camoufler des renseignements qui pourraient être nécessaires éventuellement?

M. Lametti : D'accord. Donc, il s'agit plutôt de faire de la recherche en employant la loi.

Le sénateur Boisvenu : Exactement.

M. Lametti : Malheureusement, c'est une question qu'il faudrait poser à ma collègue, la ministre Philpott. Ici, ce qui nous concerne, c'est la question des juges et l'indépendance judiciaire. Je peux transmettre votre demande à ma collègue et nous pourrions vous revenir avec une réponse.

Le sénateur Boisvenu : S'il est pratiquement impossible de retrouver toute information en raison de ces codes, selon vous, est-ce un accroc à la Loi sur l'accès à l'information?

M. Lametti : Encore une fois, je vais transmettre votre question à ma collègue.

Le sénateur Boisvenu : D'accord, merci. La destruction de documents gouvernementaux en vertu de la Loi sur l'accès à l'information est un crime. À mon avis, il s'agit d'un crime aussi grave que si on demandait des documents dans le cadre d'une procédure judiciaire. Nous savons tous que le 7 février dernier, un dossier est sorti publiquement, qui a fait les manchettes, soit le fameux dossier de SNC-Lavalin. Depuis cette date, n'y a-t-il aucun document en possession du gouvernement fédéral qui a été détruit?

M. Lametti : Ici, on ne parle pas du projet de loi C-58...

Le sénateur Boisvenu : Cependant, c'est lié à la Loi sur l'accès à l'information. Si le document est détruit, cela entrave l'accès aux documents.

M. Lametti : Je suis lié par la convention du *sub judice* selon laquelle je ne peux me prononcer sur des affaires qui sont actuellement devant les tribunaux. Il y a un écart entre le Parlement et les tribunaux, et je dois le respecter.

Senator Boisvenu: So you don't know, since this matter came to light, whether documents have been knowingly destroyed within the Department of Justice, which could impede the Access to Information Act.

Mr. Lametti: As a matter of principle, I can't comment on this matter, and it's inappropriate to ask a question about it.

[*English*]

Senator Gold: Minister Lametti, it's so nice to have you here with us. I know other colleagues will want to return to the question which was the focus of your remarks. I do have a question on solicitor-client privilege. It was not discussed much before the committee, but I wonder if you could help us understand it better.

There are changes proposed in Bill C-58 that explicitly give access to information notwithstanding solicitor-client privilege as opposed to privilege in general, as the current act provides. This issue was raised by the Canadian Bar Association in a couple of different ways and also by individuals before us. They raised two concerns, and I would ask you to comment on them.

First, as we know, the Supreme Court and the Federal Court have set quite demanding requirements for any legislation that seeks to compel the disclosure of privileged records. The evidence must be absolutely necessary to achieve the legislative purpose. The approach must minimally impair the privilege, and there must be an opportunity for the lawyer's client to assert and protect that claim of privilege, and there is nothing in Bill C-58 that incorporates such criteria.

Second, there is also nothing to ensure that the Information Commissioner or Privacy Commissioner are necessarily legally trained. Even if they are, they're not judges. So the bar and others have suggested that we simply maintain the status quo here to protect both the role of judges and the courts by insisting on protecting solicitor-client privilege.

Could you comment on whether you think their concerns have merit or whether they're missing the mark somehow?

Mr. Lametti: As you know from recent events, our government, and in particular my office, takes the principle of solicitor-client privilege very seriously. We do have a number of recent decisions in 2016 by the Supreme Court in that regard.

In our view, the bill meets the requirements set out by the Supreme Court.

Le sénateur Boisvenu : Donc, vous ne savez pas, depuis que cette affaire est connue, si des documents ont été sciemment détruits au sein du ministère de la Justice, ce qui pourrait entraver la Loi sur l'accès à l'information.

M. Lametti : Selon les principes, je ne peux formuler de commentaires dans ce dossier, et il est d'ailleurs inapproprié de poser une question à ce sujet.

[*Traduction*]

Le sénateur Gold : Monsieur le ministre, nous sommes très heureux de vous avoir parmi nous. Je sais que d'autres collègues voudront revenir à la question sur laquelle portaient vos observations. J'ai une question au sujet du secret professionnel de l'avocat. Le comité n'en a pas beaucoup discuté, mais je me demande si vous pourriez nous aider à mieux comprendre.

Le projet de loi C-58 propose des modifications qui accordent explicitement l'accès à l'information, nonobstant le secret professionnel de l'avocat, par opposition au secret professionnel en général, comme le prévoit la loi actuelle. Cette question a été soulevée par l'Association du Barreau canadien de différentes façons et aussi par des personnes qui ont comparu devant nous. Ils ont soulevé deux préoccupations, et je vous demanderais de les commenter.

Premièrement, comme nous le savons, la Cour suprême et la Cour fédérale ont établi des exigences très rigoureuses pour toute loi qui vise à obliger la divulgation de documents protégés. La preuve doit être absolument nécessaire pour atteindre l'objectif législatif. L'approche doit porter le moins possible atteinte au privilège, et le client de l'avocat doit avoir la possibilité de faire valoir et de protéger cette revendication de privilège, et rien dans le projet de loi C-58 ne contient de tels critères.

Deuxièmement, il n'y a rien non plus pour s'assurer que la commissaire à l'information ou le commissaire à la protection de la vie privée ont nécessairement une formation juridique. Même si c'est le cas, ce ne sont pas des juges. Le barreau et d'autres ont donc suggéré que nous conservions simplement le statu quo pour protéger à la fois le rôle des juges et celui des tribunaux en insistant sur la protection du secret professionnel de l'avocat.

Pourriez-vous nous dire si, selon vous, leurs préoccupations sont fondées ou si elles ratent la cible d'une façon ou d'une autre?

M. Lametti : Comme vous l'avez vu récemment, notre gouvernement, et plus particulièrement mon cabinet, prend très au sérieux le principe du secret professionnel de l'avocat. La Cour suprême a rendu un certain nombre de décisions à cet égard en 2016.

À notre avis, le projet de loi répond aux exigences établies par la Cour suprême.

First of all, the privilege will continue to abide. It won't be waived at any point. It does allow for the commissioners, in a very central and one-step-removed position, to be able to assess without ever waiving the privilege. So we do feel this step is in full constitutional accord with the principle of solicitor-client privilege.

Senator Gold: What the bar suggested, in order to ensure that he or she who makes the decision as to whether or not something is subject to the privilege has the experience, the capacity and the training to do so, that it would be better if a claim could go to the Federal Court to be reviewed. Do you want to comment on that?

Mr. Lametti: That is an objection that has been raised. I'm well aware of that. It would force the court to often be deciding on solicitor-client privilege with respect to its own court. So we thought that making the decision point a neutral place would be more effective, without in any way undermining the principle itself.

Senator Gold: But I think, unless I'm incorrect, it's not only claims of privilege made by a court or a judge. It's a more general provision in the act. So it appears in a number of different places, without having to open up my big binder to find it.

Mr. Lametti: Again, I certainly understand the concern raised by the Canadian Bar Association, the Federation of Law Societies of Canada and others.

The idea, once again, is to create a neutral decision point that is effective, that is consistent and that will never be in conflict. Although I appreciate, as you have raised, there may be other instances where there isn't a conflict. This is just a better way to deal with a very delicate and important principle of our system.

Senator Gold: Thank you.

[*Translation*]

Senator Pratte: Thank you, minister, for being with us today. In principle, I am always in favour of the greatest transparency possible. In the case of judges' expenses, I must say that I have some hesitation, for two reasons. I would like to hear your comments on these two reasons.

I am not sure that the reasonable person test can be used. I know it's a very useful concept in law, but in the world of media and social media, I'm not sure that this criterion is good. I don't know how the public will react or understand if judges' expenses are published on an individual basis.

Tout d'abord, le privilège continuera de s'appliquer. Il n'y aura pas de renonciation à quelque moment que ce soit. Il permet aux commissaires, dans un poste très central et en retrait, de faire une évaluation sans jamais renoncer au privilège. Nous estimons donc que cette étape est tout à fait conforme au principe du secret professionnel de l'avocat.

Le sénateur Gold : Ce que le barreau a suggéré, pour s'assurer que celui ou celle qui prend la décision quant à savoir si quelque chose est assujetti ou non au privilège a l'expérience, la capacité et la formation pour le faire, c'est qu'il serait préférable qu'une demande puisse être soumise à la Cour fédérale pour révision. Avez-vous quelque chose à dire à ce sujet?

M. Lametti : C'est une objection qui a été soulevée. Je le sais très bien. Cela obligerait souvent le tribunal à se prononcer sur le secret professionnel de l'avocat en ce qui concerne son propre tribunal. Nous avons donc pensé que le fait de rendre le point de décision neutre serait plus efficace, sans pour autant miner le principe lui-même.

Le sénateur Gold : Mais je pense, à moins que je me trompe, qu'il ne s'agit pas seulement de revendications de privilège présentées par un tribunal ou un juge. C'est une disposition plus générale de la loi. Elle apparaît donc à plusieurs endroits différents, sans avoir à ouvrir mon gros classeur pour la trouver.

M. Lametti : Encore une fois, je comprends très bien les préoccupations soulevées par l'Association du Barreau canadien, la Fédération des ordres professionnels de juristes du Canada et d'autres.

L'idée, une fois de plus, est de créer un point de décision neutre, efficace, cohérent et qui ne sera jamais en conflit. Bien que je comprenne, comme vous l'avez dit, il peut y avoir d'autres cas où il n'y a pas de conflit. C'est simplement une meilleure façon de traiter d'un principe très délicat et important de notre système.

Le sénateur Gold : Merci.

[*Français*]

Le sénateur Pratte : Merci, monsieur le ministre, d'être avec nous aujourd'hui. En principe, je suis toujours en faveur de la transparence la plus grande possible. Dans le cas des dépenses des juges, je dois dire que j'ai une certaine hésitation, et ce, pour deux raisons. J'aimerais vous entendre au sujet de ces deux raisons.

Je ne suis pas certain qu'on puisse utiliser le critère de la personne raisonnable. Je sais que c'est un concept très utile en droit, mais dans l'univers médiatique et des médias sociaux, je ne suis pas sûr que ce critère soit bon. Je ne sais pas comment le public réagira ni comprendra si les dépenses des juges sont publiées sur une base individuelle.

Second, unlike us who can easily defend ourselves if a scandal ever occurs, whether based on facts that are true or false, in the case of judges, the question is: Who defends the judge whose expenses are controversial? In principle, it should not be the judges who have to defend themselves. Is it the chief justice? Is the chief justice prepared and trained to do so? Is it the commissioner or the registrar in the case of the Supreme Court? Who defends the judge who is caught in a controversy? This is my second concern with respect to judges' individualized expenses.

Mr. Lametti: I share your global values on this issue. I think the Canadian people have already been very reasonable about the House of Commons and the Senate. You have taken very important steps for your institution. We did the same thing. So far, I sincerely believe that the people of Canada have welcomed what has been done, either in the Senate or in the House of Commons. I think our fellow citizens are very reasonable, and I think they will accept the effort that is being made to make the system more transparent.

I believe that the role of defending judges is that of the commissioner, in collaboration with the registrar of the Supreme Court. In my opinion, we will develop the reflex to defend judges. The system also includes safety valves, in that it is possible to exclude certain expenses, which will facilitate the acceptance of the system.

I am therefore confident that the system will work well, especially over time.

Senator Pratte: You don't share the concern of people who say that giving an increased role to the commissioner or the registrar is giving the executive some form of control over the judiciary?

Mr. Lametti: Not at all, because the commissioner will be independent. He won't be part of the executive. He will be appointed by the executive, but he will play an independent role. I sincerely believe that this will protect judges. If the commissioner makes the decision to exclude certain information, it will be accepted as a good decision, precisely because he is independent of the judicial system and the executive. Having a role in between the two will help him in his work.

Senator Pratte: Don't you think that proceeding in a consolidated fashion would be a first step in an environment that is not at all used to this kind of transparency? Consolidating expenditures could be an interesting first step to eventually go further, as the Access to Information Act will be revised in one and five years. Couldn't this approach be an interesting first step?

Deuxièmement, contrairement à nous qui pouvons facilement nous défendre si jamais un scandale se produit, qu'il soit basé sur des faits qui sont vrais ou faux, dans le cas des juges, la question qui se pose est la suivante : qui défend le ou la juge dont les dépenses font l'objet d'une controverse? En principe, ce ne devrait pas être le juge lui-même ou elle-même qui doive se défendre. Est-ce le juge en chef? Le juge en chef est-il prêt et entraîné à le faire? Est-ce le commissaire ou le registraire dans le cas de la Cour suprême? Qui défend le ou la juge qui se trouve pris dans une controverse? Voilà ma deuxième inquiétude en ce qui a trait aux dépenses individualisées des juges.

M. Lametti : Je partage vos valeurs globales sur la question. Je crois que le peuple canadien s'est déjà montré très raisonnable à propos de la Chambre des communes et du Sénat. Vous avez pris des mesures très importantes pour votre institution. Nous avons fait la même chose. Jusqu'ici, je crois sincèrement que le peuple canadien a bien accueilli ce qu'on a fait, soit au Sénat, soit à la Chambre des communes. J'estime que nos concitoyens et concitoyennes sont très raisonnables, et je pense qu'ils accepteront l'effort qui est déployé pour rendre le système plus transparent.

Je crois que le rôle de défendre les juges appartient au commissaire, en collaboration avec le registraire de la Cour suprême. À mon avis, on va développer le réflexe de défendre les juges. Le système prévoit aussi des valves de sécurité, en ce sens qu'il est possible d'exclure certaines dépenses, ce qui va faciliter l'acceptation du système.

J'ai donc bonne confiance que le système va bien fonctionner, surtout avec le temps.

Le sénateur Pratte : Vous ne partagez pas l'inquiétude de ceux qui disent que le fait de donner un rôle accru au commissaire ou au registraire, c'est donner une forme de contrôle à l'exécutif sur le judiciaire?

M. Lametti : Pas du tout, parce que le commissaire sera indépendant. Il ne fera pas partie de l'exécutif. Il sera nommé par l'exécutif, mais il jouera un rôle indépendant. Je crois sincèrement que cela va protéger les juges. Si le commissaire prend la décision d'exclure certains renseignements, ce sera accepté comme une bonne décision, justement parce qu'il est indépendant du système judiciaire et de l'exécutif. Le fait d'avoir un rôle entre les deux l'aidera dans sa tâche.

Le sénateur Pratte : Vous ne pensez pas que le fait de procéder de façon regroupée serait une première étape dans un milieu qui n'est pas du tout habitué à ce genre de transparence? Le fait de regrouper les dépenses pourrait constituer une première étape intéressante pour éventuellement aller plus loin, puisque la Loi sur l'accès à l'information sera révisée dans un an et dans cinq ans. Cette façon de faire ne pourrait-elle pas être une première étape intéressante?

Mr. Lametti: Yes, perhaps. Without making promises or creating expectations, I am ready to hear ideas. I am very sensitive to the fact that some courts have significant expenses, not only the Tax Court of Canada and the Federal Court, but also some superior courts across the country, especially when it comes to serving minorities. I am very sensitive to the argument, but the transparency and integrity of the system must always be protected.

I am here in good faith to hear your ideas. I am not here simply to say that the act is the act. I'm here to listen.

Senator Pratte: Thank you very much.

Senator Ringuette: Thank you for being here, minister. My question is perhaps along the same lines as Senator Pratte's. As senators, over the last five years, we have experienced a significant expenditure-related phenomenon. There was a public outcry, and with reason, to increase transparency and make all these documents public on a regular basis, as called for in Bill C-58. Senator Pratte talked about the reasonable person test. I follow the news, however, so far I haven't seen any criticism or questions about judges' expenses, on an individual or collective basis. Where does this whole issue come from to say that, from now on, judges, on an individual basis, will have to be accountable?

[*English*]

I haven't heard any public outcry. I haven't even seen a media article questioning an expense. I need to understand where this comes from.

[*Translation*]

There is always an element that leads to a bill. I don't consider that to be the judges' expenses, but I defer to your reliable answers.

Mr. Lametti: Thank you for the question. First, we have a responsibility as a government to oversee government spending in all its aspects. This responsibility is quite heavy and choices must be made. We can't keep raising taxes. At some point, we have to decide and say that it's enough or that it's not enough. We must act responsibly with public money, especially when difficult choices are required.

Second, the experience in the House of Commons and the Senate has been very positive. Transparency is a priority for the government. So you have to try to be transparent everywhere.

We have great respect for the judicial system. Among my mentors, moreover, are judges. They have a very positive impact on me. So I have a lot of respect for them. However, it must be

M. Lametti : Oui, peut-être. Sans faire de promesses ni créer d'attentes, je suis prêt à entendre les idées. Je suis très sensible au fait que certaines cours ont des dépenses importantes, non seulement la Cour canadienne de l'impôt et la Cour fédérale, mais aussi certaines cours supérieures à travers le pays, surtout lorsqu'il s'agit de desservir les minorités. Je suis très sensible à l'argument, mais il faut toujours protéger la transparence et l'intégrité du système.

Je suis ici de bonne foi pour entendre vos idées. Je ne suis pas ici simplement pour dire que la loi est la loi. Je suis ici pour écouter.

Le sénateur Pratte : Merci beaucoup.

La sénatrice Ringuette : Merci, monsieur le ministre, d'être ici. Ma question s'inscrit peut-être dans la même veine que celle du sénateur Pratte. En tant que sénateurs, au cours des cinq dernières années, nous avons vécu un phénomène important lié aux dépenses. Il y a eu un appel du public, et avec raison, pour accroître la transparence et rendre tous ces documents publics, sur une base régulière, comme le demande le projet de loi C-58. Le sénateur Pratte a parlé du critère d'une personne raisonnable. Je suis l'actualité, toutefois, jusqu'à maintenant, je n'ai pas encore constaté de critiques ou de questions concernant les dépenses des juges, sur une base individuelle ou collective. D'où vient tout ce dossier pour dire que, dorénavant, les juges, sur une base individuelle, devront rendre des comptes?

[*Traduction*]

Je n'ai pas entendu de protestation publique. Je n'ai même pas vu d'article dans les médias qui remettait en question une dépense. J'ai besoin de comprendre d'où cela vient.

[*Français*]

Il y a toujours un élément qui mène à un projet de loi. Je ne considère pas que ce soit les dépenses des juges, mais je m'en remets à vos bonnes réponses.

M. Lametti : Merci pour la question. D'abord, nous avons, en tant que gouvernement, la responsabilité de veiller sur les dépenses du gouvernement sous tous ses aspects. Cette responsabilité est assez lourde et on doit faire des choix. On ne peut pas continuellement augmenter les impôts. À un certain moment, il faut trancher et dire que c'est assez ou que ce n'est pas assez. Nous devons agir de façon responsable avec l'argent du public, surtout lorsque des choix difficiles s'imposent.

Deuxièmement, l'expérience qu'on a vécue à la Chambre des communes et au Sénat a été très positive. La transparence est une priorité pour le gouvernement. Il faut donc essayer d'être transparent partout.

Nous avons beaucoup de respect envers le système judiciaire. Parmi mes mentors, d'ailleurs, se trouvent des juges. Ils ont un impact très positif sur moi. J'éprouve donc à leur égard beaucoup

admitted that judges are well paid. They deserve it and so do we. We must therefore be responsible with taxpayers' money. We must try to find a balance between the transparency and accountability of our government, with judicial independence on the other side of course.

Senator Ringuette: Thank you.

Senator Carignan: Minister, I'm glad to hear you talk about transparency. It's entirely appropriate, especially with this bill. I was looking for your mandate letter, and the only one I found was the one addressed to the former minister, Ms. Wilson-Raybould. The only changes to the French version are "Monsieur le ministre" instead of "Madame". Even the conclusion was the same, because it still says "Veuillez agréer, Madame la ministre, l'expression de mes sentiments distingués".

Is this the mandate letter you were given? I understand that the mandate you received from the Prime Minister's Office is exactly the same as that of the former minister.

Mr. Lametti: I understood. I admit that I have not looked at the letter, but I had understood that it was the same letter as that of my predecessor.

Senator Carignan: You haven't read your mandate letter?

Mr. Lametti: I was informed that it was the same letter as that of my predecessor.

Senator Carignan: We learned today that, as soon as you were appointed, you were to have a discussion with the Prime Minister's Office about SNC-Lavalin and that he would have clear instructions about that. However, I don't see them in your mandate letter.

Mr. Lametti: I'm here to talk about Bill C-58. There are certain solicitor-client privileges, and there are cabinet confidences. There is also a privilege, as lawyers know, over litigation. Since a case is currently before the courts, I can't comment on it, so as not to influence the proceedings.

Senator Carignan: I understand that you had discussions with the Prime Minister's Office about your mandate that are not reflected in your mandate letter.

Mr. Lametti: That is the privilege of cabinet and at its discretion. I cannot comment on that. Therefore, I have no comment.

Senator Carignan: Several witnesses told us about the obligation to document. There should be a provision in the legislation that requires documentation. There seems to be a

de respect. Toutefois, il faut admettre que les juges sont bien payés. Ils le méritent et nous aussi. Il faut donc être responsable avec l'argent des contribuables. Il faut tenter de trouver un équilibre entre la transparence et la responsabilité de notre gouvernement, avec l'indépendance judiciaire de l'autre côté évidemment.

La sénatrice Ringuette : Merci.

Le sénateur Carignan : Monsieur le ministre, je suis heureux de vous entendre parler de transparence. C'est tout à fait approprié, surtout avec ce projet de loi. Je cherchais votre lettre de mandat, et la seule que j'ai trouvée est celle qui était adressée à l'ancienne ministre Wilson-Raybould. Les seuls termes qui ont changé sont « Monsieur le ministre » au lieu de « Madame ». Même la conclusion n'a pas changé, car on dit encore : « Veuillez agréer, Madame la ministre, l'expression de mes sentiments distingués ».

Est-ce bien la lettre de mandat qui vous a été confiée? Je comprends que le mandat que vous avez reçu du bureau du premier ministre est exactement le même que celui de l'ancienne ministre.

M. Lametti : J'avais compris. J'avoue ne pas avoir regardé la lettre, mais j'avais compris que c'était la même lettre que celle de ma prédécesseure.

Le sénateur Carignan : Vous n'avez pas lu votre lettre de mandat?

M. Lametti : J'ai été informé que c'était la même lettre que celle de ma prédécesseure.

Le sénateur Carignan : On a appris aujourd'hui que, dès votre nomination, vous deviez avoir une discussion avec le bureau du premier ministre concernant SNC-Lavalin et qu'il aurait des instructions claires à ce sujet. Toutefois, je ne les vois pas dans votre lettre de mandat.

M. Lametti : Je suis ici pour parler du projet de loi C-58. Il existe certains privilèges avocat-client et il y a les secrets du Cabinet. Il y a aussi un privilège, comme le savent les avocats, sur les litiges. Puisqu'un litige se trouve actuellement devant les tribunaux, je ne peux pas me prononcer à ce sujet, pour ne pas influencer les procédures.

Le sénateur Carignan : Je comprends que vous avez eu des discussions avec le bureau du premier ministre au sujet de votre mandat et qui ne se retrouvent pas dans votre lettre de mandat.

M. Lametti : C'est le privilège du Cabinet et à sa discrétion. Je ne peux pas me prononcer à ce sujet. Je n'ai donc aucun commentaire à faire.

Le sénateur Carignan : Plusieurs témoins nous ont parlé de l'obligation de documenter. Il devrait y avoir une disposition dans la loi qui oblige à documenter. Il y a une pratique, semble-t-

practice in government where people put their pencils on the table, talk to each other and avoid documenting meetings, minutes and agreements in order to avoid having to produce these documents. Is this a practice that has been reported to you?

Mr. Lametti: With respect, I have no comment on that because it is part of the privilege.

Senator Carignan: Have you ever heard of a practice where people don't take notes to avoid having to produce a document, as several witnesses have told us?

Mr. Lametti: I have no comment on that.

Senator Carignan: Were any notes taken during your meeting with the Prime Minister when you were given your mandate, notes that could be accessed in 75 years, when the legislation is revised or exceptions are set out to end cabinet secrecy?

Mr. Lametti: This issue is related to the discretion of the cabinet, the Council of Ministers. I therefore have no comments on the issue, either on the meetings or on the practices during the meetings.

Senator Carignan: A number of people talked to you. In your experience, have you ever heard of officials not taking notes during certain meetings to avoid documenting the content of the meeting?

Mr. Lametti: You understand that I cannot comment on that.

[*English*]

Senator Gold: With the greatest of respect for my colleagues, we're very grateful for the minister to be here today to speak to this part of the bill. We had hoped to have the Minister of Justice address us even at an earlier stage, but the question, with all respect to my colleague Senator Carignan, about matters which have been repeatedly answered are simply not in order.

I want to go on record and to ask you, Mr. Chair, to make sure that questions that follow my intervention stay focused on the reason for which we invited the minister here in the first place.

[*Translation*]

Senator Carignan: The minister repeatedly mentioned transparency in his answer to the question he was asked. We are told that information will be published regarding the mandates of ministers, including the mandate letters. I have focused on the

il, au sein du gouvernement, où les gens posent leur crayon sur la table, parlent entre eux et évitent de documenter les rencontres, les procès-verbaux et les ententes afin d'éviter de devoir produire ces documents. Est-ce une pratique qui vous a été rapportée?

M. Lametti : Avec respect, je n'ai aucun commentaire à ce sujet, car cela fait partie du privilège.

Le sénateur Carignan : Avez-vous déjà entendu parler d'une pratique où les gens ne prennent pas de notes pour éviter d'avoir à produire un document, comme nous l'ont rapporté plusieurs témoins?

M. Lametti : Je n'ai aucun commentaire là-dessus.

Le sénateur Carignan : Est-ce que des notes ont été prises lors de votre rencontre avec le premier ministre au moment où on vous a confié votre mandat, par exemple, des notes auxquelles on pourrait avoir accès dans 75 ans, lorsque la loi sera révisée ou que l'on prévoira des exceptions pour mettre un terme au secret du Cabinet?

M. Lametti : C'est une question qui est liée à la discrétion du Cabinet et du Conseil des ministres. Je n'ai donc aucun commentaire à ce sujet ni sur les réunions ni sur les pratiques durant les réunions.

Le sénateur Carignan : Plusieurs personnes vous ont parlé. Vous n'avez jamais entendu dire, dans votre expérience, que des fonctionnaires ne prenaient pas de notes au cours de certaines réunions pour éviter de documenter le contenu de la réunion?

M. Lametti : Vous comprenez que je ne pourrais faire aucun commentaire là-dessus.

[*Traduction*]

Le sénateur Gold : Avec tout le respect que je dois à mes collègues, nous sommes très reconnaissants au ministre d'être ici aujourd'hui pour parler de cette partie du projet de loi. Nous avions espéré que le ministre de la Justice s'adresserait à nous même à une étape antérieure, mais la question, avec tout le respect que je dois à mon collègue, le sénateur Carignan, au sujet de questions auxquelles on a répondu à maintes reprises, n'est tout simplement pas recevable.

Je tiens à ce que cela figure au compte rendu et à vous demander, monsieur le président, de vous assurer que les questions qui suivront mon intervention porteront sur la raison pour laquelle nous avons invité le ministre à comparaître.

[*Français*]

Le sénateur Carignan : Le ministre a parlé de transparence, encore et toujours, dans sa réponse à la question qu'on lui a posée. On nous dit qu'on va publier de l'information qui touche les mandats des ministres, y compris la lettre de mandat. Je me

letter and the mandate the minister received from the Prime Minister's Office. The obligation to document has been raised by witnesses.

Let me say right away that I will be proposing a draft amendment, requesting that the legislation be amended to include the obligation to document the content of meetings and the decision-making process. Other witnesses have told us that they have seen this practice. I feel that all my questions have been legitimate and relevant to the bill. I understand that the minister has invoked cabinet secrecy or a certain privilege. I hear him, and I think his point of view has been heard.

Senator Gold: Can I reply to the answer, Mr. Chair?

The Chair: Since the minister is appearing before this committee for the first time, since the mandate letter accompanying his appointment is public and invokes transparency, I think the question is perfectly admissible. Clearly, the witness can determine for himself whether he considers that the question put to him is covered by cabinet secrecy or by solicitor-client privilege. I think the witness responded very well by saying that he was not in a position to give a specific answer, because he felt bound by the principle of privilege, the principle of cabinet privilege or of the solicitor-client relationship. Therefore, the questions were entirely admissible. They were not directly related to a particular case being debated or discussed in a committee in the other place. As long as the questions fall within the minister's responsibilities, I believe they are legitimate.

However, the witness is always free to invoke privilege if he feels it is his responsibility to invoke it to cover the confidentiality of the information. I believe that, with this opinion, which I respectfully submit to you, we are in a position to continue, with Senator McIntyre, followed by Senator Dalphond.

[*English*]

Senator McIntyre: Thank you, minister, for your presentation. I will not address the issue of judicial independence but another aspect of Bill C-58.

My first question is one of clarification on the issue of the commissioner's orders. As I understand, under Bill C-58 the commissioner's order will be legally binding without the need for certification. The current commissioner disagrees. She prefers to have the orders certified.

In a way, I understand the commissioner's concerns for this reason: If a government institution complies with the commissioner's order, that's the end of the matter. On the other

suis concentré sur la lettre et sur le mandat que le ministre a obtenus du bureau du premier ministre. L'obligation de documenter est un élément qui a été soulevé par des témoins.

Je vous annonce tout de suite que je vais proposer un projet d'amendement, dans lequel il sera demandé de modifier la loi pour y inclure l'obligation de documenter le contenu des réunions et du processus décisionnel. D'autres témoins nous ont dit avoir été témoins de cette pratique. Je pense que toutes mes questions étaient légitimes et pertinentes quant au projet de loi. Je comprends que le ministre a invoqué le secret du Cabinet ou un certain privilège. Je l'entends, et je pense que son point de vue a été entendu.

Le sénateur Gold : Est-ce que je peux répondre à la réponse, monsieur le président?

Le président : Puisque le ministre comparaît pour la première fois devant ce comité, que la lettre de mandat qui accompagne sa nomination est publique et qu'elle invoque l'élément de transparence, je crois que la question est tout à fait admissible. Il appert que le témoin peut déterminer par lui-même s'il estime que la question qui lui est posée est couverte par le secret du Cabinet ou par le secret du privilège avocat-client. Je crois que le témoin a très bien répondu en disant qu'il n'était pas en mesure de donner une réponse précise, car il s'estimait lié par le principe du privilège, celui du Cabinet ou celui du rapport client-avocat. Par conséquent, les questions étaient tout à fait admissibles. Elles ne se rapportaient pas directement à une affaire en particulier qui fait l'objet de débats et de discussions dans un comité de l'autre endroit. Dans la mesure où cela reste dans le cadre des responsabilités du ministre, je crois que les questions sont légitimes.

D'autre part, le témoin est toujours libre d'invoquer le privilège s'il estime que c'est sa responsabilité de l'invoquer pour couvrir la confidentialité des renseignements. Je crois qu'avec cette opinion, que je vous soumets respectueusement, nous sommes en mesure de poursuivre, avec le sénateur McIntyre, suivi du sénateur Dalphond.

[*Traduction*]

Le sénateur McIntyre : Merci, monsieur le ministre, de votre exposé. Je n'aborderai pas la question de l'indépendance judiciaire, mais un autre aspect du projet de loi C-58.

Ma première question porte sur les ordonnances de la commissaire. Si je comprends bien, en vertu du projet de loi C-58, l'ordonnance de la commissaire sera juridiquement contraignante sans qu'il soit nécessaire d'obtenir une certification. La commissaire actuelle n'est pas d'accord. Elle préfère que les ordonnances soient certifiées.

D'une certaine façon, je comprends les préoccupations de la commissaire pour la raison suivante : si une institution gouvernementale se conforme à l'ordonnance de la commissaire,

hand, if an institution doesn't comply with the order, it could seek a review of the matter by the Federal Court. Assuming that a government institution neither challenges nor complies with an order, the commissioner could enforce the order through mandamus proceedings, which is a long process and obviously will delay access to information.

In your opinion, is the commissioner's order legally binding or, as recommended by the commissioner, should it be certified by the court?

Mr. Lametti: The commissioner obviously raises a valid concern. There's a balance here. Most of the time, government institutions are quite respectful of the commissioner's orders and will do what the commissioner says, therefore not necessitating a certification in every case, which would create an additional cumbersome layer at every single point for every single order.

For the most part, the orders will be complied with. Where they are not complied with, there is a safety valve, which is the mandamus order. There is always that stick or hammer, if you will, that can be used in order to compel more recalcitrant participants. But, again, we have a very respectful system. Orders of government do tend to comply with orders of commissioners in our system. In the average run-of-the-mill case, the majority of cases, we feel there isn't a need for that additional step of certification.

Senator McIntyre: My second question has to do with meetings between staffers and lobbyists. Minister, as you know, the lobbyist registry does not specifically indicate which lobbyist met with an office-holder. Would you support an amendment to make any meeting between a lobbyist and an office-holder part of proactive statements?

Mr. Lametti: Again, as I said at the outset of my remarks, the justice part of the bill is that which pertains to the judiciary, independence of judges, et cetera. I can channel your question to my colleague, who is responsible for that part of the bill.

Senator McIntyre: Please do. Thank you, minister.

Senator Pate: Thank you, minister, for appearing.

I want to go back to the first question that Senator McIntyre asked, because we've had evidence here and from the commissioner before other committees around the length of time it takes and the barriers for certain groups such as Indigenous peoples and prisoners to apply. In fact, Correctional Service of Canada is one of the worst offenders in terms of not complying

c'est fini. Par contre, si une institution ne se conforme pas à l'ordonnance, elle pourrait demander à la Cour fédérale de réviser l'affaire. En supposant qu'une institution fédérale ne conteste pas ou ne respecte pas une ordonnance, la commissaire pourrait faire appliquer l'ordonnance par le biais d'une procédure de mandamus, ce qui est un long processus et va évidemment retarder l'accès à l'information.

Selon vous, l'ordonnance de la commissaire est-elle juridiquement contraignante ou, comme le recommande la commissaire, devrait-elle être certifiée par la cour?

M. Lametti : La commissaire soulève manifestement une préoccupation valable. Il y a un équilibre ici. La plupart du temps, les institutions gouvernementales respectent très bien les ordonnances de la commissaire et feront ce qu'elle dit, ce qui ne nécessitera pas une certification dans tous les cas, ce qui créerait une couche supplémentaire encombrante à chaque point pour chaque ordonnance.

Dans la plupart des cas, les ordonnances seront respectées. Lorsqu'elles ne sont pas respectées, il y a une soupape de sécurité, qui est l'ordonnance de mandamus. Il y a toujours ce bâton ou ce marteau, si vous voulez, qui peut être utilisé pour contraindre plus de participants récalcitrants. Mais, encore une fois, nous avons un système très respectueux. Les ordres de gouvernement ont tendance à se conformer aux ordonnances des commissaires dans notre système. Dans la majorité des cas, nous estimons que cette étape supplémentaire de certification n'est pas nécessaire.

Le sénateur McIntyre : Ma deuxième question porte sur les rencontres entre le personnel et les lobbyistes. Monsieur le ministre, comme vous le savez, le registre des lobbyistes ne précise pas quel lobbyiste a rencontré un titulaire de charge publique. Seriez-vous favorable à un amendement visant à inclure dans le cadre des déclarations proactives toute rencontre entre un lobbyiste et un titulaire de charge publique?

M. Lametti : Encore une fois, comme je l'ai dit au début de mon intervention, la partie du projet de loi qui porte sur la justice concerne la magistrature, l'indépendance des juges, et cetera. Je peux transmettre votre question à ma collègue, qui est responsable de cette partie du projet de loi.

Le sénateur McIntyre : Je vous en prie. Merci, monsieur le ministre.

La sénatrice Pate : Merci, monsieur le ministre, d'être venu témoigner.

J'aimerais revenir à la première question que le sénateur McIntyre a posée, parce que nous avons entendu des témoignages ici et de la commissaire devant d'autres comités au sujet du temps qu'il faut et des obstacles que doivent surmonter certains groupes, comme les Autochtones et les prisonniers, pour présenter une demande. En fait, le Service correctionnel du

with time frames and, as the commissioner has also indicated, has not complied with orders or direction from the office.

Given the vulnerability and the access to justice issues presented by the difficulty of them even getting access, I used the example of Ashley Smith previously. It took us two visits to the Federal Court after the Privacy Commissioner ruled that Correctional Service of Canada had not fulfilled their obligations to produce records, and we still didn't get records until a different process was implemented.

Could we get documents from you about how often private organizations or individuals have had to go to court to enforce these records, the role of the Department of Justice has been in that, and the advice they've given to the Privacy Commissioner in those instances?

Mr. Lametti: We can certainly do that.

Senator Pate: That's great. Thank you very much.

[*Translation*]

Senator Dalphond: Minister, you will not be surprised that I thank you first for being here today. We had been waiting for the Minister of Justice to appear for some time. We heard from the Treasury Board, whose perspective reflects the views of managers of public funds and that is defending itself, but we have not had the views of the Department of Justice.

We have heard the concerns of the Canadian Superior Courts Judges Association and the Judicial Council with respect to judges, which have strongly resonated with me personally, as a former judge. I am delighted that you are here today, and that the Department of Justice is concerned about the same issues as I am, and that my professional inclination is shared by other lawyers in the Department of Justice, which may also be the case with our chair, given some of his previous comments.

That being said, minister, I understand from your presentation that you are open to a solution that would achieve two objectives, which are both of great importance. One objective is transparency in the use of public funds, because in a democracy, taxpayers' money is used, and they have the right to know how it is used. Second, we must also put in place a system that upholds judicial independence and takes into account the fact that judges are appointed for life, asked to speak through their judgments, and to remain silent outside the courtroom. Politicians do the exact opposite, as they talk a lot in the Houses, in the Senate and in the House of Commons, who make speeches everywhere and

Canada est l'un des pires délinquants pour ce qui est de ne pas respecter les délais et, comme le commissaire l'a également indiqué, il ne s'est pas conformé aux ordonnances ni aux directives du commissariat.

Compte tenu de la vulnérabilité et des problèmes d'accès à la justice que pose la difficulté d'accès pour eux, j'ai déjà utilisé l'exemple d'Ashley Smith. Il nous a fallu deux visites à la Cour fédérale après que le commissaire à la protection de la vie privée eut statué que le Service correctionnel du Canada ne s'était pas acquitté de son obligation de produire des dossiers, et nous n'avons toujours pas obtenu de dossiers avant la mise en œuvre d'un processus différent.

Pourriez-vous nous dire à quelle fréquence des organisations privées ou des particuliers ont dû s'adresser aux tribunaux pour faire appliquer ces dossiers, quel a été le rôle du ministère de la Justice à cet égard et quels conseils ils ont donnés au commissaire à la protection de la vie privée dans ces cas?

M. Lametti : Nous pouvons certainement le faire.

La sénatrice Pate : C'est formidable. Merci beaucoup.

[*Français*]

Le sénateur Dalphond : Vous ne serez pas surpris, monsieur le ministre, en premier lieu, que je vous remercie d'être présent, ici, aujourd'hui. Nous attendions depuis un certain temps la présence du ou de la ministre de la Justice. Nous avons reçu le Conseil du Trésor, dont la perspective reflète la perception de gestionnaires de fonds publics et qui se défend, mais nous n'avons pas eu la perception du ministère de la Justice.

Nous avons entendu, à l'égard des juges, les préoccupations de l'Association canadienne des juges des cours supérieures, de même que celles du Conseil de la magistrature, qui, pour ma part, à titre d'ancien juge, m'ont sérieusement interpellé. Je me réjouis de votre présence aujourd'hui, et du fait que le ministère de la Justice se préoccupe des mêmes questions que moi, et que ma déformation professionnelle en est une qui est partagée par d'autres juristes au sein du ministère de la Justice — ce qui est peut-être aussi le cas de notre président, d'ailleurs, dans certains commentaires qu'il a faits précédemment.

Cela dit, monsieur le ministre, je comprends de votre présentation que vous avez l'esprit ouvert à une solution qui permettrait d'atteindre deux objectifs qui sont tous les deux d'une grande importance. D'une part, il y a la transparence à l'égard de l'utilisation des fonds publics, car, dans une démocratie, on utilise l'argent des contribuables, payé en taxes et en impôts, et ils ont le droit d'en connaître l'utilisation. D'autre part, il faut aussi mettre en place un système qui respecte l'indépendance judiciaire et qui tienne compte du fait que les juges sont des personnes qui sont nommées à vie, à qui on demande de parler à travers leurs jugements et de se taire

take positions on sensitive issues, for which judges would be criticized if they did.

We must therefore understand that, when we manage or are members of a judicial institution, we are subject to rules that are very different from the rules of Parliament. We have to be careful when comparing a senator's office, a minister's office and a judge's office.

During the hearings, it also became clear to me that judges were not against transparency. In their submissions, they made a suggestion, solution B, which is this—

[*English*]

Proactive disclosure, but based on a court, just on the aggregate of the expenses incurred by the judges as a whole instead of individually.

Am I right to understand that this is something you're open to? You say at the same time that we have to make sure that the information that would be released in the aggregate is sufficient enough to provide to Canadians the ability to judge how the money is spent and what the real cost of justice is, not only of the courthouse and the salary of the judges, but also the ancillary expenses related to the exercise of judicial functions. You say this has to be done in such a way that preserves the integrity of the judicial systems and provides enough public transparency.

I think we are close to an agreement between this and what was said by the judges and some of the witnesses, namely scholars, who have testified before this committee. You said we should be mindful of the fact that some courts are smaller than other courts.

Could you elaborate on what you have in mind? If we go for an aggregate reporting in order to provide enough information but to account for the fact that some courts — and I will give an example I'm familiar with, which is the Prince Edward Island Court of Appeal, where they have a very good Chief Justice and three other judges. So, reporting in the aggregate is very close to reporting on an individual basis.

Mr. Lametti: I'll answer in English because the question was posed in English.

Let me say again that I'm quite happy with the current bill in terms of the balance it strikes between being transparent and balancing the principles of judicial independence.

That being said, and without wanting to create expectations that are too high, I'm willing to listen to you because I know you have put, as a committee, a great deal of work into, in particular,

en dehors des salles d'audience. C'est tout le contraire des politiciens, qui parlent beaucoup dans les Chambres, au Sénat et aux Communes, qui font des discours partout et qui prennent des positions sur des sujets délicats, ce qu'on reproche aux juges de faire s'ils le font.

Il faut donc comprendre que, quand on gère ou qu'on est membre d'une institution judiciaire, on est assujetti à des règles qui sont très différentes des règles du Parlement. Il faut faire attention lorsqu'on fait des comparaisons entre le bureau d'un sénateur, le bureau d'un ministre et le bureau d'un juge.

Il m'est apparu aussi, au fil des audiences, que les juges n'étaient pas contre la transparence. Dans les mémoires qu'ils ont déposés, ils ont fait une suggestion, la solution B, qui est celle-ci —

[*Traduction*]

Une divulgation proactive, mais fondée sur un tribunal, ne serait-ce que sur le total des dépenses engagées par les juges dans leur ensemble plutôt que de façon individuelle.

Ai-je raison de croire que vous êtes ouvert à cela? Vous dites en même temps que nous devons nous assurer que l'information qui serait divulguée dans son ensemble est suffisante pour permettre aux Canadiens de juger de la façon dont l'argent est dépensé et du coût réel de la justice, non seulement du palais de justice et du traitement des juges, mais aussi des dépenses accessoires liées à l'exercice des fonctions judiciaires. Vous dites que cela doit se faire de façon à préserver l'intégrité des systèmes judiciaires et à assurer suffisamment de transparence publique.

Je pense qu'on est près d'une entente entre cela et ce qui a été dit par les juges et certains des témoins, soit des universitaires, qui ont témoigné devant notre comité. Vous avez dit qu'il ne faut pas oublier que certains tribunaux sont plus petits que d'autres.

Pourriez-vous nous en dire davantage à ce sujet? Si nous optons pour un rapport agrégé afin de fournir suffisamment de renseignements, mais pour tenir compte du fait que certains tribunaux — et je vais donner un exemple que je connais bien, celui de la Cour d'appel de l'Île-du-Prince-Édouard, où il y a un très bon juge en chef et trois autres juges. Donc, un rapport agrégé est très proche des rapports individuels.

M. Lametti : Je vais répondre dans l'autre langue parce que la question a été posée dans l'autre langue.

Permettez-moi de répéter que je suis très satisfait du projet de loi actuel pour ce qui est de l'équilibre qu'il établit entre la transparence et les principes de l'indépendance judiciaire.

Cela dit, et sans vouloir créer des attentes trop élevées, je suis prêt à vous écouter parce que je sais que votre comité a beaucoup travaillé, en particulier, à écouter les juges et les membres du

listening to judges and members of the bar association. It's a particular advantage you have had, and therefore I'm going to listen to you. In effect, I'm throwing the ball back in your court to say, what are you thinking?

I have, in my opening remarks, mentioned precisely the question between comparing the Ontario General Division, the Ontario Court of Appeal, to Prince Edward Island. The Supreme Court of P.E.I. is five or six judges, I believe, and then there are three or four on appeal. Effectively, as you have identified, there is the potential for identifying, even in the aggregate, expenses of particular judges.

I've also mentioned a particular sensitivity toward judges at the Superior Court level who may have to serve linguistic minorities across Canada and, therefore, will travel more. It may be the case that a francophone judge in New Brunswick or Manitoba will actually have to travel more often to meet the needs of the population in terms of getting a fair hearing. It would seem to me that we would need to weigh that in terms of how we move forward.

I have also said that I think the Canadian public is very reasonable and will understand, under the current scheme, that certain judges will have spent more because they are serving particular populations, or certain courts will spend more because they are itinerant courts — the Tax Court or the Federal Court.

I'm happy with the mix right now, but I'm interested to hear, based on what you have heard, what potential ideas you have, and I will work with you in good faith. But I'm going to say — I'll put it quite bluntly — I think the burden is on you to convince our government.

Senator Dalphond: The proposals should be coming from us.

Mr. Lametti: That's right, and we will work together.

[*Translation*]

Senator Dalphond: My second question is related to the first. Another concern expressed by judges was that the exemption will apply significantly less to a system that provides a comprehensive report per court, as it will be increasingly difficult to attribute the numbers. The risk of compromising judicial independence is therefore reduced. The exemption should not apply often, but judges expressed concern that the exemption may be given by the Commissioner for Judicial Affairs rather than by the Chief Justice of the court concerned, arguing that the Commissioner for Judicial Affairs is a member of the executive. Mr. Giroux, could you explain to us the role, the position, of the Commissioner for Judicial Affairs in relation to the Minister and the Deputy Minister, and so on? To whom does the commissioner report, how are they appointed, what mechanisms are in place to ensure their independence so that the

barreau. C'est un avantage particulier que vous avez eu, et je vais donc vous écouter. En fait, je vous renvoie la balle pour vous demander ce que vous en pensez.

Dans ma déclaration préliminaire, j'ai mentionné précisément la question de la comparaison entre la Cour d'appel de l'Ontario, Division générale de l'Ontario, et l'Île-du-Prince-Édouard. La Cour suprême de l'Île-du-Prince-Édouard compte cinq ou six juges, je crois, et il y en a trois ou quatre en appel. En fait, comme vous l'avez dit, il est possible de déterminer, même dans l'ensemble, les dépenses de certains juges.

J'ai aussi mentionné une sensibilité particulière à l'égard des juges des cours supérieures qui pourraient devoir servir les minorités linguistiques partout au Canada et qui, par conséquent, voyageront davantage. Il se peut qu'un juge francophone du Nouveau-Brunswick ou du Manitoba doive se déplacer plus souvent pour répondre aux besoins de la population en ce qui a trait à une audience équitable. Il me semble que nous devrions en tenir compte dans nos décisions.

J'ai aussi dit que je pense que la population canadienne est très raisonnable et qu'elle comprendra, en vertu du régime actuel, que certains juges auront dépensé plus parce qu'ils desservent une population particulière, ou que certains tribunaux dépenseront plus parce qu'ils sont des tribunaux itinérants — la Cour canadienne de l'impôt ou la Cour fédérale.

Je suis satisfait du mélange actuel, mais j'aimerais savoir, d'après ce que vous avez entendu, quelles sont vos idées potentielles, et je vais travailler avec vous de bonne foi. Mais je vais dire — je vais le dire sans détour — qu'il vous incombe de convaincre notre gouvernement.

Le sénateur Dalphond : Les propositions devraient venir de nous.

M. Lametti : C'est exact, et nous allons travailler ensemble.

[*Français*]

Le sénateur Dalphond : Ma deuxième question est liée à la première. Les juges ont exprimé une autre préoccupation, soit que l'exemption s'appliquera beaucoup moins sur un système qui fait un rapport global par cour, car les chiffres deviennent beaucoup plus difficilement attribuables. Le risque de porter atteinte à l'indépendance judiciaire est d'autant réduit. L'exception ne devrait pas s'appliquer souvent, mais les juges ont exprimé une crainte que l'exemption soit donnée par le commissaire de la magistrature plutôt que par le juge en chef de la cour concernée, en faisant valoir que le commissaire à la magistrature est un membre de l'exécutif. Pourriez-vous nous expliquer le rôle ou la position du commissaire à la magistrature, Me Giroux, par rapport à ceux du ministre et du sous-ministre, et cetera? À qui se rapporte-t-il, comment est-il nommé, quels sont les mécanismes en place qui garantissent son indépendance

public can see that decisions are not made by the executive, but by an independent third party?

Mr. Lametti: The goal is to create a commissioner position that is independent of the department. Yes, the commissioner is part of the department, but has a certain independence and distance. The person will work with the Chief Justice to uphold the principles of judicial independence. So, physically, the commissioner is someone who has some distance from the minister.

That being said, it will be beneficial to judges, because the person will take responsibility for publishing or not publishing certain information. As a result, no one will be able to say that judges are protecting themselves, because an independent officer will make the decisions.

Senator Dalphond: I understand that the office operates independently of the Department of Justice. Is the Commissioner for Judicial Affairs accountable to you?

Mr. Lametti: I'm going to ask Nancy to clarify that.

[*English*]

Ms. Othmer: We work closely with both the Registrar of the Supreme Court and also the federal commissioner with respect to dealing with human resources and their administration. We keep in close contact, but they're very independent from us. They have their own statutory creation and responsibilities.

The idea is they were created essentially to help safeguard judicial independence from the Attorney General's office and the Department of Justice. We have a good working relationship with them, but they fulfil their mandates under their statutory authorities on their own, independently from us.

Senator Dalphond: Thank you.

Senator Batters: Minister, the access to information regime right now seems to be pretty much broken. Increasingly, journalists and others share their ATI horror stories on social media about ridiculously lengthy delays sometimes stretching on for years and pages of fully blacked-out information. I brought a couple of them with me as an example. Every once in a while you see these on social media.

One is from Alex Boutilier of the *Toronto Star*. On August 21, 2018, he tweeted "Loved ATIP's CSE," and this is how the page looked, with everything on it completely blacked out.

pour que le public puisse voir que la décision n'est pas prise par l'exécutif, mais par un tiers indépendant?

M. Lametti : Le but est de créer un poste de commissaire qui soit indépendant du ministère. Oui, il fait partie du ministère, mais il a déjà une certaine indépendance et une distance. Il travaillera avec le juge en chef pour être attentif aux principes de l'indépendance judiciaire. Donc, physiquement, c'est quelqu'un qui a assez de distance par rapport au ministre.

Cela dit, ce sera avantageux pour les juges, parce que c'est quelqu'un qui prendra la responsabilité de publier ou de ne pas publier certains renseignements. Ainsi, personne ne pourra dire que les juges sont en train de se protéger, car c'est un agent indépendant qui fera les déterminations.

Le sénateur Dalphond : Je comprends que son bureau fonctionne indépendamment du ministère de la Justice. Est-ce qu'il doit vous rendre des comptes en tant que commissaire à la magistrature?

M. Lametti : Je vais demander à Nancy d'apporter des précisions à ce sujet.

[*Traduction*]

Mme Othmer : Nous travaillons en étroite collaboration avec le registraire de la Cour suprême et le commissaire fédéral en ce qui concerne les ressources humaines et leur administration. Nous restons en contact étroit, mais ils sont très indépendants de nous. Ils ont leur propre loi de création et leurs propres responsabilités.

L'idée, c'est qu'ils ont été créés essentiellement pour protéger l'indépendance judiciaire du bureau du Procureur général et du ministère de la Justice. Nous avons une bonne relation de travail avec eux, mais ils s'acquittent eux-mêmes de leur mandat en vertu des pouvoirs qui leur sont conférés par la loi, indépendamment de nous.

Le sénateur Dalphond : Merci.

La sénatrice Batters : Monsieur le ministre, à l'heure actuelle, le régime d'accès à l'information ne semble pas fonctionner. De plus en plus, les journalistes et d'autres diffusent leurs histoires d'horreur sur l'accès à l'information dans les médias sociaux au sujet des délais ridiculement longs qui s'étirent parfois sur des années et des pages d'information complètement censurée. J'en ai apporté quelques exemples avec moi. On les voit de temps à autre sur les médias sociaux.

L'un vient d'Alex Boutilier, du *Toronto Star*. Le 21 août 2018, il a écrit sur Twitter « Loved ATIP's CSE », et c'est ce à quoi ressemblait la page, tout ce qu'elle contenait avait été complètement noirci.

Another one on July 17, 2018, again from Alex Boutilier: "PCO completely censors @karinagould's briefing notes. You can't even know the titles," and then shows this. You don't even know the title of what that particular briefing note was.

Bill Curry from *The Globe and Mail* tweeted, on July 31, 2018:

> This is increasingly what documents look like when you make a request under the Access to Information Act.

And he shows another one with the entire thing blacked out.

Minister, in the last election the Trudeau government promised to reform the ATI regime, claiming a commitment to openness and transparency. Frankly, recent events have shown that it is a bit of a struggle for this government. But with access to information responses like this, journalists and others are now openly mocking that commitment. How will Bill C-58 improve these types of unbelievably secretive and delayed access to information responses even one a little bit?

Mr. Lametti: As I said at the outset of my remarks, I, as Minister of Justice, have responsibility for the part of the bill that pertains to the independence of judges in the system and how we will maintain that.

The issues to which you are referring have been addressed by the primary carriers of the bill, my colleague ministers, Minister Gould and now Minister Philpott. I can transfer your concern, but I believe they've already appeared — at least Minister Philpott has, or was it Minister Brison at the time? I believe that minister has already appeared in front of this committee to answer that kind of question.

Senator Batters: Minister, this is a whole-of-government issue.

Mr. Lametti: That being said, we have responded through this legislation to try to improve the system globally. Certainly, I think the practices of our government are a vast improvement on what our predecessors did, so we are moving in the right direction.

Senator Batters: Minister, really, this is a whole-of-government problem. These particular reporters are indicating that this is a worse problem than it was before, despite your government's promises. How do you react to that?

Mr. Lametti: Again, I can't make comment on the specific examples you've given without having the context.

Un autre exemple, le 17 juillet 2018, toujours d'Alex Boutilier : « PCO completely censors @karinagould's briefing notes. You can't even know the titles », puis on montre ceci. Vous ne connaissez même pas le titre de cette note d'information.

Bill Curry, du *Globe and Mail*, a publié un gazouillis le 31 juillet 2018 :

> C'est de plus en plus ce à quoi ressemblent les documents lorsqu'on fait une demande en vertu de la Loi sur l'accès à l'information.

Et il en montre un autre totalement noirci.

Monsieur le ministre, au cours de la dernière campagne électorale, le gouvernement Trudeau a promis de réformer le régime d'accès à l'information, affirmant qu'il s'engageait à faire preuve d'ouverture et de transparence. Franchement, les événements récents ont montré que c'est un peu une lutte pour votre gouvernement. Mais avec des réponses comme celle-ci en matière d'accès à l'information, les journalistes et d'autres se moquent ouvertement de cet engagement. Comment le projet de loi C-58 améliorera-t-il ces types de réponses incroyablement opaques et retardées d'accès à l'information, ne serait-ce qu'un peu?

M. Lametti : Comme je l'ai dit au début de mon intervention, en tant que ministre de la Justice, j'ai la responsabilité de la partie du projet de loi qui concerne l'indépendance des juges dans le système et la façon dont nous allons la maintenir.

Les questions dont vous parlez ont été abordées par les principaux responsables du projet de loi, mes collègues ministres, la ministre Gould et maintenant la ministre Philpott. Je peux transmettre votre préoccupation, mais je crois qu'ils ont déjà comparu — du moins la ministre Philpott l'a fait, ou était-ce le ministre Brison à l'époque? Je crois que ce ministre a déjà comparu devant le comité pour répondre à ce genre de question.

La sénatrice Batters : Monsieur le ministre, il s'agit d'une question pangouvernementale.

M. Lametti : Cela dit, nous avons réagi par le biais de la présente mesure législative pour tenter d'améliorer le système dans son ensemble. Chose certaine, je pense que les pratiques de notre gouvernement constituent une grande amélioration par rapport à ce que nos prédécesseurs ont fait, alors nous allons dans la bonne direction.

La sénatrice Batters : Monsieur le ministre, il s'agit vraiment d'un problème pangouvernemental. Ces journalistes nous disent que c'est un problème pire qu'avant, malgré les promesses de votre gouvernement. Comment réagissez-vous à cela?

M. Lametti : Encore une fois, je ne peux pas commenter les exemples précis que vous avez donnés sans avoir le contexte.

We are moving forward with this piece of legislation. We think it's a vast improvement over what we've had before, and I am confident that we will get this to a better place.

Senator Batters: Is it the justice lawyers who have drafted government amendments on this particular bill?

Mr. Lametti: Well, as you know, there are justice lawyers who work in the Department of Justice. There are also justice lawyers who are seconded throughout various ministries across the whole of government. That has been the practice in government for a number of decades now in Canada, and I can't say which actual lawyers drafted actual parts of the bill.

Senator Batters: But I'm asking for the Senate committee. Are you aware, at this point, if justice lawyers have drafted a significant number of government amendments that will be coming to this committee?

Mr. Lametti: We are happy with this piece of legislation as it stands. As I mentioned to Senator Dalphond, we will work in good faith if there are proposals coming out of this committee.

Senator Batters: So you haven't drafted any? There aren't any?

Mr. Lametti: I believe there are several examples of potential draft amendments, but I don't have them in front of me and I'm not sure they pertain to my part of the bill.

Senator Batters: We'll see. Thank you.

Senator McCoy: First of all, I owe you and the chair an apology for being late. I missed the bus. I got turned around in the old train station, the new Senate building, and by the time I arrived, I missed your comments. I'll read them in the transcript.

Therefore, my question may be beyond your scope, but you did talk a moment ago about mandamus, so I put my hand up. We've had evidence and conversations with retired Federal Court judges. I've looked at their *locus classicus*, if you can say it that way, and the case defines what they do when they think about giving mandamus. It's quite complex. They don't give it very often. One of the things they say is they won't apply it if the official has discretion to act. It must be something that the official has no discretion but must do. So we're pushing back on that. Maybe I'm wrong, but when you're talking to your colleagues, you might wish to keep that in mind as well.

Nous allons de l'avant avec le projet de loi. Nous pensons qu'il s'agit d'une grande amélioration par rapport à ce que nous avions auparavant, et je suis convaincu que nous allons améliorer la situation.

La sénatrice Batters : Est-ce que ce sont les avocats du ministère de la Justice qui ont rédigé les amendements du gouvernement au projet de loi?

M. Lametti : Eh bien, comme vous le savez, il y a des avocats du ministère de la Justice qui travaillent au ministère de la Justice. Il y a aussi des avocats du ministère de la Justice qui sont détachés dans divers ministères de l'ensemble du gouvernement. C'est la pratique au sein du gouvernement depuis plusieurs décennies au Canada, et je ne peux pas dire quels avocats ont rédigé des parties du projet de loi.

La sénatrice Batters : Mais je pose la question pour le comité sénatorial. Savez-vous, à ce stade-ci, si les avocats du ministère de la Justice ont rédigé un nombre important d'amendements du gouvernement qui seront soumis à notre comité?

M. Lametti : Nous sommes satisfaits du projet de loi dans sa forme actuelle. Comme je l'ai dit au sénateur Dalphond, nous travaillerons de bonne foi si le comité nous présente des propositions.

La sénatrice Batters : Vous n'en avez donc pas rédigé? Il n'y en a pas?

M. Lametti : Je crois qu'il y a plusieurs exemples de projets d'amendement possibles, mais je ne les ai pas sous les yeux et je ne suis pas sûr qu'ils se rapportent à ma partie du projet de loi.

La sénatrice Batters : Nous verrons. Merci.

La sénatrice McCoy : Tout d'abord, je vous dois des excuses, ainsi qu'au président, pour mon retard. J'ai raté l'autobus. On m'a fait faire demi-tour dans l'ancienne gare, le nouvel édifice du Sénat, et quand je suis arrivée, j'ai manqué vos observations liminaires. Je vais les lire dans la transcription.

Par conséquent, ma question dépasse peut-être la portée de la partie qui vous concerne, mais vous avez parlé tout à l'heure de mandamus, alors j'ai levé la main. Nous avons eu des témoignages et des conversations avec des juges de la Cour fédérale à la retraite. J'ai regardé leur *locus classicus*, si vous pouvez le dire ainsi, et l'affaire définit ce qu'ils font lorsqu'ils pensent à décerner un mandamus. C'est assez complexe. Ils ne le décernent pas très souvent. L'une des choses qu'ils disent, c'est qu'ils ne l'appliqueront pas si le fonctionnaire a le pouvoir discrétionnaire d'agir. Ce doit être une chose à l'égard de laquelle le fonctionnaire n'a pas de pouvoir discrétionnaire, mais qu'il doit faire. Nous nous y opposons donc. Je me trompe peut-être, mais lorsque vous parlez à vos collègues, vous devriez peut-être garder cela à l'esprit également.

I conclude my comments not with a question but with a deep appreciation of the fact that the bill will go into immediate review, because I think it doesn't do you and your leadership on open data on that side of the house justice, if I can make a pun. Thank you very much.

Mr. Lametti: Thank you for those comments. I have had a preliminary discussion with the commissioner, and certainly the mandamus question. As I mentioned, there is a balance there, and it is a topic of discussion that will come up again. I will do my best to address that issue with my colleagues. I thank you for that.

Senator McCoy: Thank you.

Senator Lankin: Thank you, minister and deputy, for being here. We appreciate it.

Senator Dalphond made reference to being a lawyer and the bias of many around the table, but not all. There are a couple of us that are non-lawyers. I'm one of them.

If I had the leeway, one of my first questions would be to Senator McCoy. Afterwards, I'll ask you what *locus classicus* is. It's beyond me.

Minister, I appreciate the instruction you've given us that you can really only significantly comment on your area of the bill. You've restricted it primarily to the issue of the judiciary and the review of expenses, so you can tell me if this is out of your scope of the bill. I'm particularly interested in clause 21, which amends section 45 of the act. It's about the issue of *de novo* versus judicial review. Is that something that the Department of Justice would comment on if I put my question forward?

Mr. Lametti: It is, but I'm actually going to turn that over to my deputy for a specific answer.

Senator Lankin: If I may, the bill, as it amends the act, replaces current provisions with a *de novo* review. In my past experience on administrative law tribunals, the principle of judicial review and respecting the expertise of the body that has looked at this is well established, and there's good reason for it. If there was a judicial review, we would have the findings of the commissioner based on the evidence and the information that was brought forward.

I'm a bit concerned about moving to a *de novo* situation where new evidence can be presented and evidence that wasn't considered. It feels to me like there's a very significant opportunity to undermine the role of the commissioner. We just

Je conclus mes observations non pas en posant une question, mais en comprenant très bien que le projet de loi fera l'objet d'un examen immédiat, parce que je pense qu'il ne vous fait pas, à vous et à votre leadership en matière de données ouvertes de ce côté-là de la Chambre, justice, si je peux faire un jeu de mots. Merci beaucoup.

M. Lametti : Je vous remercie de ces observations. J'ai eu une discussion préliminaire avec la commissaire, et certainement la question du mandamus. Comme je l'ai mentionné, il y a là un équilibre, et c'est un sujet de discussion qui va revenir. Je ferai de mon mieux pour aborder cette question avec mes collègues. Je vous en remercie.

La sénatrice McCoy : Merci.

La sénatrice Lankin : Merci, monsieur le ministre et madame la sous-ministre, d'être ici. Nous vous en sommes reconnaissants.

Le sénateur Dalphond a dit qu'il était avocat et a mentionné le parti pris de bon nombre autour de la table, mais pas tous. Certains d'entre nous ne sont pas avocats. J'en fais partie.

Si j'avais la latitude, l'une de mes premières questions s'adresserait à la sénatrice McCoy. Par la suite, je vous demanderais ce qu'est le *locus classicus*. Cela me dépasse.

Monsieur le ministre, je vous remercie de l'instruction que vous nous avez donnée, à savoir que vous ne pouvez vraiment faire de commentaires que sur votre partie du projet de loi. Vous vous êtes limité principalement à la question de la magistrature et de l'examen des dépenses, alors vous pouvez me dire si cela dépasse la portée de la partie du projet de loi qui vous concerne. Je m'intéresse particulièrement à l'article 21, qui modifie l'article 45 de la loi. Il s'agit de la question d'une révision *de novo* par rapport au contrôle judiciaire. Est-ce quelque chose que le ministère de la Justice pourrait commenter si je posais ma question?

M. Lametti : Oui, mais je vais demander à ma sous-ministre de vous donner une réponse précise.

La sénatrice Lankin : Si vous me le permettez, le projet de loi, tel qu'il modifie la loi, remplace les dispositions actuelles par une révision *de novo*. D'après mon expérience des tribunaux de droit administratif, le principe du contrôle judiciaire et du respect de l'expertise de l'organisme qui s'est penché sur la question est bien établi, et il y a de bonnes raisons à cela. S'il y avait un contrôle judiciaire, nous aurions les conclusions de la commissaire en fonction de la preuve et des renseignements qui ont été présentés.

Je m'inquiète un peu de l'idée de passer à une situation *de novo* où de nouveaux éléments de preuve peuvent être présentés et d'autres qui n'ont pas été pris en considération. J'ai l'impression qu'il y a une occasion très importante de miner le

talked recently here about whether we need to register the decisions or not, and whether they have the effect of a court order not in compliance.

My experience around compliance is not quite as positive as you have suggested. I truly believe that the majority of public service departments do their best, but there are outliers. Some of these outliers — I don't have the statistics to prove this right now — have been subject to more appeals to court or themselves appealing to court around the decision of the commissioner. I'd like to understand the rationale for this, and I'd like to understand if it's open for discussion and persuasion.

Mr. Lametti: On the general point I've already undertaken to try to get more statistics on various bodies that perhaps don't cooperate as much as they ought to, to put it nicely, I share your concern with respect to respect for the decision-making capabilities of delegated authorities and administrative tribunals. Under the mentorship of Rod Macdonald, who was my professor at McGill University, and under the mentorship of Justice Peter Cory, who was my justice at the Supreme Court, I have a healthy degree of respect for the decision-making role of administrative tribunals and bodies. So I share that.

With respect to the actual workings of the bill, I'm new to this job, so I will turn it over to my deputy.

Ms. Othmer: The first way I would like to answer your question is to reinforce the idea that a *de novo* review for the Access to Information Act recommendations that currently exist is the case at the Federal Court right now. So we're not changing what currently exists.

What has changed, really, is that there's an order. So instead of a recommendation, there's an order in place that is subject to a *de novo* judicial review.

We had jurisprudence that suggested that the Information Commissioner's recommendations, once they got to court, were really not a question of whether there would be deference to the recommendations. The court held that there would be a *de novo* look at whether the exceptions were applied properly, whether it was out of time, and the rest of the questions the court might face.

So the *de novo* is not new; it's a continuation. What is new is the fact that the commissioner gets to make orders.

rôle de la commissaire. Nous venons tout juste de parler ici de la nécessité d'enregistrer ou non les décisions et de la question de savoir si elles ont pour effet qu'une ordonnance du tribunal n'est pas conforme.

Mon expérience en matière de conformité n'est pas aussi positive que vous l'avez laissé entendre. Je crois sincèrement que la majorité des ministères de la fonction publique font de leur mieux, mais il y en a qui font exception. Certains de ceux-là — je n'ai pas les statistiques pour le prouver en ce moment — ont fait l'objet d'un plus grand nombre d'appels devant les tribunaux ou eux-mêmes ont interjeté appel de la décision de la commissaire. J'aimerais comprendre la raison d'être de ce changement, et j'aimerais savoir s'il est ouvert à la discussion et à la persuasion.

M. Lametti : En ce qui concerne le point général que j'ai déjà entrepris d'essayer d'obtenir plus de statistiques sur les divers organismes qui ne coopèrent peut-être pas autant qu'ils le devraient, pour dire les choses comme elles le devraient, je partage votre préoccupation au sujet du respect des capacités décisionnelles des pouvoirs délégués et des tribunaux administratifs. Sous le mentorat de Rod Macdonald, qui était mon professeur à l'Université McGill, et sous le mentorat du juge Peter Cory, qui était mon juge à la Cour suprême, j'ai un grand respect pour le rôle décisionnel des tribunaux administratifs et des organismes. Je partage donc cet avis.

En ce qui concerne le fonctionnement du projet de loi, je suis nouveau à ce poste, alors je vais céder la parole à ma sous-ministre.

Mme Othmer : La première façon dont j'aimerais répondre à votre question est de renforcer l'idée selon laquelle une révision *de novo* des recommandations de la Loi sur l'accès à l'information qui existent actuellement est le cas à la Cour fédérale à l'heure actuelle. Nous ne modifions donc pas ce qui existe actuellement.

Ce qui a vraiment changé, c'est qu'il y a une ordonnance. Donc, au lieu d'une recommandation, il y a une ordonnance en place qui fait l'objet d'une révision judiciaire *de novo*.

Selon la jurisprudence, les recommandations de la commissaire à l'information, une fois soumises aux tribunaux, n'étaient pas vraiment une question de déférence à l'égard des recommandations. La cour a statué qu'il y aurait un nouvel examen *de novo* pour déterminer si les exceptions étaient appliquées correctement, si le temps était écoulé et le reste des questions auxquelles le tribunal pourrait être confronté.

Donc, l'aspect *de novo* n'est pas nouveau; c'est une continuation. Ce qui est nouveau, c'est que la commissaire peut prendre des ordonnances.

I'm going to go out on a limb and say that I think we understand that she probably currently would have made about 12 recommendations a year. Generally, government institutions work with the commissioner to resolve the issues and to respond to the access requests. Twelve is not a lot, and that's for recommendations. I'm going to get real statistics for you, but I think 12 to 15 is what I think we have.

Now, with an order, I'm not even sure; I'm hopeful that will be even less now, and we will be working toward that. The order happens, and we have 30 days, as government institutions, to either object to the order or go forward.

At some point, let's say we end up at a *de novo* hearing. We think the *de novo* hearing is a better opportunity to revisit procedural fairness concerns that may have occurred during the course of the investigation on three levels. Third parties, the actual applicants who are looking for the information and the Information Commissioner can all be before the court.

I think the Information Commissioner has said that she supports that view, that it's a good idea to have an opportunity to represent others who might not be represented by lawyers, for example. So the *de novo* aspect of it, I don't think, is particularly problematic from the Information Commissioner's perspective. But we also think it's a bit of a difference between the general administrative tribunals that you're accustomed to.

I'm an admin law lawyer. *De novo* hearings are a little bizarre to me as well, but we think it works on a number of levels, especially fairness for the people who are actually asking to get their information.

Senator Lankin: Perhaps I wasn't clear. I understand the current system. Part of the purpose of this bill is to elevate the regime and the importance of the regime. Moving from recommendations to orders elevates the role of the commissioner and the seriousness with which we would expect that departments, entities — whatever — will comply with those orders.

It doesn't seem right to me that the commissioner then becomes a witness in a *de novo* hearing situation, and it doesn't seem right to me that there is the possibility of new information being brought in. The decision is the decision. The order is the order. If there are things to be learned from it and corrected in the future, fine.

While I appreciate that someone might think there is greater fairness for applicants in this case, in the majority of cases, the reason we're going to court is because the department doesn't agree with the commissioner's order. It's not because they've

Je vais prendre un risque et dire que je pense que nous comprenons qu'à l'heure actuelle, elle aurait probablement fait environ 12 recommandations par année. En général, les institutions fédérales collaborent avec la commissaire pour résoudre les problèmes et répondre aux demandes d'accès à l'information. Douze, ce n'est pas beaucoup, et c'est pour les recommandations. Je vais vous fournir de vraies statistiques, mais je crois que nous en avons entre 12 et 15.

Maintenant, avec une ordonnance, je ne suis même pas sûre; j'espère que ce sera encore moins maintenant, et nous allons travailler en ce sens. L'ordonnance est prise et nous avons 30 jours, en tant qu'institutions gouvernementales, pour nous y opposer ou aller de l'avant.

À un moment donné, disons que nous nous retrouvons avec une audience *de novo*. Nous pensons que l'audience *de novo* est une meilleure occasion de revenir sur les préoccupations relatives à l'équité procédurale qui ont pu survenir au cours de l'enquête à trois niveaux. Les tierces parties, les demandeurs réels qui cherchent à obtenir l'information et la commissaire à l'information peuvent tous comparaître devant le tribunal.

Je pense que la commissaire à l'information a dit qu'elle appuie ce point de vue, qu'il est bon d'avoir la possibilité de représenter d'autres personnes qui ne sont peut-être pas représentées par des avocats, par exemple. Je ne crois donc pas que l'aspect *de novo* soit particulièrement problématique du point de vue de la commissaire à l'information. Mais nous pensons aussi qu'il y a une certaine différence entre les tribunaux administratifs généraux auxquels vous êtes habitués.

Je suis avocate-conseil en droit administratif. Les audiences *de novo* sont un peu bizarres pour moi aussi, mais nous pensons qu'elles fonctionnent à plusieurs niveaux, surtout pour ce qui est de l'équité envers les gens qui demandent vraiment à obtenir leurs renseignements.

La sénatrice Lankin : Je n'ai peut-être pas été claire. Je comprends le système actuel. Le projet de loi vise en partie à rehausser le régime et son importance. Passer des recommandations aux ordonnances accroît le rôle de la commissaire et le sérieux avec lequel nous nous attendons à ce que les ministères, les entités — peu importe — se conformeront à ces ordonnances.

Il ne me semble pas normal que la commissaire devienne un témoin dans une situation d'audience *de novo*, et il ne me semble pas normal que de nouveaux renseignements soient présentés. La décision est la décision. L'ordonnance est l'ordonnance. S'il y a des choses à en apprendre et à corriger à l'avenir, très bien.

Bien que je comprenne que quelqu'un puisse penser qu'il y a plus d'équité pour les demandeurs dans ce cas, dans la majorité des cas, la raison pour laquelle nous allons devant les tribunaux est que le ministère n'est pas d'accord avec l'ordonnance de la

said, “No, I don’t want you to release this to the person”; it’s the opposite.

I guess I’m disagreeing a little bit with the rationale, but that’s fair ball. I’m wondering if this is an area that we might have some further discussion with you, minister and deputy, about looking at bringing it to a judicial review regime.

Mr. Lametti: I would be happy to discuss that.

The Chair: Thank you, Senator Lankin.

I’m looking at Senator Boisvenu, who is on the second round. I know we’re committed to have you for testimony for an hour, Mr. Minister. We are past the hour, but I will understand that, since it’s your first visit, you will not be too strict with that. After the question by Senator Boisvenu, I will have the pleasure to conclude.

Mr. Lametti: Absolutely.

[*Translation*]

Senator Boisvenu: I also repeat our appreciation for having you at our disposal for more than one hour.

Minister, I would like to remind you that your 2015 platform included the following promise:

> We will ensure that Access to Information applies to the Prime Minister’s and Ministers’ Offices...

Your platform also mentioned this, and I quote:

> Government data and information should be open by default...

Why are emails exchanged between the Prime Minister’s Office and ministers’ offices not covered by Bill C-58?

Mr. Lametti: As I said at the outset, I am here to talk about the judicial independence aspect of the bill, because it is part of the responsibilities of the Minister of Justice.

We are in the process of fulfilling the promise made in 2015, step by step.

Senator Boisvenu: However, it will not be fulfilled in Bill C-58.

Mr. Lametti: As I mentioned, step by step, as a government, we are in the process of—

Senator Boisvenu: This bill will not be reviewed in five years or next year.

commissaire. Ce n’est pas parce qu’ils ont dit : « Non, je ne veux pas que vous remettiez cela à la personne »; c’est le contraire.

Je ne suis pas tout à fait d’accord avec la justification, mais c’est de bonne guerre. Je me demande si c’est une question dont nous pourrions discuter davantage avec vous, monsieur le ministre et madame la sous-ministre, au sujet de la possibilité d’en faire un régime de révision judiciaire.

M. Lametti : Je serais heureux d’en discuter.

Le président : Merci, sénatrice Lankin.

Je regarde le sénateur Boisvenu, qui est au deuxième tour. Je sais que nous nous sommes engagés pour un témoignage d’une heure, monsieur le ministre. Nous avons dépassé l’heure, mais je vais comprendre que, puisque c’est votre première visite, vous ne serez pas trop sévère à cet égard. Après la question du sénateur Boisvenu, j’aurai le plaisir de conclure.

M. Lametti : Absolument.

[*Français*]

Le sénateur Boisvenu : Je réitère également toute notre appréciation de vous avoir à notre disposition pendant plus d’une heure.

Je voudrais vous rappeler, monsieur le ministre, que dans votre plateforme de 2015, il y avait la promesse suivante :

> Nous veillerons à ce que la Loi s’applique aux cabinets ministériels, y compris celui du premier ministre […].

Votre plateforme mentionnait aussi ceci, et je cite :

> Les données et les renseignements du gouvernement doivent être accessibles par défaut […].

Pourquoi est-ce que les courriels échangés entre le bureau du premier ministre et ceux des ministres ne sont pas couverts par le projet de loi C-58?

M. Lametti : Comme je l’ai souligné au début, je suis ici pour parler de l’aspect du projet de loi qui touche l’indépendance judiciaire, parce que ça fait partie des responsabilités du ministre de la Justice.

Nous sommes en train, étape par étape, de remplir la promesse faite en 2015.

Le sénateur Boisvenu : Cependant, elle ne sera pas remplie dans le projet de loi C-58.

M. Lametti : Comme je l’ai mentionné, étape par étape, comme gouvernement, nous sommes en train de procéder...

Le sénateur Boisvenu : Ce projet de loi ne sera pas révisé dans cinq ans ni l’an prochain.

Mr. Lametti: Other measures have been taken, but they are beyond the scope of my visit today and they are the responsibilities of another colleague.

Senator Boisvenu: We received about 30 requests for amendments to the bill. Are a number of those amendments from the Department of Justice?

Mr. Lametti: A few, but I—

Ms. Othmer: None at all.

Mr. Lametti: None at all, no? All right.

Senator Boisvenu: Do we know whether the Prime Minister's Office helped draft some of those amendments?

Mr. Lametti: To my knowledge, no.

Senator Boisvenu: It would have been helpful if an amendment had been submitted in respect of my first question, which was to make communications between the Prime Minister's Office and the ministers' offices accessible.

Mr. Lametti: I'm not going to comment on that.

Senator Boisvenu: I understand.

[*English*]

The Chair: It's my pleasure to thank you, Ms. Othmer and Minister Lametti, on behalf of the committee. Your testimony has been much appreciated.

There are three points I want to submit to you for your consideration. The first is that one of the elements of our consideration in relation to judges' expenses is the increased security risk that the identification of judges by their name would create. We have in mind, of course, the assassination of former Justice Alban Garon in 2007, a justice from the Federal Court. I think we owe it to his memory to be very careful if we move in the direction of opening the risk of identifying a judge when a citizen is not happy with a decision and might decide to start a vendetta with that judge, in particular. That's a point of concern to us and I'm sure you share it.

In that context, I would like to refer you and your officers to an article published by Professor Karen Eltis and Justice Yigal Mersel, entitled *Revisiting the Limits on Judicial Expression in the Digital Age: Striving Towards Proportionality in the Cyberintimidation Context*. It will be published in the *National Journal of Constitutional Law*, so it's fairly recent.

I understand when the bill was drafted, more than two years ago almost, that aspect of consideration was certainly not in

M. Lametti : Il y a d'autres mesures qui ont été prises, mais c'est hors de la portée de ma visite aujourd'hui et ce sont des responsabilités qui relèvent d'un autre collègue.

Le sénateur Boisvenu : On a reçu environ une trentaine de demandes d'amendements au projet de loi. Est-ce qu'il y a plusieurs de ces amendements qui proviennent du ministère de la Justice?

M. Lametti : Quelques-uns, mais je n'ai pas...

Mme Othmer : Pas du tout.

M. Lametti : Pas du tout, non? D'accord.

Le sénateur Boisvenu : Est-ce qu'on sait si le bureau du premier ministre a collaboré à la rédaction de quelques-uns de ces amendements?

M. Lametti : À ma connaissance, non.

Le sénateur Boisvenu : Il aurait été intéressant qu'un amendement ait été soumis relativement à ma première question, c'est-à-dire de rendre accessibles les communications entre le bureau du premier ministre et ceux des ministres.

M. Lametti : Je ne vais pas me prononcer là-dessus.

Le sénateur Boisvenu : Je comprends.

[*Traduction*]

Le président : J'ai le plaisir de vous remercier, madame Othmer et monsieur le ministre Lametti, au nom du comité. Votre témoignage a été très apprécié.

Il y a trois points que j'aimerais porter à votre attention. Le premier est que l'un des éléments dont nous tenons compte au sujet des dépenses des juges est le risque accru pour la sécurité que créerait l'identification des juges par leur nom. Nous pensons, bien sûr, à l'assassinat de l'ancien juge Alban Garon en 2007, un juge de la Cour fédérale. Je pense que nous devons à sa mémoire d'être très prudents si nous décidons d'ouvrir la porte au risque d'identifier un juge lorsqu'un citoyen n'est pas satisfait d'une décision et pourrait décider de lancer une vendetta contre ce juge, en particulier. C'est une question qui nous préoccupe et je suis sûr que vous la partagez.

Dans ce contexte, j'aimerais vous renvoyer, vous et vos agents, à un article publié par Mme Karen Eltis et la juge Yigal Mersel, intitulé « Revisiting the Limits on Judicial Expression in the Digital Age: Striving Towards Proportionality in the cyberintimidation Context ». Il sera publié dans le *National Journal of Constitutional Law*, donc il est assez récent.

Je crois comprendre que lorsque le projet de loi a été rédigé, il y a près de deux ans, cet aspect à prendre en considération n'était

the same context that is explained in that article by Professor Eltis on cyberintimidation in the context of judicial activity.

Finally, in relation to the point raised by Senator Ringuette, the sponsor of this bill, we have not been told, in any other system comparable to Canada, that there is such a system of disclosure of expenses with the name of the justices on the internet for all to see and comment and identify, unless we have been badly informed.

We are concerned that we are moving on new ground. There is no model we can refer to. Hence, there is the principle of precaution. When we're moving in that direction, and since the bill offers the opportunity for a short review, we are concerned that we should take a step-by-step approach. That is the concern of some members around this table.

We wanted to share that with you, because that's part of what we have to reflect upon in considering this bill at its final stage in this committee.

Mr. Lametti: Mr. Chair, there are examples in England and Wales, as well as Ireland, and we can provide them. We can furnish those examples moving forward.

We are aware of Professor Eltis's article as well. We will take your comments into consideration as well as the comments to the committee.

[*Translation*]

Thank you for your requests, and we will try to work together.

[*English*]

The Chair: Thank you, Mr. Minister, and good luck in your new functions.

Honourable senators, the second part of the meeting was to consider the draft report, but I understand that Senator Boisvenu wants to raise a point.

[*Translation*]

Senator Boisvenu: With your permission, given the time we have left and the very important events happening in the other place, I would propose that we suspend the meeting until tomorrow.

Senator Pratte: With all due respect, I just don't understand the connection to the events that are taking place in the other place. We have a job to do, we are going to do our job. We can start now and, if we don't have time to finish, we'll finish

certainement pas dans le même contexte que celui expliqué dans cet article par la professeure Eltis sur la cyberintimidation dans le contexte de l'activité judiciaire.

Enfin, en ce qui concerne le point soulevé par la sénatrice Ringuette, la marraine du projet de loi, on ne nous a pas dit, dans aucun autre système comparable au Canada, qu'il existe un tel système de divulgation des dépenses avec le nom des juges sur Internet pour que tout le monde puisse les voir, les commenter et les identifier, à moins que nous ayons été mal informés.

Nous sommes préoccupés par le fait que nous avançons sur de nouveaux fronts. Il n'y a pas de modèle auquel on peut se référer. Il y a donc le principe de précaution. Lorsque nous allons dans cette direction, et puisque le projet de loi nous donne l'occasion de faire un bref examen, nous nous disons que nous devrions procéder étape par étape. C'est ce qui préoccupe certains membres autour de la table.

Nous voulions vous en faire part, parce que cela fait partie de ce à quoi nous devons réfléchir dans le cadre de l'étude du projet de loi à l'étape finale de notre comité.

M. Lametti : Monsieur le président, il y a des exemples en Angleterre et au Pays de Galles, ainsi qu'en Irlande, et nous pouvons vous les fournir. Nous pouvons fournir ces exemples pour l'avenir.

Nous sommes également au courant de l'article de Mme Eltis. Nous tiendrons compte de vos commentaires ainsi que de ceux qui ont été faits au comité.

[*Français*]

Je vous remercie de vos demandes, et nous allons tâcher de travailler ensemble.

[*Traduction*]

Le président : Merci, monsieur le ministre, et bonne chance dans vos nouvelles fonctions.

Honorables sénateurs, la deuxième partie de la réunion visait à examiner l'ébauche du rapport, mais je crois comprendre que le sénateur Boisvenu veut soulever un point.

[*Français*]

Le sénateur Boisvenu : Avec votre permission, compte tenu du temps qu'il nous reste et des événements très importants qui se déroulent à l'autre endroit, je proposerais qu'on suspende la rencontre jusqu'à demain.

Le sénateur Pratte : Avec respect, je ne comprends pas du tout le lien avec les événements qui se déroulent à l'autre endroit. On a un travail, on va faire notre travail. On peut commencer et, si on n'a pas le temps de finir, on finira demain.

tomorrow. I don't understand the connection with what's happening in the other place.

[*English*]

Senator Batters: We are seeing today one of the major legal stories breaking in this country, and we only have about 20 more minutes left in our normal committee time. People have to get to other committees. I think rather than starting to deal with any discussion of observations, et cetera, it would be better to pick up tomorrow.

The Chair: Are there other views?

Senator Gold: I appreciate the interest that we all, as citizens, have in what is transpiring, but I have always taken the view that our work as senators is distinct and ought to remain distinct, and we ought to focus on the work before us. It may take us more than the 20 minutes to do this work, but I can see no principled reason why we wouldn't start and be that much further ahead when we return to our responsibilities as senators.

Senator Dalphond: The last two days have been days where there were some tensions in the house. I don't know how much we can achieve in 15 or 20 minutes tonight. If tomorrow you're telling us that you will be more relaxed or you will come more prepared for the meetings and we can do more efficient business than arguing for the next 15 minutes, I will be one to consider that maybe we should adjourn and come back tomorrow with an open mind and be more efficient in our dealings to try to build a consensus between us. So far in this committee we've been working in a collegial way, and I'm interested to preserve that collegiality as much as we can.

[*Translation*]

Senator Carignan: I think we have a number of amendments; I myself have a number of amendments to review with the assistance of the legal drafter with respect to the drafting and argument of those amendments. It seems to me that we usually try to look at the amendments before we look at the final drafting of the report. As there are only 10 to 15 minutes left before the meeting adjourns, I think it would be appropriate to suspend our proceedings and resume them tomorrow, both in terms of amendments and the writing of the report.

[*English*]

The Chair: The idea to have consideration of the draft report is that since the it is essentially a consolidation of what we have done, it's not essentially dealing with the amendments. It's more a summary of what we have been doing in the last 13 or 15 meetings that we have had.

Je ne comprends pas le rapport avec ce qui se passe à l'autre endroit.

[*Traduction*]

La sénatrice Batters : Nous assistons aujourd'hui à l'une des plus grandes percées juridiques au pays, et il ne nous reste qu'environ 20 minutes dans le temps normal du comité. Les gens doivent se rendre à d'autres comités. Je pense qu'au lieu de commencer à discuter des observations, et cetera, il serait préférable de reprendre demain.

Le président : Y a-t-il d'autres points de vue?

Le sénateur Gold : Je comprends l'intérêt que nous portons tous, en tant que citoyens, à ce qui se passe, mais j'ai toujours été d'avis que notre travail en tant que sénateurs est distinct et devrait demeurer distinct, et que nous devrions nous concentrer sur le travail qui nous attend. Il nous faudra peut-être plus de 20 minutes pour faire ce travail, mais je ne vois pas pourquoi nous ne commencerions pas et ne serions pas beaucoup plus avancés lorsque nous reprendrons nos responsabilités de sénateurs.

Le sénateur Dalphond : Ces deux derniers jours, il y a eu des tensions à la chambre. Je ne sais pas ce que nous pouvons accomplir en 15 ou 20 minutes ce soir. Si demain vous nous dites que vous serez plus détendus ou que vous serez mieux préparés pour les réunions et que nous pouvons travailler de façon plus efficiente que de discuter pendant les 15 prochaines minutes, je serai de ceux qui envisageront de lever la séance et de revenir demain avec un esprit ouvert et plus efficace pour essayer d'établir un consensus entre nous. Jusqu'à maintenant, le comité a travaillé dans un esprit de collégialité, et j'aimerais préserver cette collégialité autant que possible.

[*Français*]

Le sénateur Carignan : Je pense que nous avons plusieurs amendements; j'ai moi-même plusieurs amendements à réviser avec l'aide du conseiller légiste en ce qui a trait à la rédaction et à l'argumentaire de ces amendements. Il me semble que, habituellement, nous essayons de nous pencher sur les amendements avant de nous pencher sur la rédaction finale du rapport. Comme il ne reste que 10 à 15 minutes avant la levée de la séance, je crois qu'il serait approprié de suspendre nos travaux et de les reprendre demain, autant en ce qui a trait aux amendements qu'à la rédaction du rapport.

[*Traduction*]

Le président : L'idée qui sous-tend l'examen de l'ébauche de rapport, c'est que puisqu'il s'agit essentiellement d'une consolidation de ce que nous avons fait, il ne s'agit pas essentiellement des amendements. Il s'agit plutôt d'un résumé de ce que nous avons fait au cours des 13 ou 15 dernières réunions.

I totally agree with you, Senator Carignan. To start considering amendments the day that we are listening to a witness is not the way this committee should function. We prefer to have a period of reflection. I totally agree with that and support that.

However, the draft report is essentially a resumé of what we have been doing. It's more a discussion about the choice of words than legal texts.

[*Translation*]

Senator Carignan: It might be appropriate for the clerk or the people from the Library of Parliament to provide us with a supplement that will take into account the minister's testimony today. I think you will agree with me that this is very helpful testimony.

The Chair: Absolutely.

[*English*]

There's no doubt about that. First of all, we would not have time, in my opinion, to go through the 15 pages of the draft report that has already been circulated. With the time left to us, we would only do a couple of pages, if I might say so.

On the other hand, I understand the preoccupation of keeping the goodwill of this committee to achieve a result. We're very close to the end.

I know that amendments have been circulated by the President of the Treasury Board, and I understand that they are in your possession now. There might be questions about the text, as Senator Batters seems to have alluded to. We'll have ample time tomorrow to look into those if honourable senators have already had the opportunity to consider them. I understand that amendments are also coming from the opposition side and even among the independent side. I know we'll have a number of amendments to consider. There is no doubt about that.

Senator Ringuette: One of the things I wanted to say is that, in good faith, the Treasury Board has forwarded to you, chair, and for all the members of the committee, the proposed amendments from government. Since that's already in your possession and you can read and reflect on their effect on Bill C-58, I would have liked to have the same *politesse* to have other proposed amendments that would be discussed tomorrow, but that's your decision to make.

Essentially, chair, I would like to know if the intent tomorrow is to deal with all the amendments. Or is the intent of the group to meet for one hour and 45 minutes or two hours? I don't know.

The Chair: We have an allocated time period for the meeting of this committee, which is tomorrow from 10:30 to 12:30, our usual time slot. If we are close to finishing and it is the will of

Je suis tout à fait d'accord avec vous, sénateur Carignan. Le comité ne devrait pas commencer à examiner des amendements le jour où nous entendons un témoin. Nous préférons avoir une période de réflexion. Je suis tout à fait d'accord avec cela et je l'appuie.

Toutefois, l'ébauche de rapport est essentiellement un résumé de ce que nous avons fait. C'est davantage une discussion sur le choix des mots que sur les textes juridiques.

[*Français*]

Le sénateur Carignan : Il serait approprié que le greffier ou les gens de la Bibliothèque du Parlement nous fournissent un supplément qui tiendra compte du témoignage du ministre aujourd'hui. Je crois que vous serez d'accord avec moi pour dire qu'il s'agit d'un témoignage fort pertinent.

Le président : Absolument.

[*Traduction*]

Cela ne fait aucun doute. Tout d'abord, nous n'aurions pas le temps, à mon avis, de parcourir les 15 pages de l'ébauche de rapport qui a déjà été distribuée. Avec le temps qu'il nous reste, nous ne ferions que quelques pages, si je puis dire.

Par ailleurs, je comprends qu'on veuille garder la bonne volonté du comité pour obtenir un résultat. Nous sommes très près de la fin.

Je sais que la présidente du Conseil du Trésor a distribué les amendements, et je crois savoir qu'ils sont en votre possession. Il pourrait y avoir des questions au sujet du texte, comme la sénatrice Batters semble y avoir fait allusion. Nous aurons amplement le temps demain de les examiner si les honorables sénateurs en ont déjà eu l'occasion. Je crois comprendre que les amendements viennent aussi de l'opposition et même des députés indépendants. Je sais que nous aurons un certain nombre d'amendements à examiner. Cela ne fait aucun doute.

La sénatrice Ringuette : L'une des choses que je voulais dire, c'est que, de bonne foi, le Conseil du Trésor vous a transmis, monsieur le président, ainsi qu'à tous les membres du comité, les amendements proposés par le gouvernement. Puisque c'est déjà en votre possession et que vous pouvez lire et réfléchir à leur effet sur le projet de loi C-58, j'aurais aimé avoir la même politesse pour avoir d'autres propositions d'amendement qui seraient discutées demain, mais c'est votre décision.

Essentiellement, monsieur le président, j'aimerais savoir si l'intention de demain est de traiter de tous les amendements. Ou le groupe a-t-il l'intention de se réunir pendant 1 heure et 45 minutes ou 2 heures? Je ne sais pas.

Le président : Nous avons une période réservée pour la réunion du comité, qui aura lieu demain de 10 h 30 à 12 h 30, soit la période habituelle. Si nous sommes sur le point de

the members to continue to work to wind up, we thought at steering — and when I say that, it's not my decision but a consensus decision we took at steering. Since the minister was to be here for an hour — and it went more than an hour, and I think it was helpful to have the minister for all the senators around the table — steering was of the opinion that the best way to use the time left was to start looking into the draft report. As I said, the draft report is not amendments; it is essentially a resumé of what the committee has been hearing.

It is helpful to have that draft report. When we considered Bill C-74 and Bill C-86, the draft reports were very essential. A draft report is a very important element of our deliberations.

Of course, if honourable senators think that their minds are more scattered this afternoon and not up to concentrating on revising the text, I'm in the hands of the committee.

But to answer your question directly, it was, as Senator Boisvenu will confirm, the intention to complete clause-by-clause consideration of the bill tomorrow so that the chair is in a position to report to the house, since we have completed our list of witnesses; the minister's appearance closed the list of witnesses.

We already have a draft report, which has been widely circulated and is almost in good shape and form. We had the contributions of Senators Boisvenu, Dupuis, Pratte and myself to make sure the text reflects the consensus. Of course, tomorrow, a large part of our time will be devoted to the amendments. I understand that the government's amendments are in sync with a letter I have received, and circulated to the committee, from the Treasury Board chair, who happens to be Minister Philpott.

I need a motion of this committee to print that letter in our minutes because I think there are very important commitments in it for the follow-up within a year's time, where consideration of the act would be open for review.

I understand that the amendments of the government are in sync with the testimony of Minister Brison, where he outlined precisely the amendments that the government was considering. I think you have a copy of those amendments in hand. They were circulated yesterday; I have the confirmation from the clerk. That's where we stand.

As I say, I'm in the hands of this committee to make sure that we wind up our consideration of Bill C-58, which I think has been exemplary in terms of hearing witnesses and expertise and raising issues. There are issues, of course, in that letter that will need to be addressed in the future.

terminer et que les membres du comité souhaitent continuer à travailler pour conclure, nous avons pensé au comité de direction — et quand je dis cela, ce n'est pas ma décision, mais une décision consensuelle que nous avons prise au comité de direction. Étant donné que le ministre devait être ici pendant une heure — et cela a duré plus d'une heure, et je pense qu'il a été utile d'avoir le ministre pour tous les sénateurs autour de la table —, le comité de direction était d'avis que la meilleure façon d'utiliser le temps qui restait était de commencer à examiner l'ébauche du rapport. Comme je l'ai dit, l'ébauche de rapport n'est pas un amendement; il s'agit essentiellement d'un résumé de ce que le comité a entendu.

Il est utile d'avoir cette ébauche de rapport. Lorsque nous avons étudié les projets de loi C-74 et C-86, les ébauches de rapport étaient essentielles. Un projet de rapport est un élément très important de nos délibérations.

Bien sûr, si les honorables sénateurs pensent que leur esprit est plus éparpillé cet après-midi et qu'ils ne se concentrent pas sur la révision du texte, je m'en remets au comité.

Mais pour répondre directement à votre question, comme le sénateur Boisvenu le confirmera, l'intention était de terminer l'étude article par article du projet de loi demain afin que le président soit en mesure de faire rapport au Sénat, puisque nous avons terminé notre liste de témoins; la comparution du ministre a mis fin à la liste des témoins.

Nous avons déjà une ébauche de rapport, qui a été largement diffusée et qui est presque en bon état. Nous avons eu la contribution des sénateurs Boisvenu, Dupuis, Pratte et moi-même pour nous assurer que le texte reflète le consensus. Bien sûr, demain, une grande partie de notre temps sera consacrée aux amendements. Je crois comprendre que les amendements proposés par le gouvernement concordent avec une lettre que j'ai reçue et distribuée au comité par la présidente du Conseil du Trésor, qui se trouve à être la ministre Philpott.

J'ai besoin d'une motion du comité pour imprimer cette lettre dans notre procès-verbal parce que je pense qu'elle contient des engagements très importants pour le suivi dans un an, où la loi ferait l'objet d'un examen.

Je crois comprendre que les amendements proposés par le gouvernement concordent avec le témoignage du ministre Brison, qui a décrit précisément les amendements que le gouvernement envisageait. Je pense que vous avez une copie de ces amendements en main. Ils ont été distribués hier; j'ai la confirmation de la greffière. Voilà où nous en sommes.

Comme je l'ai dit, je m'en remets au comité pour veiller à ce que nous terminions notre étude du projet de loi C-58 qui, à mon avis, a été exemplaire pour ce qui est d'entendre des témoins, d'acquérir de l'expertise et de soulever des questions. Il y a bien sûr des questions dans cette lettre qui devront être abordées plus tard.

We have a proposal of Senator Boisvenu to adjourn. I've heard some comments around the table. Are there any other comments, honourable senators?

We'll deal first with the proposal of Senator Boisvenu, and then I will seek a motion from honourable senators to move that the letter addressed to the chair of the committee and its appendix be added to the minutes of this day's sitting.

Yes, Senator McCoy? Is it on the motion of printing the letter I received as chair in relation to explanation of the bill?

Senator McCoy: It's on a related matter.

The Chair: Let's deal first with that one so we proceed in order.

Are any senators opposed that we print in the minutes of today's sitting the letter and the appendix from the Treasury Board chairperson in relation to this bill?

Seeing no objection, it is agreed. The letter will be appended in this day's minutes of our sitting.

Could we come back, then, to the motion of the Senator Boisvenu?

Yes, Senator Lankin.

Senator Lankin: Before we actually adjourn, it's fairly moot, but I'm supporting that. I wanted to raise a procedural question. May I?

The Chair: Yes.

Senator Lankin: I, unfortunately, will not be here tomorrow, but Senator McCoy is kindly subbing for me and with all the appropriate paperwork. May I share with her my copy of the draft report?

The Chair: Yes, of course.

Senator Lankin: Okay. I just wanted to be sure.

The Chair: As I say, the draft report normally remains a document that is dealt with in camera, unless we have a motion to sit in public to study the draft report. But I see that there is concurrence around the table. Of course, Senator McCoy, being an experienced senator, knows that she has to keep it confidential because the documents remain confidential at this stage.

Senator McCoy: Thank you for your courtesy on that.

Nous avons une proposition d'ajournement du sénateur Boisvenu. J'ai entendu certains commentaires autour de la table. Y a-t-il d'autres commentaires, honorables sénateurs?

Nous allons d'abord examiner la proposition du sénateur Boisvenu, puis je demanderai aux honorables sénateurs de proposer que la lettre adressée au président du comité et son annexe soient ajoutées au procès-verbal de la séance d'aujourd'hui.

Oui, sénatrice McCoy? S'agit-il de la motion d'impression de la lettre que j'ai reçue en tant que président au sujet de l'explication du projet de loi?

La sénatrice McCoy : C'est sur une question connexe.

Le président : Occupons-nous d'abord de cette question pour que nous puissions procéder dans l'ordre.

Y a-t-il des sénateurs qui s'opposent à ce que nous imprimions dans le procès-verbal de la séance d'aujourd'hui la lettre et l'annexe de la présidente du Conseil du Trésor au sujet du projet de loi?

Comme il n'y a pas d'objection, la motion est adoptée. La lettre sera annexée au procès-verbal de notre séance d'aujourd'hui.

Pourrions-nous alors revenir à la motion du sénateur Boisvenu?

Oui, sénatrice Lankin.

La sénatrice Lankin : Avant de lever la séance, je dois dire que c'est assez inutile, mais je suis d'accord. Je voulais soulever une question de procédure. Puis-je?

Le président : Oui.

La sénatrice Lankin : Malheureusement, je ne serai pas ici demain, mais la sénatrice McCoy a la gentillesse de me remplacer et de remplir toute la paperasse nécessaire. Puis-je lui remettre mon exemplaire du projet de rapport?

Le président : Oui, bien sûr.

La sénatrice Lankin : D'accord. Je voulais simplement m'en assurer.

Le président : Comme je l'ai dit, l'ébauche de rapport demeure normalement un document qui est examiné à huis clos, à moins que nous ayons une motion pour siéger en public pour étudier l'ébauche de rapport. Mais je vois qu'il y a consensus autour de la table. Bien sûr, la sénatrice McCoy, qui a beaucoup d'expérience, sait qu'elle doit préserver la confidentialité des documents parce qu'ils demeurent confidentiels à ce stade-ci.

La sénatrice McCoy : Merci de votre courtoisie.

On a related matter, I spoke with Senator Dupuis today. She has written out observations in English and French. Have you got a copy of these?

The Chair: I might have received them at my office, but I was not informed.

Senator McCoy: She has identified seven commitments that were made in the letter to which you just referred that she thought ought to be captured, in the words of the minister, in the observations.

The Chair: I will make sure that the document is circulated among the members so when we get to that stage of our work on observations, we will have the document on hand.

Senator McCoy: I think she might have forwarded copies to the clerk.

The Chair: She might have sent it to the clerk.

Senator McCoy: I'm sure the clerk will help all of us. I undertook to bring this to put it on the record, so I have fulfilled my undertaking.

The Chair: It's noted and will be circulated.

Senator McCoy: Thank you.

The Chair: We're back to Senator Boisvenu's motion. Any other comments?

Do I need to call a vote? Is there consensus?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Thank you, honourable senators.

The meeting is adjourned to the call of the chair tomorrow morning at 10:30 to proceed with clause-by-clause consideration of the bill and study on the report and observations.

(The committee adjourned.)

Dans le même ordre d'idées, j'ai parlé à la sénatrice Dupuis aujourd'hui. Elle a rédigé des observations en anglais et en français. En avez-vous une copie?

Le président : Je les ai peut-être reçus à mon bureau, mais je n'en ai pas été informé.

La sénatrice McCoy : Elle a relevé sept engagements qui ont été pris dans la lettre à laquelle vous venez de faire allusion et qui, selon elle, devraient être pris en compte dans les observations, selon les mots de la ministre.

Le président : Je veillerai à ce que le document soit distribué aux membres du comité afin que, lorsque nous en serons à cette étape de notre travail sur les observations, nous ayons le document sous la main.

La sénatrice McCoy : Je pense qu'elle en a peut-être fait parvenir des copies à la greffière.

Le président : Elle l'a peut-être envoyé à la greffière.

La sénatrice McCoy : Je suis sûre que la greffière va nous aider tous. Je me suis engagée à présenter cette motion pour qu'elle figure au compte rendu, et j'ai donc rempli mon engagement.

Le président : Nous en prenons note et nous vous le ferons parvenir.

La sénatrice McCoy : Merci.

Le président : Nous revenons à la motion du sénateur Boisvenu. Y a-t-il d'autres commentaires?

Dois-je mettre la question aux voix? Y a-t-il consensus?

Des voix : D'accord.

Le président : Merci, honorables sénateurs.

La séance est levée jusqu'à convocation de la présidence demain matin, à 10 h 30, pour procéder à l'étude article par article du projet de loi et à l'étude du rapport et des observations.

(La séance est levée.)

EVIDENCE

OTTAWA, Thursday, February 28, 2019

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-58, An Act to amend the Access to Information Act and the Privacy Act and to make consequential amendments to other Acts, met this day at 10:35 a.m. to give clause-by-clause consideration to the bill; and, in camera, for the consideration of a draft report.

Senator Serge Joyal (*Chair*) in the chair.

[*English*]

The Chair: Honourable senators, welcome to the committee this morning.

Do I understand that the officers from the Department of Justice are in the room in case there is any question in relation to an amendment? I understand also that there are officials from the Privy Council Office.

[*Translation*]

Good morning. I think there are also representatives from the Treasury Board Secretariat, aren't there? Yes.

[*English*]

Honourable senators, if there are any questions in relation to the interpretation of an amendment, of course, as usual we have the officers of those three departments in attendance for the benefit of senators.

Honourable senators, before I move directly to the clause-by-clause consideration of Bill C-58, I will make the usual announcement.

We will try to go in sequence. I will call the amendments by group, unless I have an amendment to a specific clause; then, of course, I will not put that clause to a vote until the amendments have been properly introduced and debated.

[*Translation*]

Senator Carignan: I was looking at our amendments, and I saw that there are sometimes related issues that will affect the amendments that might be proposed. There are a lot of amendments. Do I understand correctly that we are going to start with one group's amendments and then move on to the other group, or are we going to proceed clause by clause? Because it can be complicated to proceed clause by clause, given the subsequent amendments that may be made.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le jeudi 28 février 2019

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le projet de loi C-58, Loi modifiant la Loi sur l'accès à l'information, la Loi sur la protection des renseignements personnels et d'autres lois en conséquence, se réunit en public aujourd'hui, à 10 h 35, afin de procéder à l'étude article par article du projet de loi, puis à huis clos pour examiner un projet de rapport.

Le sénateur Serge Joyal (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

Le président : Honorables sénateurs, bienvenue à la séance de ce matin.

Dois-je comprendre que les fonctionnaires du ministère de la Justice sont dans la salle au cas où il y aurait des questions à propos d'un amendement? Je crois aussi comprendre que des hauts fonctionnaires du Bureau du Conseil privé sont aussi présents.

[*Français*]

Bonjour. Je crois qu'il y a également des représentants du Secrétariat du Conseil du Trésor, n'est-ce pas? Oui.

[*Traduction*]

Honorables sénateurs, si vous avez des questions à propos de l'interprétation d'un amendement, nous pouvons, bien entendu, consulter comme d'habitude les fonctionnaires de ces trois ministères, qui assistent à la séance pour aider les sénateurs.

Honorables sénateurs, avant de passer à l'étude article par article du projet de loi C-58, je vais faire l'annonce habituelle.

Nous allons essayer de procéder par ordre séquentiel des articles. Je nommerai les amendements par groupe, sauf si un article particulier fait l'objet d'un amendement. Bien entendu, dans ce cas-là, je ne mettrai pas l'article aux voix tant que les amendements n'auront pas été présentés et débattus adéquatement.

[*Français*]

Le sénateur Carignan : Je regardais nos amendements, et j'ai vu qu'il y avait parfois des sujets connexes qui vont affecter les amendements que l'on peut proposer. Il y a énormément d'amendements. Est-ce que je comprends qu'on va commencer par les amendements d'un groupe et par la suite aller à l'autre groupe, ou si nous allons procéder article par article? Parce que ça peut être compliqué de procéder article par article, compte tenu des amendements subséquents qui pourraient être apportés.

What I suggest is, for instance, I have seen that Senator Pratte, Senator Dalphond, Senator Ringuette and Senator McCoy.... I suggest we take these amendments and then look at how it affects our own amendments.

The Chair: As you know, the procedure is instead to follow the order of the clauses as they appear in the bill. My proposal to you is to proceed in sequential order of the clauses. So when I have a clause in front of me to which there is an amendment, then, of course, I won't put the clause to the vote until the amendment has been introduced, debated, accepted or rejected, and then return to the main clause.

We must ensure that we make progress on what I call the rationality of the bill and avoid going through all the subjects from one to the other without having completed the debate on a theme or section of the bill. However, I can understand the difficulty you are raising. I suggest that we proceed in this way. If there are significant amendments, that is, changes in number, for example, if, for example, a clause is withdrawn from the bill, obviously, this implies that, if this clause has been mentioned in subsequent clauses, the adjustments will have to be made accordingly.

At the end of our clause-by-clause study, I will seek the committee's consent to ensure that adjustments have been made to the numbers and references to the subsections that would have been removed to ensure that, when I report on the committee's proceedings, the bill as amended is absolutely, if I may say so, rational and fully adapted to the decisions that the committee has made.

That's how I suggested we proceed. The decision is in the hands of the committee. If the senators believe it would be easier to dispose of the amendments of either senator or the amendments proposed by Senator Ringuette... These are the amendments that the President of the Treasury Board raised when he appeared and in the letter we received earlier this week that is part of the minutes of the committee.

I want to make sure that we move forward in the study of the bill, which is very complex. I am also open to your suggestions.

Senator Gold: I agree with your approach, Mr. Chair. However, are we going to proceed immediately with the amendments without the text of the draft report?

The Chair: Yes, absolutely. Our goal isn't to start the discussion on the draft report. We would have done it yesterday because we had free time. This morning, we are going ahead with the clause-by-clause study of the bill, as agreed by the steering committee. Second, we will come back to this if we don't finish this morning. We will continue our work at the next

Ce que je suggère, c'est que, par exemple, j'ai vu le sénateur Pratte, le sénateur Dalphond, la sénatrice Ringuette et la sénatrice McCoy.... Qu'on prenne ces amendements et ensuite, on regardera comment cela affecte nos propres amendements.

Le président : Comme vous le savez, la procédure est plutôt de suivre l'ordre des articles tel qu'ils apparaissent dans le projet de loi. La proposition que je vous fais est de procéder en ordre séquentiel des articles. Donc, lorsque j'ai devant moi un article pour lequel il y a un amendement, à ce moment-là, évidemment, je ne mets pas l'article aux voix tant que l'amendement n'a pas été présenté, débattu, accepté ou refusé pour ensuite revenir à l'article principal.

Il faut s'assurer d'avoir une progression sur ce que j'appelle le rationnel du projet de loi et éviter de passer à travers tous les sujets de l'un à l'autre sans avoir terminé le débat sur un thème ou une section du projet de loi. Toutefois, je peux comprendre la difficulté que vous soulevez. Je suggère que nous procédions de cette façon. S'il y a des amendements conséquents, c'est-à-dire des changements de numéro, par exemple, si par exemple on retire un article du projet de loi, évidemment, cela suppose que, si cet article a été mentionné dans des articles subséquents, il faudra faire les ajustements en conséquence.

À la fin de notre étude article par article, je demanderai le consentement du comité pour nous assurer que les ajustements sont faits en fonction des numéros ou des références aux paragraphes qui auraient été éliminés pour s'assurer que, lorsque je ferai rapport des délibérations du comité, le projet de loi tel qu'amendé soit absolument, si j'ose dire, rationnel et tout à fait adapté aux décisions que le comité aura prises.

C'est la manière dont je suggérais de procéder. La décision est entre les mains des membres du comité. Si les sénateurs croient qu'il serait plus simple de disposer des amendements de l'un ou l'autre des sénateurs ou des amendements proposés par la sénatrice Ringuette... Ce sont les amendements que le président du Conseil du Trésor avait soulevés lors de sa comparution et dans la lettre que nous avons reçue au début de la semaine et qui fait partie du procès-verbal du comité.

Je veux m'assurer que nous progressons dans l'étude du projet de loi, qui est très complexe. Je suis également ouvert à vos suggestions.

Le sénateur Gold : Je suis d'accord avec votre approche, monsieur le président. Toutefois, est-ce qu'on procède immédiatement aux amendements sans le texte de l'ébauche de rapport?

Le président : Oui, absolument. Notre objectif n'est pas d'entamer la discussion sur l'ébauche du rapport. Nous l'aurions fait hier, parce que nous avions du temps libre. Ce matin, nous procédons à l'étude article par article du projet de loi, comme convenu par le comité de direction. En second lieu, nous y reviendrons si nous ne terminons pas ce matin. Nous

meeting, with the adoption of the report and any comments that may result from it. This is how the steering committee suggests we proceed.

Senator Ringuette: I fully agree with you, given the significant number of amendments. I noticed that some pertain to the same clause. So I think that proceeding clause by clause is entirely appropriate for our committee's work.

The Chair: Very well. I'd like to share some information with you. In our assessment with the clerk and staff of the Library of Parliament, we identified subsequent amendments to the proposed amendments. I can tell you that there is a subsequent amendment in Senator Pratte's amendment to clause 5. Since I have the report in front of me, I will help you to situate yourself in the evolution of the debate. Obviously, when I don't have the amendments, I won't be able to do this. We will adapt to the circumstances so that, at the very end, the bill remains fully rational. We will submit it at the end before I table it. Once I have your permission, we will do the final touch-ups of the bill so that we are sure that everything is in compliance. Obviously, that will be the latest version of the bill as we will be tabling it in the Senate. We will see if we make any changes at third reading but, when the bill leaves here, the text will be complete and definitive, and all the amendments will have been made.

Honourable senators, do we agree to proceed with a clause-by-clause consideration of Bill C-58, An Act to amend the Access to Information Act and the Privacy Act and to make consequential amendments to other Acts?

[*English*]

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Shall the title stand postponed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Agreed.

Is it agreed with leave that the committee be allowed to group clauses by 10 when appropriate?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Agreed.

Then shall clauses 1 to 4 carry?

Some Hon. Senators: Agreed.

Senator Batters: On division.

poursuivrons notre travail lors de la prochaine réunion, avec l'adoption du rapport et les observations qui pourraient en découler. C'est la façon dont le comité de direction nous suggère de procéder.

La sénatrice Ringuette : Je suis tout à fait d'accord avec vous, compte tenu du nombre important d'amendements. J'ai constaté que certains se rapportent au même article. Alors, je pense que le fait de procéder article par article est tout à fait approprié pour le travail de notre comité.

Le président : Très bien. Je tiens à vous faire part d'une information. Dans l'évaluation que nous avons faite avec la greffière et le personnel de la Bibliothèque du Parlement, nous avons identifié les amendements conséquents aux amendements proposés. Je peux vous dire que, à l'amendement du sénateur Pratte, à l'article 5, il y a un amendement conséquent. Puisque j'ai ce rapport devant moi, je vous aiderai à vous situer dans l'évolution du débat. Évidemment, lorsque je n'ai pas les amendements, je ne pourrai pas faire cet exercice. Nous allons nous adapter selon les circonstances pour que, à la toute fin, le projet de loi garde toute sa rationalité. Nous le soumettrons à la fin avant que je le dépose. Lorsque vous m'en aurez donné l'autorisation, nous ferons la dernière « toilette » du projet de loi pour nous assurer que tout est conforme. Évidemment, ce sera la dernière version du projet de loi telle que nous la déposerons au Sénat. Nous verrons si nous apporterons des modifications à l'étape de la troisième lecture, mais, lorsque le projet de loi sortira d'ici, le texte sera complet et définitif, et toutes les modifications auront été apportées.

Honorables sénateurs, est-il convenu de procéder à l'étude article par article du projet de loi C-58, Loi modifiant la Loi sur l'accès à l'information, la Loi sur la protection des renseignements personnels et d'autres lois en conséquence?

[*Traduction*]

Des voix : D'accord.

Le président : Est-il convenu de reporter l'étude du titre?

Des voix : Oui.

Le président : D'accord.

Est-il convenu que le comité soit autorisé à étudier les articles par groupe de 10, lorsque c'est approprié?

Des voix : Oui.

Le président : D'accord.

Alors, les articles 1 à 4 sont-ils adoptés?

Des voix : Oui.

La sénatrice Batters : Avec dissidence.

The Chair: Shall clause 5 carry? Before I call the vote, I understand that Senator Pratte has an amendment.

[*Translation*]

Can I ask the question? Does everyone have Senator Pratte's amendments and, in particular of course, the one on clause 5? I believe so.

Senator Pratte: In this case, it would simply be a matter of deleting clause 5. I don't know exactly how it's done, but it is a matter of deleting clause 5 of the bill. The purpose of the clause is to eliminate Info Source. Info Source is considered to still be a very important source of information to help requesters find the information they are looking for. It is proposed that clause 5 be deleted and restore what is currently in the act with respect to the publication of Info Source.

The Chair: I will reinterpret Senator Pratte's proposal. It can't hurt.

Senator Pratte: It wasn't clear?

The Chair: Senator Pratte is proposing that clause 5, which is on pages 2 and 3 of the bill, be deleted. To delete a clause, you simply need to vote against it. That's basically Senator Pratte's amendment. You have given the reasons for your decision to introduce this amendment. Are there any questions?

Senator Ringuette: Thank you. I would like to point out that Info Source is an old information model that was put in place in 1983, so basically when we didn't have all the technology and websites of the various government entities.

[*English*]

Senator McCoy, do you have a problem? No?

[*Translation*]

The various government entities actively publish the documents on the list within Info Source. This contributes to the efforts of departments in the dissemination of documents. This allows resources to be sought from each of these departments, which helps to provide information on sites and entities that may be required to provide documents to requesters under the Access to Information Act. I don't agree that clause 5 should be deleted and that a system I think is outdated should be maintained.

Clause 5 also specifies that each department should indicate the name of the person and how to contact the person who is to provide the information to the requester. What will happen if

Le président : L'article 5 est-il adopté? Avant de mettre l'article aux voix, je crois comprendre que le sénateur Pratte propose un amendement.

[*Français*]

Est-ce que je peux poser la question? Tout le monde a les amendements du sénateur Pratte et, en particulier, bien sûr, celui qui a trait à l'article 5? Je crois comprendre que oui.

Le sénateur Pratte : Il s'agirait dans ce cas-ci tout simplement de supprimer l'article 5. Je ne sais pas comment on procède exactement, mais il s'agit de supprimer l'article 5 du projet de loi. C'est l'article qui a pour objet d'éliminer Info Source. On estime qu'Info Source demeure une source d'information très importante pour aider les requérants à trouver l'information qu'ils cherchent. On propose de supprimer l'article 5 et de rétablir ce qui est dans la loi actuellement en ce qui a trait à la publication d'Info Source.

Le président : Je vais réinterpréter la proposition du sénateur Pratte. Cela ne peut pas nuire.

Le sénateur Pratte : Ce n'était pas clair?

Le président : Le sénateur Pratte suggère que l'article 5, qui se trouve aux pages 2 et 3 du projet de loi, soit supprimé. Pour supprimer un article, il s'agit tout simplement de voter contre. C'est l'essentiel de l'amendement du sénateur Pratte. Vous avez donné les raisons qui motivent votre décision de présenter cet amendement. Est-ce qu'il y a des questions?

La sénatrice Ringuette : Merci. Je tiens à vous signaler qu'Info Source est un vieux modèle d'information qui a été mis en place en 1983, donc, essentiellement, au moment où on n'avait pas toute la technologie et les sites web des différentes entités gouvernementales.

[*Traduction*]

Sénatrice McCoy, avez-vous un problème? Non?

[*Français*]

Les différentes entités gouvernementales publient activement les documents qui se trouvent sur la liste, à l'intérieur d'Info Source. Cela contribue aux efforts des ministères pour ce qui est de la diffusion des documents. Cela permet d'aller chercher des ressources dans chacun de ces ministères, ce qui contribue à fournir des informations sur les sites et sur les entités qui peuvent être appelées à fournir des documents aux requérants au titre de la Loi sur l'accès à l'information. Je ne suis pas d'accord que l'on supprime l'article 5 et qu'on maintienne un système qui, selon moi, est désuet.

Dans l'article 5, on spécifie aussi que chaque ministère devrait indiquer le nom de la personne et comment communiquer avec la personne qui doit fournir l'information au requérant. Qu'est-ce

clause 5 is deleted? How will requesters be able to find information? Who will be the contact person for each entity? The current system, which dates back to 1983, is outdated. We should move to the proactive model, which is being promoted. In short, I would like to keep clause 5.

The Chair: Senator Pratte, take notes so that you can share your observations once the senators have expressed their perspectives.

[*English*]

Senator McCoy: Thank you very much. I support the amendment in part because, as with all technology, there is a certain level of proficiency that many Canadians have mastered and many others have not. So before we completely eliminate means of navigating through what is a pretty complex collection of instruments in any government department or agency or institution, before we eliminate the old-fashioned way and just go with what the millennials are comfortable with, if I may say, I think we need to keep a system that is going to answer the needs of many people.

This isn't beyond just whether you are on the Internet or not. It really is a skill as to how to find information and ultimately, no doubt, we will get to the digital system which is being touted by open government. It will be helpful with portals and so forth, but I think we are a long way from that in the population of Canada and the skills necessary to navigate.

I have to say myself, being of the older generation, although I think I'm fairly computer literate, I find it very difficult to navigate on current government websites, for example, to find information. On the other hand, I'm quite familiar with waiting on a phone for up to an hour with my cellphone provider or other consumer services when they say, "Here is the name of the person to call," and then I end up being in a lineup. Ninety-ninth was the last one I was; it took hours. I don't think that is particularly helpful advance.

For all of those pragmatic reasons I think it's premature to eliminate Info Source at this stage. For a government that is dedicated to being open and transparent, I don't think it's an excuse to say it takes time and resources from people. I think the answer is to dedicate resources to delivering openness and transparency. Thank you.

qui va se passer si on supprime l'article 5? Comment les requérants pourront-ils retracer les informations? Qui sera la personne-ressource à contacter pour chaque entité? Le système actuel, qui date de 1983, est désuet. On devrait passer à la formule proactive, dont on fait la promotion. Bref, je souhaite conserver l'article 5.

Le président : Sénateur Pratte, prenez des notes, afin de pouvoir faire part de vos observations une fois les sénateurs auront exprimé leur point de vue.

[*Traduction*]

La sénatrice McCoy : Merci beaucoup. J'appuie l'amendement en partie parce que, bien que de nombreux Canadiens aient atteint un certain niveau de compétence en ce qui concerne l'ensemble des technologies, d'autres Canadiens ne les maîtrisent pas. Alors, avant d'éliminer complètement les moyens de naviguer dans ce qui constitue une collection assez complexe d'instruments que détiennent les ministères, les organismes ou les institutions, et avant de supprimer la vieille méthode et de nous contenter des outils que la génération du millénaire aime utiliser, si je peux m'exprimer ainsi, je pense que nous devrions maintenir un système qui répondra aux besoins d'un grand nombre de personnes.

Cela va plus loin que le fait d'être branché à Internet ou non. C'est vraiment une question d'habileté à trouver l'information voulue et, en fin de compte, il ne fait aucun doute que nous passerons un jour au système numérique tant vanté par le gouvernement ouvert. Le système doté de portails sera très utile, mais je pense que des membres de la population canadienne sont encore loin de posséder les compétences nécessaires pour s'y retrouver dans ces systèmes.

Étant moi-même membre de la vieille génération, je dois dire que, même si je me considère comme assez versée en informatique, je trouve qu'il est très difficile de naviguer dans certains des sites web actuels du gouvernement pour trouver, par exemple, les renseignements. En revanche, je m'y connais bien lorsqu'il s'agit d'attendre jusqu'à une heure au téléphone pour joindre mon fournisseur de services sans fil ou d'autres services à la clientèle. On me fournit le nom de la personne que je dois appeler, et je finis par faire partie d'une longue file d'attente. La dernière fois, j'étais au 99e rang. Cet appel a exigé des heures d'attente. Je ne crois pas que ce progrès technologique soit particulièrement utile.

Pour toutes ces raisons pratiques, je pense qu'il est prématuré d'éliminer Info Source pour le moment. Pour un gouvernement qui est déterminé à être ouvert et transparent, je pense que c'est une piètre excuse que de dire que ce système prive les gens de temps et de ressources. Je pense que la solution consiste à consacrer des ressources à la prestation de services ouverts et transparents.

Senator Batters: I have now heard from a couple of senators indicating why they disagreed with this particular amendment but I would like to hear a brief explanation from Senator Pratte, if he wouldn't mind, to explain why he is bringing forward this amendment.

I'm sorry, I heard you saying that you thought it was a bit premature for the amendment.

Senator McCoy: No, I thought it was premature to get rid of Info Source. The amendment would keep Info Source. I'm sorry if I was unclear on that. I'm glad you said that otherwise other people might have had that misapprehension. Thank you very much.

Senator Pratte: The current act already requires the applicant for access to information to make the request in writing and provide sufficient detail to enable an experienced employee of the institution with a reasonable effort to identify the record. And we know how much information there is in government and how difficult it is to find where the information is. Info Source, although I understand it is some burden for government institutions to publish all this information, it's extremely useful for people who are requesting the information because at least they have an idea where to find the information.

Now to Senator Ringuette's point that if we delete clause 5 of the bill then we delete the requirement of publishing the title and address of the appropriate official. Actually, it's already in the present act — the requirement to publish the name and the coordinates of the person to whom you should address your access to information request.

I think it's still necessary to keep Info Source to help applicants and therefore we should simply delete this part of the bill.

Senator Gold: I also lean toward supporting the amendment. I wanted a better sense, though, of what the actual burden would be on the government or ministry where we would retain Info Source, especially in an electronic age when cut and paste information is readily done.

The Chair: Is somebody from Treasury Board available to answer that question?

Ruth Naylor, Executive Director, Information and Privacy Policy Division, Treasury Board Secretariat: Thank you for the opportunity to speak to this. I should clarify that Info Source is a purely electronic resource right now. It requires each institution to describe its information holdings. The challenge is that the days in which it was established, in those information holdings an institution would describe what is held in a filing room. That was how it was begun and it was bigger than a phone

La sénatrice Batters : J'ai maintenant entendu quelques sénateurs expliquer pourquoi ils sont en désaccord avec cet amendement, mais, si le sénateur Pratte n'y voit pas d'inconvénient, j'aimerais qu'il m'explique brièvement son motif pour présenter cet amendement.

Je suis désolée. Je vous ai entendue dire qu'à votre avis, cet amendement était légèrement prématuré.

La sénatrice McCoy : Non, je pensais qu'il était prématuré de se débarrasser d'Info Source. L'amendement permettrait de conserver Info Source. Je suis désolée si mes propos n'étaient pas clairs à cet égard. Je suis contente que vous ayez mentionné cela, car autrement d'autres personnes auraient peut-être mal interprété mes propos. Merci beaucoup.

Le sénateur Pratte : La loi actuelle exige déjà que le demandeur présente sa demande d'accès à l'information par écrit et qu'il fournisse suffisamment de renseignements pour permettre à un employé d'expérience de l'institution de trouver le dossier en déployant un effort raisonnable. Et nous savons combien d'information le gouvernement détient et à quel point il est difficile de trouver l'endroit où l'information se trouve. Bien que je comprenne le fardeau que représente la publication de tous ces renseignements par les organismes gouvernementaux, Info Source est extrêmement utile aux gens qui demandent de l'information, parce que cet outil leur donne au moins une idée de l'endroit où l'information se trouve.

La sénatrice Ringuette a fait valoir que si nous supprimions l'article 5, nous éliminerions en même temps l'obligation de publier le titre et l'adresse du fonctionnaire approprié. En fait, la loi actuelle stipule déjà cette obligation — l'obligation de publier le nom et les coordonnées de la personne à qui vous devez adresser votre demande d'accès à l'information.

Je crois qu'il est encore nécessaire de conserver Info Source afin d'aider les demandeurs et, par conséquent, nous devrions simplement supprimer cette partie du projet de loi.

Le sénateur Gold : Je penche aussi en faveur de l'amendement. Toutefois, j'aimerais avoir une meilleure idée du fardeau qui pèserait sur le gouvernement ou le ministère si nous décidions de maintenir Info Source, en particulier à l'ère de l'électronique où l'information a déjà été copiée et collée.

Le président : Un représentant du Conseil du Trésor peut-il répondre à cette question?

Ruth Naylor, directrice exécutive, Division des politiques de l'information et de la protection des renseignements personnels, Secrétariat du Conseil du Trésor : Je vous remercie de l'occasion qui m'est donnée de m'exprimer à ce sujet. Je devrais préciser qu'Info Source est une ressource complètement électronique maintenant. Elle exige que chaque institution décrive ses fonds de renseignements. La difficulté, c'est qu'à l'époque où cette ressource a été créée, les institutions

book. The document was available on paper only at that time and it was in a library. People went to libraries because there was nowhere to go to the Internet to find out what an institution does and who does what. What does Public Safety Canada do, for example?

décrivaient le contenu de leur salle de dossiers dans ces fonds de renseignements. C'est ainsi que les choses ont commencé, et le document était plus volumineux qu'un annuaire téléphonique. Le document était offert en version papier seulement à cette époque, et cette copie était conservée dans les bibliothèques. Les gens fréquentaient les bibliothèques parce qu'ils ne pouvaient pas consulter Internet pour découvrir les activités d'une institution et le rôle de ses employés. Que fait Sécurité publique Canada, par exemple?

Sorry, your question was what was the burden on an institution?

Désolée, votre question portait sur le fardeau que cette ressource impose à une institution?

Senator Gold: What would be the burden now, in the 21st century? Information started out in paper and libraries, but presumably it's in some electronic form now. Were we to accept the amendment and maintain the provisions in the current act, what would the actual burden be, going forward, on a particular minister or department to have to comply with the current provisions?

Le sénateur Gold : Quel serait le fardeau actuellement, au XXI^{e} siècle? L'information, initialement sur papier et dans les bibliothèques, se trouve probablement sous forme électronique maintenant. Si nous adoptons l'amendement et maintenons les dispositions que comprend la loi actuellement, quel fardeau pèserait sur un ministre ou un ministère devant respecter les dispositions actuelles?

Ms. Naylor: I'll describe what departments do in order to update that description over and over. What an access to information office would do is to send out usually the old description, and that will be many pages. That's because it doesn't quite fit with how we work anymore. It's not like there is a file room where we save these kinds of documents. Instead, institutions have to figure out how to translate that in the modern era, where we're saving our information on giant information management repositories. Institutions try to do that translation and they have small descriptions they keep updating of "we save this kind of information" or "we retain that kind of information" or "we create this kind of information."

Mme Naylor : Voici ce que les ministères font pour mettre constamment à jour la description. Le bureau d'accès à l'information enverrait habituellement l'ancienne description, ce qui prendrait de nombreuses pages parce que cela ne cadre plus avec la manière dont nous travaillons maintenant. Il n'existe pas de pièce où sont conservés ces genres de documents. Les organismes doivent trouver un moyen de transposer les directives dans l'ère moderne, où l'information est conservée dans d'immenses dépôts de gestion de l'information. Les organismes tentent de transposer les pratiques, mettant constamment à jour de petites descriptions qui leur indiquent qu'ils conservent ou qu'ils créent telle ou telle information.

The other piece in Info Source now is the description of the organization of an institution, as well as its responsibilities. And that really duplicates all the information that's available on any of the websites for a federal institution. It has to be done in the Info Source requirements as a separate exercise.

En outre, Info Source donne maintenant une description de l'organisation et de ses responsabilités, faisant ainsi double emploi aux renseignements figurant sur les sites web des organismes fédéraux. Il faut aussi mettre à jour l'information dans Info Source.

It actually is quite arduous for a bigger institution that's going to take institutional resources in the ATIP office each year to do that work, plus the institutional resources in each of the responsibility centres where anyone is working and retaining information. That's the burden that's associated with it.

La tâche est en fait ardue pour les grands organismes, qui devront utiliser les ressources institutionnelles du bureau d'accès à l'information, ainsi que celles de chaque centre de responsabilités où des employés conservent de l'information dans le cadre de leur travail. C'est là le fardeau qui va de pair avec ce processus.

Senator McCoy: My question really piggybacks on your description of the process. It sounds like what a department would have to undergo is reasonable to me, but surely a department has to undergo that for itself. There must be a directory of information that the department uses itself. I find it difficult to believe this would take an enormous additional effort; incremental perhaps, but not onerous.

La sénatrice McCoy : En fait, ma question fait suite à votre description du processus. Il me semble que les mesures que le ministère doit prendre soient raisonnables, mais il doit certainement devoir agir de lui-même. Il doit certainement exister un répertoire de l'information qu'il utilise lui-même. Je peine à croire qu'il devrait déployer un effort supplémentaire substantiel. Il devrait peut-être entreprendre des démarches supplémentaires, mais ce n'est rien de laborieux.

Ms. Naylor: In practice now, because we use what we call GCdocs in our own department, it's an information management system that's entirely electronic and subdivided into various categories and re-subdivided again. So all the documents, for example, that my own group produces are all categorized within that electronic repository. That's real life how we work and, in a way, institutions now because of these old provisions ask to also describe it in a very different way.

So the theory, the intent behind the changed approach would be that institutions would make sure their description of their responsibilities and so on on the Internet must be up to date, and then an access to information office would be able to help in a request or through the duty to assist to know what's being held by an institution, help guide them either to that institution or tell them which institution would properly hold those records. There are two conflicting approaches.

Senator McCoy: So wouldn't it be easy, since the work is already done, to simply modernize Info Source?

Ms. Naylor: That's the intent of the amendment that's proposed in Bill C-58, to move away from this way of doing Info Source. Instead, it would be the work of providing that information to Canadians which is, in one sense, already being done by the information that's posted online, that is very copious information posted online by institutions about the nature of their work, in another sense taken up by the duty to assist which didn't exist in 1983. It was a letter somebody had to send in, in 1983, so they needed to have some kind of specification there of what they would like to see. So the ATIP office now has the responsibility to assist a requester to know what is being held.

[*Translation*]

Senator Ringuette: Currently, the people who respond to requests for information are working with the new electronic system to be more efficient, and, as Ms. Naylor just mentioned, in Bill C-58, the person who must provide the information has a responsibility to be in contact with the requester to ensure that the document provided is indeed the one indicated in the request. The person providing this information is working with the new system, which is much more efficient, on the Internet. Even if the person does not have access to the Internet or can't work with the Internet, this obligation remains for the person who will provide the information to help people making a request to find the document they are looking for.

It must be understood that maintaining the old system in place is becoming a little problematic, because of this obligation we have to the person who provides the information and who must

Mme Naylor : En fait, comme notre ministère utilise maintenant ce qui s'appelle GCdocs, il dispose d'un système de gestion de l'information entièrement électronique et subdivisé en diverses catégories elles-mêmes subdivisées. Par exemple, les documents que mon groupe prépare sont tous classés dans une catégorie dans ce dépôt électronique. C'est ainsi que nous travaillons et, d'une certaine manière, les organismes demandent maintenant de décrire les choses de façon très différente en raison des anciennes dispositions.

Selon la théorie et l'intention derrière la nouvelle approche, les organismes devraient mettre à jour la description de leurs responsabilités et d'autres renseignements sur Internet. Un bureau d'accès à l'information serait ensuite en mesure d'appuyer une demande ou, en vertu du devoir de prêter assistance, de savoir ce qu'un organisme conserve, d'orienter les recherches à l'intérieur même de l'organisme ou de diriger les demandeurs vers l'organisme qui détient les dossiers. Il existe deux approches conflictuelles.

La sénatrice McCoy : Ne serait-il pas facile de simplement moderniser Info Source, puisque le travail est déjà fait?

Mme Naylor : L'intention de la modification proposée dans le projet de loi C-58 consiste à rompre avec cette manière d'utiliser d'Info Source. Il faudrait plutôt fournir l'information aux Canadiens, ce qui est déjà fait, d'une certaine manière, puisque l'information est publiée en ligne. Les organismes publient déjà une somme substantielle de renseignements en ligne sur la nature de leur travail, conformément au devoir de prêter assistance qui n'existait pas en 1983. C'est une lettre qu'il fallait envoyer en 1983; les demandeurs devaient donc fournir une certaine description de ce qu'ils voulaient recevoir. Le bureau d'accès à l'information a maintenant la responsabilité d'aider le demandeur à savoir quelle information est conservée.

[*Français*]

La sénatrice Ringuette : Actuellement, les gens qui répondent aux demandes d'information travaillent avec le nouveau système électronique afin d'être plus efficaces, et, comme Mme Naylor vient de le mentionner, dans le projet de loi C-58, la personne qui doit fournir l'information a la responsabilité d'être en contact avec le demandeur pour s'assurer que le document fourni est bel et bien celui qui est indiqué dans la demande. La personne qui fournit cette information travaille avec le nouveau système, qui est beaucoup plus efficace, sur Internet. Même si la personne n'a pas accès à Internet ou si elle ne peut pas travailler avec Internet, cette obligation demeure, pour la personne qui fournira l'information, d'aider celui ou celle qui fait une demande pour retrouver le document qu'il ou elle recherche.

Il faut comprendre que maintenir le vieux système en place devient un peu problématique, à cause de cette obligation que nous avons envers la personne qui fournit l'information et qui

help identify the document. This is now done electronically by the departmental employee.

[*English*]

The Chair: I will invite Senator Pratte to conclude before I call the vote on the amendment.

[*Translation*]

Senator Pratte: It's important to ensure that the people requesting information have all the necessary tools to be on equal footing with the government institution from which they are requesting information, and not in a situation of dependency.

Of course, there are people who will ask for information and won't bother to do even minimal research. They will simply call and say they are looking for a document. However, most people who are going to make an access to information request like to have an idea of where the information is and not be completely at the mercy of the government institution from which they are requesting the information. They don't like having to call to ask where the document they are looking for is located. At that point, they become independent of an institution that is almost in a conflict of interest. I think Info Source, which is on the Internet, is an excellent tool. I use it and find very useful information that is not easily found on a department's website if you don't know Info Source and don't know where to look.

Senator Carignan: I agree with Senator Pratte. The more sources of information we have, the more they are fed, and the more we promote access to information. The purpose of the bill is to open up information, to communicate it. We have a tool that works, so we have no reason to eliminate a source that is appreciated and used. I'm in favour of the amendment.

[*English*]

The Chair: Seeing no other senators, I will now put the motion in amendment to a vote.

Is it your pleasure, honourable senators, to adopt the motion in amendment?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Agreed. On division?

Senator Ringuette: On division.

The Chair: I will play my role in identifying the consequential amendments that will be in clause 13 and clause 41 of the bill later on in the procedure, but I want to signal

doit aider à identifier le document. Cela se fait maintenant sous forme électronique par l'employé du ministère.

[*Traduction*]

Le président : J'inviterai le sénateur Pratte à conclure son propos avant de mettre l'amendement aux voix.

[*Français*]

Le sénateur Pratte : Il faut faire en sorte que la personne qui demande de l'information ait en main tous les outils nécessaires pour être d'égal à égal avec l'institution gouvernementale à laquelle elle demande l'information, et non en situation de dépendance.

Bien sûr, il y a des gens qui vont demander de l'information et qui ne se donneront pas la peine de faire une recherche, même minimale. Ils vont simplement téléphoner et dire qu'ils cherchent un document. Cependant, la plupart des gens qui vont faire une demande d'accès à l'information aiment bien avoir une idée eux-mêmes de l'endroit où se trouve l'information et ne pas être complètement à la merci de l'institution gouvernementale à laquelle ils demandent l'information. Ils n'aiment pas devoir téléphoner pour demander où se trouve le document qu'ils cherchent. À ce moment-là, ils deviennent indépendants d'une institution qui est presque en conflit d'intérêts. J'estime qu'Info Source, qui est sur Internet, est un excellent outil. Je l'utilise et j'y trouve des informations très utiles qui ne se retrouvent pas facilement sur le site web d'un ministère, si on ne connaît pas Info Source et qu'on ne sait pas où chercher.

Le sénateur Carignan : Je suis d'accord avec le sénateur Pratte. Plus on a de sources d'information, plus elles sont alimentées, plus on favorise l'accès à l'information. L'objectif du projet de loi est d'ouvrir l'information, de la communiquer. On a un outil qui fonctionne, donc on n'a aucune raison d'éliminer une source qui est appréciée et utilisée. Je suis plutôt en faveur de l'amendement.

[*Traduction*]

Le président : Voyant qu'aucun autre sénateur ne souhaite intervenir, je mettrai maintenant la motion d'amendement aux voix.

Plaît-il aux distingués sénateurs d'adopter la motion d'amendement?

Des voix : Oui.

Le président : D'accord. Avec dissidence?

La sénatrice Ringuette : Avec dissidence.

Le président : Je jouerai mon rôle en signalant les amendements corrélatifs qui toucheront les articles 13 et 41 du projet de loi plus tard au cours du processus, mais je tiens à

that I keep track of the adjustments of the bill to ensure that the officers of the various departments that are in attendance this morning also do their homework so that we can, at the end, have a bill that is in sync with the decision of the committee.

We now move to clause 6 of the bill. I understand that we have an amendment from Senator Carignan.

[*Translation*]

Senator Carignan: The purpose of my amendment is to delete clause 6 completely and return to the original legislation. Perhaps we should proceed with mine first.

The Chair: I agree with you, Senator Carignan, but perhaps it would be helpful for the honourable senators—

Senator Carignan: Hear them both at the same time.

The Chair: —to see what Senator Pratte's objective was, because there might be an adjustment to be made that could answer the questions of some people.

Senator Carignan: That's fine with me.

Senator Gold: I have a procedural question. I have the documents we received. Does that also include the proposed amendments, which will be proposed by Senator Carignan or other senators?

Senator Carignan: They are included, but as soon as they are presented, the clerk will be able to distribute them.

[*English*]

The Chair: Before Senator Carignan formally moves his amendment, he has explained the objective, which is to delete, which is easy to understand. But before he formally moves the substance of his amendments, it would be appropriate also to hear what Senator Pratte has in mind. Maybe there are answers to the preoccupation of Senator Carignan.

[*Translation*]

Senator Pratte, can you explain the substance of your amendment?

Senator Pratte: Actually, what the amendment will do is... Wait a moment while I find it.

The Chair: It's on page 3. We're still on page 3 and, if I understand correctly, you would replace lines 23 and 24 with a specific text.

Senator Pratte: Yes, but I want to make sure I'm fully understood. I am opposed to clause 6 of the bill, but I was assuming that the government would propose an amendment that

souligner que je suis le fil des amendements au projet de loi afin de m'assurer que les fonctionnaires des divers ministères qui témoignent ce matin accomplissent également leur devoir pour que nous puissions avoir, en fin de processus, un projet de loi conforme à la décision du comité.

Nous passons maintenant à l'article 6 du projet de loi. Je crois comprendre que le sénateur Carignan propose d'y apporter un amendement.

[*Français*]

Le sénateur Carignan : Mon amendement a pour objectif de biffer complètement l'article 6 pour revenir à la loi originale. Peut-être qu'on devrait procéder avec le mien en premier lieu.

Le président : Je suis d'accord avec vous, sénateur Carignan, mais peut-être qu'il serait utile que les honorables sénateurs...

Le sénateur Carignan : Entendent les deux en même temps.

Le président : ... voient quel était l'objectif du sénateur Pratte, parce qu'il y aurait peut-être un ajustement à faire qui pourrait répondre aux questions de certains.

Le sénateur Carignan : Cela me va.

Le sénateur Gold : J'ai une question de procédure. J'ai les documents que nous avons reçus. Est-ce que cela comprend aussi les amendements proposés, qui seront proposés par le sénateur Carignan ou d'autres sénateurs?

Le sénateur Carignan : Ils sont compris, mais dès qu'ils seront présentés, la greffière pourra les distribuer.

[*Traduction*]

Le président : Le sénateur Carignan a expliqué l'objectif de son amendement, lequel vise à biffer l'article. Cependant, avant qu'il ne présente la substance de son amendement, il conviendrait aussi d'entendre ce que le sénateur Pratte a en tête. Peut-être pourra-t-il fournir des réponses concernant les préoccupations du sénateur Carignan.

[*Français*]

Sénateur Pratte, pouvez-vous expliquer la substance de votre amendement?

Le sénateur Pratte : En fait, ce que l'amendement ferait, c'est... Attendez un peu que je me retrouve.

Le président : C'est à la page 3. Nous sommes toujours à la page 3 et, si je comprends bien, vous remplaceriez les lignes 23 et 24 avec un texte particulier.

Le sénateur Pratte : Oui, mais je veux qu'on me comprenne bien. Je suis opposé à l'article 6 du projet de loi, mais je tenais pour acquis que le gouvernement allait proposer un amendement

would eliminate clause 6 or that you would do so. My amendment only concerns clause 6.1, but I am assuming that clause 6 will be eliminated.

Senator Carignan: I should table my amendment first.

Senator Pratte: Yes, I think so.

The Chair: I understand that the government has an amendment, since the Treasury Board President at the time, Mr. Brison, mentioned that there were aspects of clause 6.1 that he was prepared to withdraw, and this was confirmed in the letter from the current Treasury Board President that was circulated.

Senator Carignan: Can my amendment be distributed?

Shaila Anwar, Clerk of the Committee: Could you please give me the number?

Senator Carignan: It's C2.

Ms. Anwar: I'm going to ask you to read it.

Senator Carignan: It is fairly simple, in fact. It is written succinctly; the purpose is to completely delete clause 6 to return to section 6 in its original wording. It reads:

> A request for access to a record under this Act shall be made in writing to the government institution that has control of the record and shall provide sufficient detail to enable an experienced employee of the institution with a reasonable effort to identify the record.

So clause 6 of the current bill would be deleted to return to the original wording. I think that was also Minister Brison's intention. The Information Commissioner, Ms. Maynard, also testified to that effect. The proposal speaks for itself.

The Chair: So, for the amendment proposal, if I may, Senator Carignan, I will offer the same service as I offered Senator Pratte. I will explain what your text does in the text of the act.

So, honourable senators, if you take page 3 of the bill, in clause 6, the amendment is to delete lines 5 to 16 of the bill.

This allows you to understand exactly what Senator Carignan's proposal is about. Is that correct, Senator Carignan?

qui éliminerait l'article 6 ou que vous alliez le faire. Mon amendement ne porte que sur l'article 6.1, mais je tiens pour acquis que l'article 6 sera éliminé.

Le sénateur Carignan : Il faudrait déposer mon amendement en premier.

Le sénateur Pratte : Je pense que oui.

Le président : Je comprends que le gouvernement a un amendement, puisque le président du Conseil du Trésor de l'époque, M. Brison, avait mentionné qu'il y avait des éléments de l'article 6.1 qu'il était disposé à retirer et on en a eu confirmation dans la lettre de l'actuel présidente du Conseil du Trésor qui a circulé.

Le sénateur Carignan : Est-ce qu'on peut distribuer mon amendement?

Shaila Anwar, greffière du comité : Est-ce que vous pouvez me donner le numéro, s'il vous plaît?

Le sénateur Carignan : C'est le C2.

Mme Anwar : Je vais vous demander de le lire.

Le sénateur Carignan : Il est assez simple, dans le fond. Il est écrit de façon laconique; le but, c'est d'enlever complètement l'article 6 pour revenir à l'article 6 d'origine qui dit dans la loi actuelle :

> La demande de communication d'un document se fait par écrit auprès de l'institution et doit être rédigée en termes suffisamment précis pour permettre aux fonctionnaires expérimentés de l'institution pour trouver le document sans problème sérieux.

On biffe donc l'article 6 du projet de loi actuel pour revenir à la situation d'origine. Je pense que c'était aussi l'intention du ministre Brison. La commissaire à l'information, Mme Maynard, avait témoigné aussi à cet effet. C'est une proposition qui parle d'elle-même.

Le président : Donc, pour la proposition d'amendement, si vous me le permettez, sénateur Carignan, je vais offrir le même service que j'ai offert au sénateur Pratte. Je vais expliquer ce que votre texte fait dans le texte de loi.

Donc, honorables sénateurs, si vous prenez la page 3 du projet de loi, à l'article 6, l'amendement vise à supprimer les lignes 5 à 16 du projet de loi.

Cela vous permet de comprendre exactement quelle est la nature de la proposition du sénateur Carignan. Est-ce exact, sénateur Carignan?

Senator Carignan: Clearly, this does not leave a vacuum. The existing clause 6 states that requests shall be made in writing. It's the status quo for requests; you are not required to justify requests.

We don't want people to start being forced to justify a request. We don't want to send a message that, if you are interested in a certain topic, requests may well be handled differently, depending on who makes the request.

As we have seen, it is complicated, depending on who is requesting the information. We heard testimony from people in the media saying that they had someone else request records because, if they were the ones making the request, they may well have been treated differently. Imagine if you had to start justifying an access to information request. There is a significant risk. We want to eliminate that limitation.

[*English*]

Senator McCoy: Your explanation was extremely clear, but you talked about replacing lines 5 to 16 on page 3, and the amendment that I have here, C-2, is talking about replacing lines 6 to 17. When I look at 6 to 17 — is it a difference between the French version and the English version?

The Chair: Yes.

Senator McCoy: Thank you very much.

Senator Carignan: That's the reason why.

The Chair: It's essentially an adjustment.

Senator McCoy: That's good. Thank you. Sorry for the interruption.

The Chair: That's fine. It's a legitimate question.

[*Translation*]

Senator Ringuette: As I said earlier, given that some amendments have a very similar purpose, is it possible to table the amendment to clause 6 so that we can discuss it as well?

The Chair: Yes, that's what I pointed out earlier. As there are three overlapping amendments to clause 6, I will call the question on the amendments in order.

So there is a proposed amendment from Senator Carignan to delete clause 6, there is a proposal from Senator Pratte to amend part of clause 6, and the government also wants to amend it,

Le sénateur Carignan : C'est clair que cela ne laisse pas un vide. Il y a l'article 6 existant, qui prévoit qu'on présente la demande par écrit. On est dans le statu quo au niveau de la demande sans être obligé de motiver une demande.

Ce qu'on ne veut pas, c'est que les gens commencent à être obligés de motiver une demande, qu'on lance déjà un signal qu'on s'intéresse à un certain sujet et qu'il y a un risque d'avoir un traitement différent selon qui fait la demande.

Déjà, c'est compliqué, on l'a vu, selon qui demande l'information. On a eu des témoignages de gens des médias qui disaient qu'ils faisaient demander un document par quelqu'un d'autre, parce que, si c'était eux qui le demandaient, ils risquaient d'avoir un traitement différent. Imaginez s'il fallait commencer à justifier une demande d'accès à l'information. Il y a un risque important. C'est une limite qu'on veut éliminer.

[*Traduction*]

La sénatrice McCoy : Votre explication est limpide, mais vous avez proposé de remplacer les lignes 5 à 16 à la page 3, alors que dans l'amendement C-2 que j'ai ici, il est question des lignes 6 à 17. Y a-t-il une différence entre les versions française et anglaise?

Le président : Oui.

La sénatrice McCoy : Merci beaucoup.

Le sénateur Carignan : Voilà l'objectif de mon amendement.

Le président : Il s'agit essentiellement d'un ajustement.

La sénatrice McCoy : Bien. Merci. Désolée de vous avoir interrompus.

Le président : Il n'y a pas de problème. C'était une question légitime.

[*Français*]

La sénatrice Ringuette : Étant donné, comme je le disais plus tôt, qu'il y a des amendements qui se ressemblent beaucoup en ce qui a trait à leur objectif, est-il possible de déposer l'amendement concernant l'article 6 afin qu'on puisse en discuter aussi?

Le président : Oui, c'est ce que j'ai souligné plus tôt. Comme il y a trois amendements qui se chevauchent par rapport à l'article 6, j'appellerai le vote sur les amendements dans l'ordre.

Il y a donc une proposition d'amendement de la part du sénateur Carignan afin d'éliminer l'article 6, il y a une proposition du sénateur Pratte visant à modifier un élément de

I believe. Since it has not yet been submitted to the committee, I will let you express the government's objective with your amendment.

Senator Ringuette: The objective is the same, but it also includes specific requirements. So, Senator Carignan, you have the amendment I have, it's PR1.

The Chair: Clause 6, page 3.

Senator Carignan: Okay, I have it.

Senator Ringuette: Essentially, the amendment is, as the minister indicated in the letter we received this week from the Treasury Board, that all specific requirements with respect to records be removed. I will continue in English.

The Chair: Lines 5 to 16, on page 3. I have them.

[*English*]

Senator Ringuette: And we would be adding, after line 17, the following:

6 The Act is amended by adding the following after section 6:

1.1 Time limit suspended; Notice — suspension, in 1.3; and Notice — end of suspension.

[*Translation*]

It is much clearer and I would even say much more necessary than notices. If suspension is necessary to meet the needs, let it be included in clause 6.

Senator Carignan: I understand that the government's amendment is to maintain the current clause 6 by adding—

Senator Ringuette: No.

Senator Dalphond: Except in the English version.

Senator Carignan: It keeps it in the English version, that's right.

Senator Ringuette: Yes.

Senator Carignan: It is not changing it in the English version. When I read the first part of the English version, it seems to correspond to the current clause.

Senator Dalphond: It corresponds exactly to the current French version of the clause, the proposed version.

Senator Carignan: The English version was not consistent with the French version?

l'article 6, et il y a le gouvernement qui veut également le modifier, je crois, et, parce que cela n'a pas encore été présenté au comité, je vous laisse exprimer l'objectif que poursuit le gouvernement avec votre amendement.

La sénatrice Ringuette : L'objectif est le même, mais il inclut aussi des spécificités. Donc, sénateur Carignan, vous avez l'amendement que j'ai, c'est le PR1.

Le président : Article 6, page 3.

Le sénateur Carignan : Parfait, je l'ai.

La sénatrice Ringuette : Essentiellement, la modification apportée par cet amendement est, comme le ministre l'avait indiqué dans la lettre que nous avons reçue cette semaine du Conseil du Trésor, qu'on enlèverait toutes les demandes de spécificité des documents. Je vais poursuivre en anglais.

Le président : Aux lignes 5 à 16, à la page 3. Je les ai.

[*Traduction*]

La sénatrice Ringuette : Et nous ajouterions ce qui suit après la ligne 17 dans la version anglaise :

6 The Act is amended by adding the following after section 6:

1.1 Time limit suspended; Notice — suspension, in 1.3; and Notice — end of suspension.

[*Français*]

C'est beaucoup plus clair et je dirais même beaucoup plus nécessaire que des avis, s'il y doit y avoir des périodes de suspension pour répondre aux besoins, que ce soit inclus à l'article 6.

Le sénateur Carignan : Je comprends que l'amendement du gouvernement est qu'il maintient l'article 6 actuel en ajoutant...

La sénatrice Ringuette : Non.

Le sénateur Dalphond : Sauf dans la version anglaise.

Le sénateur Carignan : Il le maintient dans la version anglaise, c'est ça.

La sénatrice Ringuette : Oui.

Le sénateur Carignan : Il ne le change pas dans la version anglaise. Quand je lis la première partie de la version anglaise, cela semble correspondre à l'état actuel de l'article.

Le sénateur Dalphond : Cela correspond exactement à la version française actuelle de l'article, la version proposée.

Le sénateur Carignan : La version anglaise n'était pas conforme à la version française?

Senator Dalphond: It had a few extra words.

[*English*]

The Chair: Maybe we could ask the representative of Treasury Board, since it's a government amendment. If you allow me, honourable senators, I will invite Ms. Naylor to come and explain why there's a change only in the English version and what it does, so that we understand everything that is pertaining to that section.

[*Translation*]

Ms. Naylor is also accompanied by Hélène Aubé, who is an analyst/advisor in the Information and Privacy Policy Division.

[*English*]

Ms. Naylor: The change in the English version that is introduced by this alternate wording — first it eliminates the new requirements. Second, it follows through on a change that is needed to speak to this part. It says: "A request for access to a record under this Part shall be made in writing to the government institution . . . ."

That's fairly technical, but Bill C-58 affects the Access to Information Act by dividing it into Parts 1 and 2 now. In a way, it's to make that necessary amendment to reflect a new structure of the Access to Information Act following Bill C-58. But it does eliminate, of course, the new requirements, as the minister had indicated.

The Chair: So it will eliminate paragraphs (a), (b) and (c)?

Ms. Naylor: That's correct.

The Chair: Those were the paragraphs that were the object of criticism by the Information Commissioner, if I remember.

Ms. Naylor: Yes, and the minister had indicated, when he spoke that —

Senator Dalphond: I think the old section 6 that you're replacing in the English part, but not in the French part. You're missing a few words.

[*Translation*]

Hélène Aubé, Analyst/Advisor, Information and Privacy Policy, Treasury Board of Canada Secretariat: We are doing exactly what the senators proposed. We are coming back to the current version of section 6. However, the current wording is different in the French and English versions. When you read the English version of the current Access to Information Act, it begins as follows:

Le sénateur Dalphond : Elle avait quelques mots de plus.

[*Traduction*]

Le président : Comme il s'agit d'un amendement du gouvernement, nous pourrions peut-être demander l'avis de la représentante du Conseil du Trésor. Si vous me le permettez, distingués sénateurs, j'inviterais Mme Naylor à venir expliquer pourquoi ce changement ne s'applique qu'à la version anglaise et ce qu'il vise à faire pour que nous comprenions tout ce qui concerne cet article.

[*Français*]

Mme Naylor est aussi accompagnée de Mme Hélène Aubé, qui est analyste/conseillère à la Division des politiques de l'information.

[*Traduction*]

Mme Naylor : Cet amendement vise à modifier le libellé de l'article dans la version anglaise, en éliminant d'abord les nouvelles obligations. De plus, il est cohérent avec une modification qu'il faut apporter à cet article, laquelle indique ce qui suit : « A request for access to a record under this Part shall be made in writing to the government institution... »

C'est assez technique, mais le projet de loi C-58 modifie la Loi sur l'accès à l'information en la divisant en deux parties. C'est, d'une certaine manière, un moyen de tenir compte de la nouvelle structure de la loi modifiée conformément au projet de loi C-58. L'amendement élimine toutefois les nouvelles obligations, comme le ministre l'a indiqué.

Le président : L'amendement élimine donc les alinéas a), b) et c) de la version anglaise?

Mme Naylor : En effet.

Le président : Si mes souvenirs sont bons, ce sont les alinéas que la commissaire à l'information a critiqués.

Mme Naylor : Oui, et le ministre a indiqué, lorsqu'il a parlé de...

Le sénateur Dalphond : Je pense que vous remplacez l'ancien article 6 dans la version anglaise, mais pas dans la version française. Il manque quelques mots.

[*Français*]

Hélène Aubé, analyste/conseillère, Division des politiques de l'information et de la protection des renseignements personnels, Secrétariat du Conseil du Trésor : On fait exactement ce qui a été proposé par les sénateurs. On revient à la version actuelle de l'article 6. Cependant, le libellé actuel est différent dans les versions française et anglaise. Quand vous lisez la version anglaise de l'actuelle Loi sur l'accès à l'information, cela commence ainsi :

[*English*]

6. A request for access to a record under this Part shall be made in writing to the government institution that has control of the record and shall provide sufficient detail to enable an experienced employee of the institution to identify the record with a reasonable effort.

[*Translation*]

So that passage is not in the French version. Given the new way the legislation will be designed with the new Part 2, we must change "this act" to "this part". That's the only proposed change.

Senator Carignan: I agree with that. Senator Ringuette, I understand that your amendment is PR1 on the page. There are also amendments that affect clause 6.1. I also have some comments to make on clause 6.1.

I had separated my amendments, one on clause 6 and one on clause 6.1. I agree with the first part of the amendment because I understand that those parts must be considered in our wording.

The Chair: Senator Carignan, we will separate Senator Ringuette's amendment, on the substance of the amendment and the objective.

I'm looking at Senator Pratte's amendment, dealing with lines 23 and 24. It is further on, it is in section 6.1. I'll put it aside and ask that we proceed with the vote on the amendment, if that's okay with you.

Let me read the text:

That Bill C-58 be amended in clause 6:

(a) by replacing lines 5 to 16, page 3 with the following:

Section 6 of the English version of the Act is replaced by the following:

[*English*]

The Chair: Thus:

6. A request for access to a record under this Part shall be made in writing to the government institution that has control of the record and shall provide sufficient detail to enable an experienced employee of the institution to identify the record with a reasonable effort.

[*Traduction*]

6. A request for access to a record under this Part shall be made in writing to the government institution that has control of the record and shall provide sufficient detail to enable an experienced employee of the institution to identify the record with a reasonable effort.

[*Français*]

Donc, ce passage n'est pas dans la version française. On doit, étant donné la nouvelle façon dont sera conçue la loi avec la nouvelle partie 2, changer « this act » par « this part ». C'est la seule modification qui est proposée.

Le sénateur Carignan : Je suis d'accord avec cela. Je comprends, sénatrice Ringuette, que votre amendement est le PR1 dans la page. Il y a aussi des amendements qui touchent l'article 6.1. J'ai des commentaires à faire également sur l'article 6.1.

J'avais séparé mes amendements, un sur l'article 6 et un autre sur l'article 6.1. Je suis d'accord avec la première partie de l'amendement, parce que je comprends que ce sont des parties dont il faut tenir compte dans notre libellé.

Le président : Nous allons séparer l'amendement de la sénatrice Ringuette, sénateur Carignan, sur la substance de l'amendement et de l'objectif.

Je regarde l'amendement du sénateur Pratte, qui était aux lignes 23 et 24. C'est plus loin, c'est dans l'article 6.1. Je le mets de côté et je vais demander de passer au vote sur l'amendement, si vous êtes d'accord.

Je lis le texte :

Que le projet de loi C-58 soit modifié, à l'article 6, soit modifié :

a) par substitution, aux lignes 5 à 16, page 3, de ce qui suit :

6 L'article 6 de la version anglaise de la même loi est remplacé par ce qui suit :

[*Traduction*]

Le président : Donc :

6. A request for access to a record under this Part shall be made in writing to the government institution that has control of the record and shall provide sufficient detail to enable an experienced employee of the institution to identify the record with a reasonable effort.

[*Translation*]

In paragraph (b), by adding the following after line 16 on page 3:

Senator Carignan: I don't think paragraph (b) should be there. Because paragraph (b) will create clause 6.1.

The Chair: Paragraph (b) introduces clause 6.1.

Senator Carignan: So you would have to remove (b), if you want to divide the two—

The Chair: If you want. I will come back to the second part of the motion.

[*English*]

Senator McCoy: I'm totally confused now, I'm sorry. Why are we not removing the equivalent French on lines 5 to 16 on page 3 of the bill?

The Chair: Because, as I am told by an officer of the department — but I don't want to put an answer in their mouth.

Ms. Aubé, if we are doing those changes in the English version, why are we not doing similar changes to the French version?

Ms. Aubé: The French version?

[*Translation*]

The Chair: Why is there no change to the French version when the English version is being changed?

Ms. Aubé: The motion is proposed in French. So we replace the lines—

Senator Ringuette: We have not received the French version.

Ms. Aubé: We are asking for the same change. The lines for clause 6 are deleted from the bill.

Senator Carignan: Are you suggesting that the French version be amended to be equivalent to the English version?

Ms. Aubé: Exactly.

Senator Dalphond: To add to the confusion, the amendment proposed by Senator Ringuette on behalf of the government is to replace clause 6 of the bill. The only difference, if I understand correctly, is that it removes the words—

[*Français*]

À l'alinéa b), par adjonction, après la ligne 16, page 3, de ce qui suit :

Le sénateur Carignan : Je pense que l'alinéa b) ne doit pas être là. Parce que l'alinéa b) va produire l'article 6.1.

Le président : L'alinéa b) introduit l'article 6.1.

Le sénateur Carignan : Alors il faudrait enlever le b), si on veut diviser les deux...

Le président : Si vous voulez. Je reviendrai sur la seconde partie de la motion.

[*Traduction*]

La sénatrice McCoy : Me voilà complètement mêlée. Pourquoi ne biffons-nous pas l'équivalent des lignes 5 à 16 de la page 3 de la version française du projet de loi?

Le président : Parce que, selon ce qu'une fonctionnaire du ministère m'indique... mais je ne veux pas répondre à sa place.

Madame Aubé, si nous apportons ces changements à la version anglaise, pourquoi n'en faisons-nous pas de semblables dans la version française?

Mme Aubé : La version française?

[*Français*]

Le président : Pourquoi n'y a-t-il pas de changement à la version française alors qu'on le fait à la version anglaise?

Mme Aubé : On propose la motion en français. Donc, on substitue les lignes...

La sénatrice Ringuette : On n'a pas reçu la version française.

Mme Aubé : C'est le même changement que l'on demande. On supprime dans le projet de loi les lignes qui concernent l'article 6.

Le sénateur Carignan : Vous suggérez que la version française soit modifiée pour qu'elle soit équivalente à la version anglaise?

Mme Aubé : Exactement.

Le sénateur Dalphond : Pour ajouter à la confusion, l'amendement proposé par la sénatrice Ringuette au nom du gouvernement est de remplacer l'article 6 du projet de loi. La seule différence, c'est qu'on a enlevé les mots, si je comprends bien...

[*English*]

> . . . and shall set out the following information and provide sufficient detail . . . .

Suspender or the belt. You remove one of them. I don't know.

The Chair: Keeping the braces, also, might be helpful.

Senator McCoy: I prefer Senator Carignan's amendment, which is more thorough.

Ms. Naylor: The explanation is exactly correct. Essentially, the French language does not need to be adapted. The English language does because of the differences in the way the provisions are prepared.

[*Translation*]

The Chair: Is everyone comfortable with that explanation?

[*English*]

We know what we're doing.

Senator McCoy: I disagree that it does, because on page 3 of the bill, very clearly in French — and I have a rudimentary understanding of French — clause 6 says in English:

> 6 Section 6 of the Act is replaced by the following:
>
> Request for access to record
>
> 6 . . . in writing . . . .
>
> (a) the specific subject matter of the request;
>
> (b) the type of record being requested;
>
> (c) the period for which the record is being requested or the date of the record.

That, in French, is a mirror image of what it says in English on page 3 in clause 6 of the bill.

So I don't understand why it wouldn't be removed. I think Senator Carignan has very clearly understood that, because his amendment is doing for the English what it does for the French, other than the line numbers.

The Chair: Any comments, Ms. Naylor, to the comments made by Senator McCoy?

Ms. Naylor: The explanation I will provide is just that, in effect, what this accomplishes — although it does, I understand, look a little disconcerting because it doesn't reference the French

[*Traduction*]

> . . . and shall set out the following information and provide sufficient detail . . . .

C'est l'un ou l'autre. On enlève un des deux. Je ne sais pas.

Le président : Il pourrait être utile de garder les crochets aussi.

La sénatrice McCoy : Je préfère l'amendement du sénateur Carignan, qui est plus exhaustif.

Mme Naylor : L'explication est tout à fait correcte. Essentiellement, la version française n'a pas besoin d'être amendée, mais la version anglaise doit l'être, et ce, parce qu'elles ont été rédigées différemment.

[*Français*]

Le président : Est-ce que tout le monde est à l'aise avec cette explication?

[*Traduction*]

Nous savons ce que nous faisons.

La sénatrice McCoy : Je ne suis pas d'accord, parce qu'à la page 3 du projet de loi, je constate, malgré ma compréhension rudimentaire de la question, que l'article 6 stipule très clairement ce qui suit en anglais :

> 6 Section 6 of the Act is replaced by the following:
>
> Request for access to record
>
> 6 . . . in writing . . . .
>
> (a) the specific subject matter of the request;
>
> (b) the type of record being requested;
>
> (c) the period for which the record is being requested or the date of the record.

Le français correspond à la teneur de l'article 6 à la page 3 de la version anglaise du projet de loi.

Je ne comprends donc pas pourquoi nous ne bifferions pas ces dispositions. Je pense que le sénateur Carignan l'a très bien compris, car son amendement vise à modifier tant la version anglaise que la version française, les numéros de ligne étant la seule différence.

Le président : Avez-vous quelque chose à répondre à la remarque de la sénatrice McCoy?

Mme Naylor : J'expliquerai les choses comme suit. Dans les faits, l'amendement, bien que je comprenne qu'il puisse sembler légèrement déconcertant parce qu'il ne fait pas référence à la

in the same way — it does accomplish the objective of eliminating the specific requirements in the French and English, and restores the language close to what's in the English in the French now.

There's also an adaptation, just for style, to the English. That's what this reflects. Paragraphs (a), (b) and (c) would be gone.

The Chair: That's what I understand. We do two things, in fact: We remove (a), (b) and (c), and we adjust the wording in English to fine-tune it to the substance of what there is in French.

Ms. Naylor: To the removal.

The Chair: That's essentially what I understand we're doing.

[*Translation*]

Senator Carignan: The French version will not be amended like the English version, which says "under this part".

The Chair: Exactly.

Senator Carignan: Do we have to add it in French?

Senator Dalphond: It is a serious problem. Period.

Senator Pratte: In the current legislation, the English section says "under this act," but the French version does not mention it, because I assume it is taken for granted.

Senator Carignan: The French version is clearer.

Senator Pratte: Perhaps.

[*English*]

Senator McCoy: That's true, but the current act which does say "request for access," et cetera, shall provide sufficient detail. The current act does not have the (a), (b), (c) in French but the current act will be changed if that is not removed.

Senator Pratte: It says "removed."

Senator McCoy: Where?

Senator Pratte: In French, it says here: ". . . *par substitution des partie 5 à 16*."

In the French version, you take out lines five to 16 and then you take this out totally.

Senator McCoy: That's where it is. That's what I am looking for.

version française de la même manière, permet d'éliminer les exigences précises dans les versions française et anglaise, et rapproche le libellé anglais du libellé français.

La version anglaise fait également l'objet d'une adaptation de style. Voilà ce dont il s'agit. Les alinéas a), b) et c) sont éliminés.

Le président : C'est ce que je comprends. Nous faisons deux choses : nous éliminons les alinéas a), b) et c), et nous modifions le libellé de la version anglaise pour qu'il corresponde à la substance de la version française.

Mme Naylor : Jusqu'au passage éliminé.

Le président : C'est essentiellement ce que je comprends que nous faisons.

[*Français*]

Le sénateur Carignan : La version française ne sera pas modifiée comme la version anglaise, où on dit « under this part ».

Le président : Exactement.

Le sénateur Carignan : Est-ce qu'on doit l'ajouter en français?

Le sénateur Dalphond : C'est un problème sérieux. Point.

Le sénateur Pratte : Dans la loi actuelle, l'article en anglais dit « under this act », mais la version française n'en fait pas mention, car je présume qu'on le tient pour acquis.

Le sénateur Carignan : La version française est plus claire.

Le sénateur Pratte : Peut-être.

[*Traduction*]

La sénatrice McCoy : C'est vrai, mais la loi indique actuellement que « La demande de communication... en des termes suffisamment précis ». La loi actuelle ne contient pas les alinéas a), b) et c) dans la version française, mais elle sera modifiée si ce passage n'est pas éliminé.

Le sénateur Pratte : Il est question d'élimination.

La sénatrice McCoy : Où?

Le sénateur Pratte : Dans la version française, on peut lire ce qui suit : « ... par substitution des parties 5 à 16 ».

Dans la version française, on élimine les lignes 5 à 16, puis on biffe entièrement le passage.

La sénatrice McCoy : C'est là. C'est le passage dont je parle.

The Chair: It's the same paragraph from the old act that remains in the new act. That's essentially what we are doing.

Senator Dalphond: The semicolon would become a period.

[*Translation*]

The Chair: Exactly, since paragraphs (a), (b) and (c) are being removed. Senator Dalphond, as I said at the outset, when we "groom" the bill, at the end of the process, we will remove the wrong commas, colons or semicolons that are no longer relevant in normal reading for the literal purposes of the bill.

Senator Carignan: I have never heard that expression, "grooming" a bill, but I understand what you mean.

The Chair: Thank you for your understanding, senator.

[*English*]

I will put the question to a vote for the first section of paragraph 6.

Is it agreed, honourable senators, that clause 6 of the English version of the bill is replaced by the following:

6. A request for access to a record under this Part shall be made in writing to the government institution that has control of the record and shall provide sufficient detail to enable an experienced employee of the institution to identify the record with a reasonable effort.

Is it agreed, honourable senators?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Agreed.

Senator McCoy: In English, would you not add lines 5 to 16 on page 3?

The Chair: Well, as I said, Bill C-56 in clause 6(b) amended by replacing lines 6 to 17 on page 3 with the following.

This is essentially as it should be understood in the context of the vote that I have called. Is it agreed, honourable senators?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Shall clause 6 as amended carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Carried.

Le président : La disposition reste la même entre l'ancienne et la nouvelle version. C'est essentiellement ce que nous faisons.

Le sénateur Dalphond : Le point-virgule deviendrait un point.

[*Français*]

Le président : Exactement, puisqu'on fait disparaître les alinéas a), b) et c). Sénateur Dalphond, comme je vous disais au début, lorsque nous « toiletterons » le projet de loi, à la fin, nous ferons disparaître les mauvaises virgules, les deux points ou les points virgules qui n'ont plus de pertinence pour la lecture normale aux fins littérales du projet de loi.

Le sénateur Carignan : Je n'avais jamais entendu cette expression, « toiletter » un projet de loi, mais je comprends votre objectif.

Le président : Merci, sénateur, de votre compréhension.

[*Traduction*]

Je vais mettre aux voix la première partie de l'article 6.

Plaît-il aux distingués sénateurs que l'article 6 de la version anglaise du projet de loi soit remplacé par ce qui suit :

6. A request for access to a record under this Part shall be made in writing to the government institution that has control of the record and shall provide sufficient detail to enable an experienced employee of the institution to identify the record with a reasonable effort.

Cela convient-il aux distingués sénateurs?

Des voix : Oui.

Le président : Adopté.

La sénatrice McCoy : En anglais, n'ajouteriez-vous pas les lignes 5 à 16 de la page 3?

Le président : Eh bien, comme je l'ai indiqué, dans le projet de loi C-56, l'alinéa 6b) est amendé en remplaçant les lignes 6 à 17 de la page 3 par ce qui suit.

C'est essentiellement ainsi qu'il faudrait comprendre l'amendement dans le cadre de la mise aux voix. Cela convient-il aux distingués sénateurs?

Des voix : Oui.

Le président : L'article 6 modifié est-il adopté?

Des voix : Oui.

Le président : D'accord.

Then we will move on to the second part of clause 6.

[*Translation*]

In terms of clause 6, let me come back to you, Senator Carignan, for the second part. I will ask Senator Pratte, who has an amendment, to move it.

[*English*]

Does everybody have a copy of the amendments of Senator Pratte? It's AP2.

[*Translation*]

Senator Pratte, go ahead.

Senator Pratte: The idea is to remove a small part of the subsection, or paragraph (a) of subsection 6.1(1), which reads as follows in French:

> **a)** un document identique a été communiqué à la personne qui fait la demande

Those are grounds for refusal by the institution, and the idea is to remove an identical record that has already been given to the person. The English version reads as follows:

> **(a)** the person has already been given access to an identical record

In the digital world we live in, when you make a request, you get a digital record. However, digital records are very easily lost. It would not make sense to tell a person who has made a request and has obtained a record but, for some reason, the document has disappeared, that they can no longer resubmit the request. As a result, the person would no longer have access to the record because of a computer glitch.

Senator Carignan: I have an amendment to propose, C3, which is a little more extensive. It might be a good idea to circulate it.

The Chair: Do you want to circulate amendment C3?

Senator Carignan: I am completely eliminating section 6.1.

Senator Pratte: You are removing section 6.1 entirely, with paragraphs (a), (b) and (c)?

Senator Dalphond: I thought we were keeping paragraph (c), weren't we?

The Chair: I'll ask that Senator Carignan's amendment be circulated and then explained. Does everyone have a copy?

Passons maintenant à la deuxième partie de l'article 6.

[*Français*]

Pour l'article 6, je reviendrai à vous, sénateur Carignan, pour la deuxième partie. Je vais demander au sénateur Pratte, qui a un amendement, de le présenter.

[*Traduction*]

Est-ce que tout le monde a un exemplaire de l'amendement du sénateur Pratte? C'est l'AP2.

[*Français*]

Sénateur Pratte, nous vous écoutons.

Le sénateur Pratte : L'idée est de retirer une petite partie de la sous-section, ou de l'alinéa a) de l'article 6.1(1), qui dit :

> **a)** un document identique a été communiqué à la personne qui fait la demande

Il s'agit ici de motifs de refus de la part de l'institution ou de l'établissement, et l'idée est de d'enlever un document identique qui a déjà été communiqué à la personne. La version anglaise se lit comme suit :

> **(a)** the person has already been given access to an identical record

Dans le monde numérique dans lequel on vit, lorsqu'on fait une demande, on obtient un document numérique. Or, les documents numériques se perdent très facilement. Il serait illogique de dire à une personne qui a fait une demande et qui a obtenu un document mais, pour une raison ou autre, le document a disparu, qu'elle ne peut plus présenter de nouveau sa demande. Ainsi, cette personne ne pourrait plus du tout avoir accès au document à cause d'une défectuosité informatique.

Le sénateur Carignan : J'avais un amendement à proposer — c'est le C3 —, qui est un peu plus englobant. Il serait peut-être bon de le distribuer.

Le président : Voulez-vous distribuer l'amendement C3?

Le sénateur Carignan : J'élimine complètement l'article 6.1.

Le sénateur Pratte : Vous enlevez l'article 6.1 complètement, les alinéas a), b) et c)?

Le sénateur Dalphond : Je croyais que l'on gardait l'alinéa c)?

Le président : Je vais demander que l'amendement du sénateur Carignan soit distribué et ensuite expliqué. Tout le monde en a une copie?

[*English*]

Do you have a copy, Ms. Naylor?

Ms. Naylor: We don't have copies of this proposed amendment. We would be happy to help on any technical questions.

The Chair: Yes, that's why I want you to have the copy — to be of help, if needed.

[*Translation*]

Senator Carignan, would you like to introduce it, please?

Senator Carignan: Yes. The amendment is simple. It completely eliminates section 6.1. The Information Commissioner, Caroline Maynard, had also mentioned it. In fact, she was surprised that section 6.1 was put in. We want the institution to respond yes or no to the request for information and not start justifying, requesting extensions, giving reasons that would allow it to say no. The idea is to completely remove section 6.1.

The Chair: Okay. Do you have any questions or comments?

Senator Ringuette: Let me just say that I am really against the idea of Senator Carignan's amendment. Essentially, section 6.1, up to page 4, which the senator wants to remove from the bill, contains reasonable parameters for a request. We have heard a lot about this and we have heard testimony before this committee about what a vexatious or bad faith request might mean. Let me remind you that most provinces, in their access to information legislation, have that concept. The case law is already available. In fact, in the letter from the President of the Treasury Board, you also saw the examples from the provinces with regard to the vexatious concept. If all those items are removed, from a practical point of view, on what basis could a requester file a complaint?

Subsequent provisions of section 6 allow the commissioner to confirm that a request, in her opinion, is vexatious and to say that the institution is right, or to say whether she considers that the request is not vexatious and that the institution must provide the required information.

So, if those sections are removed, there are many repercussions in terms of the powers we want to delegate, which we absolutely want to delegate to the commissioner. I therefore completely disagree with Senator Carignan's proposal.

[*Traduction*]

Avez-vous un exemplaire de l'amendement proposé, madame Naylor?

Mme Naylor : Je n'en ai pas. Nous répondrions volontiers aux questions techniques.

Le président : Oui, c'est pourquoi je veux que vous en ayez un : pour nous aider au besoin.

[*Français*]

Vous voulez le présenter, sénateur Carignan, s'il vous plaît?

Le sénateur Carignan : Oui. L'amendement est simple. Il élimine complètement l'article 6.1. La commissaire à l'information, Caroline Maynard, en avait parlé également. D'ailleurs, l'introduction de l'article 6.1 l'avait surprise. Nous voulons que l'institution donne suite oui ou non à la demande d'information et qu'elle ne commence pas à justifier, à demander des délais, à motiver ou à donner des raisons qui lui permettraient de dire non. L'idée est d'enlever complètement l'article 6.1.

Le président : D'accord. Avez-vous des questions ou des commentaires?

La sénatrice Ringuette : Laissez-moi vous dire que je suis vraiment contre l'idée de l'amendement du sénateur Carignan. Essentiellement, l'article 6.1, jusqu'à la page 4, que le sénateur veut retirer du projet de loi, contient des paramètres raisonnables pour ce qui est d'une demande. On en a beaucoup parlé et nous avons entendu des témoignages devant ce comité sur ce que peut représenter une demande vexatoire ou de mauvaise foi. Je vous rappellerai que la plupart des provinces, dans leur loi sur l'accès à l'information, ont cette notion. La jurisprudence est déjà disponible. D'ailleurs, dans la lettre de la ministre du Conseil du Trésor, vous avez vu aussi les exemples des provinces par rapport à ce concept vexatoire. Si on enlève tous ces articles, d'un point de vue pratique, sur quelle base un requérant pourrait-il faire une plainte?

L'article 6, dans des dispositions subséquentes, permet à la commissaire de confirmer qu'une demande, à son avis, est vexatoire et de dire que l'institution a raison, ou si elle considère plutôt que la demande du requérant n'est pas vexatoire et que l'institution doit fournir l'information requise.

Donc, si on enlève ces articles, il y a beaucoup de répercussions en ce qui a trait aux pouvoirs qu'on veut déléguer, qu'on veut absolument déléguer à la commissaire. Je ne suis donc pas du tout d'accord avec la proposition du sénateur Carignan.

Senator Dalphond: I agree with the proposal by my colleague Senator Carignan, except for paragraph (c), which deals with when a request is vexatious, is made in bad faith or is otherwise an abuse of the right to make a request for access. This corresponds to section 137 of Quebec's access to information act. The experts who testified before us said that paragraphs (a) and (b) are quite vague and difficult to put into effect, but that paragraph (c) was something known, about what is or is not abusive, and the commissioner had the power to give approval. The organization has to say that the request is abusive and the commissioner has to agree. That is what I gathered, but I may be mistaken.

Senator Carignan: Yes, but there is still…I am trying to recall, but, according to the statistics, fewer than 1 per cent of the requests were considered…

Senator Dalphond: That is what I have here. One per cent of the requests fall under paragraphs (a), (b) and (c) combined.

Senator Carignan: That is not a lot. So why include that type of evaluation, which makes it possible to limit access to information, if there are so few?

Senator Gold: The other side of the coin is that it is fewer than 1 per cent.

Senator Carignan: It is fewer than 1 per cent for the three paragraphs. Imagine if we just had the criterion of vexatious.

Senator Gold: The others too.

Senator Carignan: Because each request is important. It may be the one that is actually going to be embarrassing and uncover evidence… We want to make sure that people have access to information, that there is more transparency, greater accountability. So each request is important.

[*English*]

The Chair: If I may, on the same lines as Senator Dalphond, there have been decisions of the Federal Court on the definition of vexatious, and a decision that is rather recent, if I remember well. I cannot give the precise date, but it's within the last 10 years and I'm sure Senator Carignan will remember it also generally. It confirms the point of Senator Dalphond that there is jurisprudence in relation to how to interpret the word "vexatious," how the court will determine it.

Le sénateur Dalphond : Je suis d'accord avec la proposition de mon collègue, le sénateur Carignan, sauf pour l'alinéa c), qui a trait au fait que la demande est vexatoire ou entachée de mauvaise foi ou constitue autrement un abus du droit de faire une demande de communication, ce qui correspond à l'article 137 de la Loi sur l'accès à l'information du Québec. Les experts qui avaient témoigné devant nous ont dit que les alinéas a) et b) étaient assez vagues et difficiles à appliquer, mais que l'alinéa c) était quelque chose de connu, sur ce qui est abusif ou pas, et que la commissaire avait le pouvoir de donner son autorisation. Il faut que l'organisme dise que la demande est abusive et que la commissaire soit d'accord. C'est ce que j'avais retenu. Je peux me tromper.

Le sénateur Carignan : Oui, mais il y a quand même... J'essaie de me rappeler, mais, selon les statistiques, moins de 1 p. 100 des demandes étaient considérées...

Le sénateur Dalphond : C'est ce que j'ai ici, 1 p. 100 des requêtes correspondent aux alinéas a), b) et c) ensemble.

Le sénateur Carignan : Il y en a peu. Alors, pourquoi inclure ce type d'évaluation, qui donne la possibilité de limiter l'accès à l'information, s'il y en aussi peu?

Le sénateur Gold : L'autre côté de la médaille, c'est moins de 1 p. 100.

Le sénateur Carignan : C'est moins de 1 p. 100 pour les trois alinéas, alors imaginez quand il y aurait juste le critère vexatoire.

Le sénateur Gold : Les autres aussi.

Le sénateur Carignan : Parce qu'une demande, c'est important, et celle qui sera retenue est peut-être celle qui va justement embarrasser et faire en sorte qu'il y aura une découverte qui va prouver... On veut s'assurer que les gens ont accès à l'information, qu'il y a une plus grande transparence, une plus grande reddition de comptes, donc chaque demande est importante.

[*Traduction*]

Le président : Si je peux me permettre d'intervenir, je dirais, dans la même ligne d'idées que le sénateur Dalphond, que la Cour fédérale a rendu des décisions sur la définition du mot « vexatoire », dont une récemment, si je me souviens bien. Je ne peux donner la date précise, mais c'est au cours des 10 dernières années, et je suis certain que le sénateur Carignan se souvient des grandes lignes de l'affaire. Voilà qui confirme les propos du sénateur Dalphond, selon lesquels il existe une jurisprudence quant à l'interprétation du mot « vexatoire » et à la manière dont les tribunaux détermineront le caractère vexatoire d'une demande.

And that serves as a parameter for the public administration to determine in which circumstances they can allege that a request is vexatious. I just want to add this. I don't want to take a stand on it, but it is part of the knowledge we got around the table when we had the witnesses in relation to questions on that section.

Senator McCoy: I have a very clear recollection of the former Information Commissioners and Ms. Legault giving us that number of 1 per cent on frivolous and vexatious requests. So I think your recollection is correct.

My preference initially was to take this clause 6.1 out completely as well. Here you are trying to modernize an Access to Information Act and cherry-picking what needs to be done from the modern framework precedents that we all know exist. And so before even moving into a thorough review and starting to build the act from the ground up, a green field approach so to speak, you take this but you don't insert the duty to record, et cetera. There are just a number of things. It becomes very difficult and for that reason, I was thinking that we should eliminate this one because it doesn't actually fit too easily into the overall.

On the other hand, I agree 100 per cent that there is precedent, there is jurisprudence on the word "vexatious" and the words "bad faith." I don't know if there is jurisprudence on the words "an abuse of the right to request access to records," but I don't know what the Quebec act says precisely. I can't remember. That might be a compromise and it would preserve the necessity for the Information Commissioner's prior approval, which I think is critical. I think that's critical.

The Chair: That's what the paragraph says, "with the Information Commissioner's written approval."

[*Translation*]

In French, "avec l'autorisation écrite du commissaire à l'information". So, if I am interpreting the provision correctly, the administration can decline to act on a request for information, with the Information Commissioner's approval.

[*English*]

It is not a wide open door for the administration to invoke on any request vexatious, bad faith or abuse of the right. The commissioner has the responsibility to pronounce on that very argument that the administration invokes to refuse. There is a balance, in my opinion, of protection of right of access so that the administration does not use that when they don't want to give information, so it's vexatious or an abuse of right. The

Cette jurisprudence sert de paramètre permettant à l'administration publique de déterminer les circonstances dans lesquelles on peut alléguer qu'une demande est vexatoire. Ce n'est qu'une observation de ma part. Je ne veux pas prendre position à ce sujet, mais souligner que cela fait partie des renseignements que nous ont transmis les témoins que nous avons entendus à propos de cet alinéa.

La sénatrice McCoy : Je me souviens très bien que les anciens commissaires à l'information et Mme Legault nous ont indiqué que 1 p. 100 des demandes sont futiles ou vexatoires. Je pense donc que vos souvenirs sont bons.

Initialement, je préférais éliminer entièrement l'article 6.1 également. On tente ici de moderniser la Loi sur l'accès à l'information et de choisir soigneusement les mesures à prendre en s'appuyant sur les précédents qui, nous le savons tous, existent dans le cadre moderne. Ainsi, avant même d'entreprendre un examen exhaustif et d'élaborer une loi à partir de zéro — en partant d'une page planche, si l'on peut dire —, on adopte cette mesure, sans y intégrer l'obligation de consignation ou d'autres exigences. Il n'y a qu'un certain nombre de mesures. Cela devient très difficile, et c'est pourquoi je pense que nous devrions éliminer cet article, car il ne cadre pas tellement bien avec l'ensemble du projet de loi.

Par contre, je conviens parfaitement qu'il existe un précédent et une jurisprudence concernant les mots « vexatoire » et « mauvaise foi ». J'ignore s'il en existe au sujet de l'expression « abus du droit de faire une demande de communication », mais je ne sais pas ce que la loi du Québec stipule exactement à ce sujet. Je ne peux m'en rappeler. Cela pourrait constituer un compromis, qui préserverait l'obligation d'obtenir préalablement l'approbation du commissaire à l'information, un point que je juge primordial. C'est essentiel, selon moi.

Le président : Le paragraphe indique « avec l'autorisation écrite du Commissaire à l'information ».

[*Français*]

En français, avec l'autorisation écrite du commissaire à l'information. Donc, si j'interprète bien la disposition, l'administration peut refuser de répondre à une demande d'information, avec l'autorisation du commissaire à l'information.

[*Traduction*]

Il ne s'agit pas de donner à l'administration toute la latitude voulue pour invoquer qu'une demande est vexatoire ou entachée de mauvaise foi ou qu'elle constitue un abus du droit. La commissaire a la responsabilité de se prononcer sur l'argument que l'administration invoque pour justifier son refus. Il y a un équilibre, à mon avis, concernant la protection du droit d'accès, de sorte que l'administration ne puisse pas se servir de

commissioner has the authority to pronounce on this. I want to understand this.

Senator McCoy: I would remove (a) and (b).

The Chair: That is another issue. We got testimony to remove (a) and (b) and keep (c). I remember that because I have my bill here and I make notes when you intervene and when witnesses come and ask something specific. And here on my notes I see I have the inscription "*pas necessaire*," so a witness has provided that as an argument but it's your decision. I want to ensure you understand that.

[*Translation*]

Senator Carignan: Do I gather that there might be consensus?

Senator Ringuette: No, there is no consensus.

Senator Carignan: There are other amendments and I am trying to see which one could have the effect of keeping paragraph (c) only and take out paragraphs (a) and (b). We are trying to move on, Senator Gold.

The Chair: I have Senators Pratte, Ringuette and Gold.

Senator Pratte: I would agree with that compromise: we keep paragraph (c) and remove all the rest.

The Chair: Take out paragraphs (a) and (b)?

Senator Pratte: Yes, and subclause 6(1.1).

The Chair: That's the one called Limitation.

Senator Pratte: Or are we keeping subclause 6(1.1)?

Senator Dalphond: Yes, because that takes out…

Senator Pratte: Yes, great. So I agree with that: we keep paragraph (c) and remove (a) and (b).

The Chair: I am going to proceed in order, because we have different amendments as a result of this discussion. Before following up on Senator Pratte's point, I am going to continue with the list of senators who want to speak.

Senator Ringuette: I also want the extent to be clarified and understood. The 1 per cent we are talking about is not just one request, it is 1 per cent of all requests. For example, in 2016-2017, there were 92,000 requests.

The Chair: One per cent is still a significant number.

ces arguments lorsqu'elle ne veut pas fournir l'information demandée et dire que la demande est vexatoire ou qu'elle constitue un abus du droit . La commissaire a le pouvoir de se prononcer là-dessus. Je veux comprendre cela.

La sénatrice McCoy : Je retirerais les alinéas a) et b).

Le président : C'est une autre question. Des témoins nous ont recommandé de retirer les alinéas a) et b) et de conserver l'alinéa c). Je m'en souviens, car j'ai le projet de loi ici et je prends des notes lorsque vous intervenez et que des témoins demandent des choses précises. Ici, dans mes notes, je vois que j'ai écrit « pas nécessaire ». C'est un argument qu'a fourni un témoin, mais la décision vous appartient. Je veux m'assurer que vous le comprenez.

[*Français*]

Le sénateur Carignan : Dois-je comprendre qu'il y aurait un consensus?

La sénatrice Ringuette : Non, il n'y a pas de consensus.

Le sénateur Carignan : Il y a d'autres amendements et j'essaie de voir lequel pourrait correspondre à garder seulement l'alinéa c) en enlevant les alinéas a) et b). On essaie d'avancer, sénateur Gold.

Le président : J'ai le sénateur Pratte, la sénatrice Ringuette et le sénateur Gold.

Le sénateur Pratte : Je serais d'accord avec ce compromis, c'est-à-dire de préserver l'alinéa c) et d'enlever tout le reste.

Le président : Enlever les alinéas a) et b)?

Le sénateur Pratte : Oui, et l'article 6(1.1).

Le président : C'est limite.

Le sénateur Pratte : Ou alors, on garde l'article 6(1.1)?

Le sénateur Dalphond : Oui, parce que ça enlève...

Le sénateur Pratte : Oui, parfait. Donc, je serais d'accord avec ça, garder l'alinéa c) et enlever a) et b).

Le président : Je vais procéder en ordre, car nous avons différents amendements à la suite de cette discussion. Avant de donner suite au point du sénateur Pratte, je vais continuer avec la liste des sénateurs qui veulent prendre la parole.

La sénatrice Ringuette : Je voudrais qu'on clarifie et qu'on comprenne également la dimension. Quand on parle de 1 p. 100, ce n'est pas une demande, c'est 1 p. 100 des demandes. Par exemple, en 2016-2017, il y a eu 92 000 demandes.

Le président : Un pour cent, c'est quand même un chiffre important.

Senator Ringuette: It is a considerable number. We also have to consider that, if we take out paragraphs (a) and (b), we are also removing powers from the commissioner. It is very important that the commissioner should be able to make sure that neither requests nor refusals to provide information are made in an abusive manner. Let's not forget that some sections provide for an automatic review after one year. So, in a year, we will have other data that will tell us if this is necessary for our review process. At the moment, I prefer to give the current commissioner the possibility to say no to a department. The request must continue and the information must follow.

Senator Carignan: I feel that we have to pay attention to the matter of the number of requests. If I recall correctly, a member of an administrative tribunal came to say that there was an extraordinary number of access requests. Basically, these were applicants asking for a copy of their files so that they could handle them. I think they were immigration files. That increased the number of requests.

We have to pay attention to the number of requests. No one wants vexatious requests. It would be appropriate to amend and perhaps keep that part, but the objective is to avoid as many obstacles as possible, or criteria that are going to reduce public access to information. Keeping paragraph (c) only, and removing paragraphs (a) and (b) is a good compromise.

The Chair: So, are you amending your amendment?

Senator Carignan: Yes. I am trying to find a version in my various amendments that can be signed, sealed and delivered. But I am not sure I have a version that keeps paragraph (c) only.

Senator Dalphond: I quite agree with my colleague Senator Carignan. Even the courts have the power to refuse vexatious procedures. Access to justice is a fundamental right. This is the only exception that should be tolerated in the system. Requests are still always subject to the phrase "with the information commissioner's written approval". Not only does the organization have to conclude that the information request is frivolous, a waste of time and abusive, with the bar set high. But I also noted at the time that lawyers and experts were of the opinion that a request should meet a high threshold in case law and that the commissioner would have to agree. That approach is still possible. It is good that the system has ways to deal with dilatory or abusive situations. Vexatious litigants are everywhere these days.

Senator Gold: I completely agree with keeping paragraph (c), but I am not convinced that there is no sense in keeping —or amending, as Senator Pratte suggested —paragraphs (a) and (b). Let me explain why.

La sénatrice Ringuette : C'est un nombre considérable. Il faut tenir compte du fait que, si l'on enlève les alinéas a) et b), on retire également des pouvoirs à la commissaire. Il est très important que la commissaire ait un droit de regard pour s'assurer que ni les demandes ni les refus de fournir de l'information ne sont faits de manière abusive. Je vous rappelle qu'il y a des articles qui prévoient une révision automatique après un an. Donc, dans un an, nous aurons d'autres données qui nous indiqueront si cela est nécessaire à notre processus de révision. Pour le moment, je préfère donner à la commissaire actuelle la possibilité de dire non au ministère. La demande doit se poursuivre, et l'information doit suivre.

Le sénateur Carignan : Je pense qu'il faut faire attention par rapport à la question du nombre de demandes. Si je me souviens bien, un membre du tribunal administratif est venu dire qu'il y avait un nombre extraordinaire de demandes d'accès. En fin de compte, c'étaient les demandeurs qui demandaient copie de leur dossier pour pouvoir le traiter. Je pense que c'était un dossier d'immigration. Cela venait augmenter le volume de demandes.

Il faut faire attention au nombre de demandes. Personne ne veut qu'il y ait de demandes vexatoires. Ce serait de bon aloi de modifier et peut-être de maintenir cette partie, mais l'objectif est d'éviter le maximum d'obstacles ou d'imposer des critères qui vont provoquer une réduction de l'accès à l'information pour les citoyens. C'est un bon compromis de ne conserver que l'alinéa c) et de retirer les alinéas a) et b).

Le président : Donc, vous modifiez votre amendement?

Le sénateur Carignan : Oui. J'essaie de trouver une version dans mes différents amendements pour que je puisse vous le donner tout cuit, mais je ne suis pas sûr d'avoir une version qui ne conserve que l'alinéa c).

Le sénateur Dalphond : Je suis tout à fait d'accord avec mon collègue, le sénateur Carignan. Même les tribunaux ont le pouvoir de refuser des procédures vexatoires. L'accès à la justice est un droit fondamental. C'est la seule exception qu'on devrait tolérer dans le système. La demande est quand même toujours sujet à « *with the information commissioner's written approval* ». Non seulement l'organisme doit conclure que la demande d'information est frivole, dilatoire, abusive, à critère élevé, mais j'ai noté à l'époque que les avocats et les experts étaient d'avis qu'une demande devait se situer à un seuil élevé selon la jurisprudence et que le commissaire devait être d'accord. Cela reste une mesure possible. Il est bon que le système ait les moyens de faire face à des situations dilatoires ou abusives. Il y a des plaideurs quérulents un peu partout aujourd'hui.

Le sénateur Gold : Je suis tout à fait d'accord pour que l'on concerve l'alinéa c), mais je ne suis pas convaincu qu'il n'y ait aucun sens à retenir — ou, comme l'a suggéré le sénateur Pratte, à modifier — les alinéas a) et b). Je vous explique pourquoi.

[*English*]

The whole bill is about finding the right balance between access to information and making sure that that access is efficient and fast — one hopes faster than it has been in many situations — but also with legitimate needs of and burdens on government, and the bill is full of examples that attempt to find the right balance. Here we have all of these grounds for refusal requiring the written consent of the Information Commissioner, who, after all, is seized with the mandate of ensuring access to information and being the force within our system of pushing, as against others, whether it's privacy commissioners and certainly governments.

Though it's true the Canadian Bar Association recommended taking out (a) and (b), and I respect their opinion enormously, I think a case can be made that there will be circumstances where, in fact, the cause of access to information is well served by giving the Information Commissioner an oversight role in those admittedly rare, one hopes, circumstances where the request would so gum up the works, if I can use that colloquial expression, in a department or an agency that it will actually get in the way of other legitimate requests being processed. We have heard time and time again — it is deplorable — that there are not enough resources — human, maybe, financial, no comment. It's hard to get and to retain people to do the work. Some of the backlogs are unacceptable in a democratic society that aspires to be as open as we do.

I would be cautious of pulling this out, given that the Information Commissioner can always intervene and say: Sorry, folks this is a legitimate request and it will take you some time to get, but it's absolutely important. If you have to work overtime to do it, work overtime to do it within the delays that are contemplated in this.

So I'm not in support of pulling it all out. I just don't know enough to think it is prudent to do.

Senator Ringuette: For the record, I would like to say that I would support Senator Pratte's proposed amendment for the reason that he said. You might have electronically received the information, and you have a search problem or whatever, and the information you got is gone. I agree with the amendment that Senator Pratte is proposing to make sure if that happens that it's not a reason to deny having the document another time.

The Chair: Does that conclude the opinion that has been voiced around the table?

[*Traduction*]

Le projet de loi vise à trouver le juste équilibre entre assurer l'accès à l'information et un accès efficace et rapide — plus rapide que cela a été le cas dans bien des situations, d'une part, et répondre aux besoins légitimes du gouvernement, d'autre part. Le projet de loi contient plein d'exemples où l'on tente de trouver le juste équilibre. Nous avons ici tous ces motifs de refus nécessitant le consentement écrit de la commissaire à l'information qui, après tout, a le mandat d'assurer l'accès à l'information et d'être la force au sein de notre système qui pousse, par rapport à d'autres, qu'il s'agisse des commissaires à la protection de la vie privée ou certainement des gouvernements.

Bien qu'il est vrai que l'Association du Barreau canadien ait recommandé le retrait des alinéas a) et b) et que je respecte énormément son opinion, je crois que l'on peut dire qu'il y aura des situations où, en fait, la cause de l'accès à l'information est bien servie si l'on donne à la commissaire à l'information un droit de regard dans les situations certes rares, il est à espérer, où la demande nuirait tellement au travail d'un ministère ou d'un organisme qu'elle empêcherait le traitement d'autres demandes légitimes. Nous avons entendu à maintes reprises — et c'est déplorable — qu'il n'y a pas suffisamment de ressources — humaines, peut-être, financières, aucun commentaire. Il est difficile de trouver des gens pour faire le travail et de conserver les effectifs. Certains des arriérés sont inacceptables dans une société démocratique comme la nôtre qui aspire à devenir aussi ouverte.

Je serais prudent quant à l'idée de retirer les alinéas, étant donné que la commissaire à l'information peut toujours intervenir et dire qu'il s'agit d'une demande légitime et cela prendra un certain temps, mais c'est vraiment important. Si l'on doit travailler des heures supplémentaires pour respecter les délais, alors qu'on le fasse.

Je n'appuie pas l'idée de tout enlever. Je n'en sais simplement pas suffisamment pour croire qu'il est prudent de le faire.

La sénatrice Ringuette : Je tiens à souligner que j'appuie l'amendement que le sénateur Pratte a proposé pour la raison qu'il a donnée. Il se peut qu'une personne ait reçu l'information par voie électronique et qu'en raison d'un problème de recherche, ou peu importe, l'information obtenue disparaît. J'appuie l'amendement que propose le sénateur Pratte pour faire en sorte que si une telle chose se produit, cela ne constitue pas un motif pour refuser de communiquer le document à nouveau.

Le président : Est-ce que cela clôt la discussion là-dessus?

[*Translation*]

Senator Carignan: I feel that paragraphs (a) and (b) have to be taken out, but I am comfortable with leaving paragraph (c). How can we draft that? I will leave it to you.

The Chair: Dropping lines 23 to 31 on page 3. It matches in English too, paragraphs (a) and (b) and subclause 6.1.

Senator Carignan: Do you understand what I want to do and what that accomplishes?

The Chair: I understand, but everyone has to understand too. We must all have the same understanding. I have a question for you, Senator Carignan. In your proposal, at subparagraph (c)(iii), you also removed subclause (1.1), entitled "Limitation".

[*English*]

Limitation, in English, which is line 35 of page 3.

Do you still keep this paragraph?

[*Translation*]

Senator Carignan: Yes, it stays. I did take it out because I was withdrawing the clause, but if we are keeping paragraph (c), it becomes appropriate again.

Senator Dalphond: Are you also keeping subclause (2), entitled "Notice"?

The Chair: Yes.

Senator Carignan: Exactly. That is what we were talking about. That is what I understood from the question.

[*English*]

Senator McCoy: I would leave 1.1 and 2 in so maybe we can separate.

The Chair: I put the question because I have in front of me a motion that dealt with line 35 to 39. That's why I had to put it very clearly to understand when I call the vote on what we are voting.

It is proposed by the Honourable Senator Carignan that Bill C-58 be amended in clause 6, page 3, by deleting lines 23 to 31.

[*Translation*]

In French, Senator Carignan is proposing "*que le projet de loi C-58 soit modifié à l'article 6, à la page 3, par suppression des lignes 23 à 31*". That means paragraphs (a) and (b).

[*Français*]

Le sénateur Carignan : Je pense que les alinéas a) et b) doivent être biffés, mais je suis à l'aise à l'idée de laisser l'alinéa c). Comment peut-on rédiger cela? Je vais vous en laisser le soin.

Le président : La suppression, à la page 3, des lignes 23 à 31. Cela correspond en anglais également, les alinéas a) et b) de l'article 6.1.

Le sénateur Carignan : Comprenez-vous ce que je veux faire et ce que cela fait?

Le président : J'ai compris, mais il faut que tout le monde le comprenne aussi. Nous devons tous avoir la même compréhension. J'ai une question pour vous, sénateur Carignan. Dans votre proposition, à l'alinéa c)(iii), il y avait également la suppression du paragraphe (1.1), intitulé « Limite ».

[*Traduction*]

« Limitation » en anglais, à la ligne 35 de la page 3.

Proposez-vous de conserver ce paragraphe?

[*Français*]

Le sénateur Carignan : Oui, il reste. Je le supprimais, car je retirais l'article, mais si on garde l'alinéa c), il redevient pertinent.

Le sénateur Dalphond : Gardez-vous aussi le paragraphe (2), intitulé « Avis »?

Le président : Oui.

Le sénateur Carignan : Exact. C'est ce dont nous parlions. C'est ce que je comprenais de la question.

[*Traduction*]

La sénatrice McCoy : Je conserverais les paragraphes (1.1) et (2), alors nous pouvons peut-être faire une séparation.

Le président : J'ai posé la question parce que je suis saisi d'une motion qui portait sur les lignes 35 à 39. Voilà pourquoi j'ai dû le dire très clairement pour faciliter la compréhension au moment de procéder au vote.

Je vous présente la motion.

[*Français*]

En français, le sénateur Carignan propose que le projet de loi C-58 soit modifié à l'article 6, à la page 3, par suppression des lignes 23 à 31, qui correspondent aux alinéas a) et b).

Senator Carignan: I assume that the drafters will make the consequential changes to paragraph 6.1(1)(a). That will be amended as a consequence?

The Chair: Of course. Yes, I have already asked honourable senators for their approval to make the changes. Mr. Bédard, our law clerk, has told me about a comment on the paragraph at the bottom of page 3, lines 35 to 39.

[*English*]

I think it should be on the record because it implies a decision of this committee.

[*Translation*]

Michel Bédard, Deputy Law Clerk and Parliamentary Council (interim), Senate of Canada: If, for proposed subclause 6.1, paragraphs (b) and (c) are removed, a corresponding amendment would be necessary to new subclause (1.1). It would just be to remove lines 35 to 39.

The Chair: So subclause 1.1, the one entitled "Limitation", would be removed completely?

Senator Carignan: He was saying that, since paragraph 6.1(1)(a) no longer exists, it has to be removed.

Mr. Bédard: It is the corresponding amendment, that's all.

The Chair: It is the consequential amendment.

Mr. Bédard: If you keep it, the bill will not be consistent.

Senator Carignan: So, I gather that it cuts it out more completely.

[*English*]

Senator McCoy: Are you saying the only reason they've put that for clarity's sake, 1.1, is because the proactive disclosure would come in under — you have access somewhere else? That's the only reason that 1.1 is there?

Mr. Bédard: Clause 1.1 clarifies the application of paragraph (a), and now you're removing paragraph (a) so you no longer need 1.1.

Senator McCoy: You don't think an institution would decline to act because it's vexatious, made in bad faith or an abuse of the right to make a request for access records?

In other words, just take out paragraph 1(a): The head of a government institution is not authorized, under subsection 1, to decline to act on a person's request for a record for the sole reason that the information contained in it has been published

Le sénateur Carignan : Je présume que les légistes feront les changements en conséquence à l'alinéa 6.1(1)a). Ce sera modifié en conséquence?

Le président : Bien sûr. Oui, j'ai déjà demandé l'autorisation aux honorables sénateurs, à la fin, de faire les ajustements. Maître Bédard, notre légiste, m'a fait part d'un commentaire au sujet du paragraphe au bas de la page 3, aux lignes 35 à 39.

[*Traduction*]

Je crois que cela devrait figurer au compte rendu parce que cela suppose une décision du comité.

[*Français*]

Michel Bédard, légiste adjoint et conseiller parlementaire par intérim, Sénat du Canada : Si, pour l'article 6.1 proposé, les alinéas a) et b) étaient retirés, il y a un amendement corrélatif qui serait nécessaire au nouveau paragraphe (1.1). Ce serait de retirer les lignes 35 à 39, tout simplement.

Le président : Donc, il y aurait suppression du paragraphe « Limite », le paragraphe (1.1) au complet?

Le sénateur Carignan : Parce qu'il disait que, puisque l'alinéa 6.1(1)a) n'existe plus, il faut l'enlever.

M. Bédard : C'est tout simplement l'amendement corrélatif.

Le président : C'est l'amendement conséquent.

M. Bédard : Si vous le maintenez, le projet de loi sera incohérent.

Le sénateur Carignan : Je comprends donc que c'est une coupe plus complète.

[*Traduction*]

La sénatrice McCoy : Êtes-vous en train de dire que la seule raison pour laquelle on a inclus, par souci de clarté, le paragraphe (1.1), c'est parce que la publication proactive... On a accès ailleurs? Est-ce l'unique raison d'être du paragraphe (1.1)?

M. Bédard : Le paragraphe (1.1) précise l'application de l'alinéa a), et puisque vous retirez maintenant l'alinéa a), le paragraphe (1.1) n'est plus nécessaire.

La sénatrice McCoy : Vous ne pensez pas qu'une institution ne donnerait pas suite à la demande parce qu'elle est vexatoire, entachée de mauvaise foi, ou constitue autrement un abus du droit de faire une demande de communication?

Autrement dit, retirons simplement « de l'alinéa (1)a) » : Le responsable de l'institution fédérale ne peut s'autoriser du paragraphe (1) pour ne pas donner suite à une demande de communication d'un document au seul motif que les

under Part 2. That's the other consequential amendment you could make.

The Chair: The question has not been completely understood. Could you speak into the mike to be sure everyone understands?

Senator McCoy: One consequential amendment would be just to eliminate 1.1. Another consequential amendment would be simply to remove, in line 36, the words "under paragraph 1(a)." In fact, I think we would keep (1).

In fact, you would remove this (a) so that you're referring to paragraph subjection (1). That would be another consequential amendment. I'm trying to support 1.1, with an alternative consequential amendment.

The Chair: You put the question to the Law Clerk, and I want to have the Law Clerk on the record in answer to your question. Did you understand the question?

Mr. Bédard: Yes, I did. Currently, as drafted, if you're to remove paragraphs (a) and (b), there has to be an amendment to 1.1. The options you have is you either remove 1.1, so you delete the lines or — and this is what Senator McCoy suggested — instead of referring to paragraph 1(a), you could refer to "under subsection (1)," for example. The fact that information has been published under Part 2, and there's a request, will not entail that the request is frivolous. That's another option for the committee.

Senator McCoy: Which is broader, and I like it better. I would support that amendment. Would you?

The Chair: Senator Ringuette — who is the sponsor of the bill.

Senator Ringuette: Yes.

The Chair: Could you be on the record on this?

Senator Ringuette: Yes, of course. It's a more logical approach to 1.1.

The Chair: In other words, we would delete, on line 36, the words "paragraphs 1(a)" and substitute the word "subsection"?

[*Translation*]

The Chair: Do you agree, Senator Ringuette?

Senator Ringuette: Yes.

[*English*]

The Chair: Ms. Naylor, are you following what we are doing? You're supposed to be the expert. You're saying yes, you are the expert, or yes to the words in the subsection?

renseignements contenus dans le documentaient été publiés au titre de la partie 2. Voilà l'autre amendement corrélatif possible.

Le président : La question n'a pas été parfaitement comprise. Pourriez-vous parler devant le micro pour que tout le monde comprenne?

La sénatrice McCoy : Un des amendements corrélatifs qui pourrait être apporté consisterait à supprimer le paragraphe (1.1). Un autre consisterait simplement à supprimer, à la ligne 36, les mots « de l'alinéa (1)a) ». En fait, je pense que nous conserverions « (1) ».

En fait, il s'agirait de retirer « a) » de sorte qu'on ferait référence au paragraphe (1). Ce serait un autre amendement corrélatif. J'essaie d'appuyer le paragraphe (1.1) en proposant un autre amendement corrélatif.

Le président : Vous posez la question au légiste, et je veux que sa réponse figure au compte rendu. Avez-vous compris la question?

M. Bédard : Oui. Dans le libellé actuel, la suppression des alinéas a) et b) vous obligerait à apporter un amendement au paragraphe (1.1). Vous pouvez soit le supprimer, et ainsi supprimer les lignes, soit — comme la sénatrice McCoy le propose — faire référence au paragraphe (1) plutôt qu'à l'alinéa (1)a), par exemple. Le fait que les renseignements ont été publiés au titre de la partie 2 ne rendrait pas la demande frivole. C'est un autre choix qui s'offre au comité.

La sénatrice McCoy : C'est plus large et c'est l'option que je préfère. J'appuierais cet amendement. L'appuieriez-vous?

Le président : La sénatrice Ringuette — qui est la marraine du projet de loi.

La sénatrice Ringuette : Oui.

Le président : Pourriez-vous intervenir là-dessus?

La sénatrice Ringuette : Oui, bien sûr. C'est une approche plus logique pour le paragraphe (1.1).

Le président : Autrement dit, à la ligne 36, on remplacerait « de l'alinéa (1)a) » par « du paragraphe »?

[*Français*]

Le président : Vous êtes d'accord, sénatrice Ringuette?

La sénatrice Ringuette : Oui.

[*Traduction*]

Le président : Madame Naylor, est-ce que vous nous suivez? Vous êtes censée être la spécialiste. Je vois que vous dites « oui ». Dites-vous « oui », vous êtes la spécialiste ou « oui » concernant le contenu du paragraphe?

Ms. Naylor: I follow the options that are being considered by the committee with respect to 1.1 and the changes that would need to be considered if (a) and (b) are to be deleted. That would come together as a package.

I think that either of those options work. 1.1 is an amendment made in the House of Commons, and the specific concern was a potential misuse of 1(a) at that time. That was the concern that underlay that amendment being brought into play in order to limit how 1(a) could be used.

Senator Carignan: If you remove (a)?

[*Translation*]

Senator Pratte: I do not agree with Senator McCoy for the following reason. If we take out paragraphs (a) and (b), if we do not mention Part 2 on proactive disclosure, it is not impossible for an institution to say: "look, this is a vexatious request, because the information has already been published under the proactive disclosure scheme." So, even if you take out paragraphs (a) and (b), that possibility still exists.

Senator Carignan: It encourages access.

Senator Pratte: Exactly. Except that we are leaving subclause (1.1), but we are amending it slightly to take out the reference to paragraph (1)(a).

Senator Carignan: I would agree with that.

[*English*]

Senator McCoy: Then you are agreeing with me.

Senator Pratte: I always agree with you, nearly.

Senator McCoy: That's on the record, chair.

[*Translation*]

The Chair: Mr. Bédard, what is the legal term you are suggesting as a replacement for "under paragraph 1(a)"?

Senator Carignan: You are the Senate's law clerk.

Mr. Bédard: Understood. In the French version, you would replace line 36, or "*s'autoriser*" in subclause 1.1, by "*ne pas donner suite à*".

In the English version

[*English*]

We will replace line 36 by the following: "ized under subsection (1) to decline to act on a per."

Mme Naylor : J'ai suivi les options examinées par le comité au sujet du paragraphe (1.1) et des modifications dont il faut tenir compte si les alinéas a) et b) devaient être supprimés. Cela viendrait tout ensemble.

Je crois que les deux options fonctionnent. Le paragraphe (1.1) est un amendement qui a été apporté par la Chambre des communes parce qu'on craignait un recours abusif à l'alinéa (1)a) à ce moment-là. Voilà la préoccupation qui était à la base de cet amendement. On voulait restreindre l'utilisation de l'alinéa (1)a).

Le sénateur Carignan : Si l'on retire a)?

[*Français*]

Le sénateur Pratte : Je ne suis pas d'accord avec la sénatrice McCoy pour la raison suivante, si on enlève les alinéas a) et b), il n'est pas tout à fait impossible, si on ne mentionne pas la partie 2 sur la divulgation proactive, qu'une institution dise : « Écoutez, c'est une demande vexatoire parce que l'information a déjà été publiée sous le régime de la divulgation proactive. » Donc, même si on enlève les alinéas a) et b), cette possibilité existe toujours.

Le sénateur Carignan : Cela favorise l'accès.

Le sénateur Pratte : Exact. Sauf qu'on laisse le paragraphe (1.1), mais qu'on l'amende légèrement pour enlever la mention de l'alinéa (1)a).

Le sénateur Carignan : Je serais d'accord avec ça.

[*Traduction*]

La sénatrice McCoy : Alors vous êtes d'accord avec moi.

Le sénateur Pratte : Je suis toujours d'accord avec vous, enfin presque.

La sénatrice McCoy : C'est consigné au compte rendu, monsieur le président.

[*Français*]

Le président : Monsieur Bédard, quel est le terme juridique que vous suggérez pour remplacer « *under paragraph 1. a)* »?

Le sénateur Carignan : Vous êtes le légiste du Sénat.

M. Bédard : C'est compris. Dans la version française, on remplacerait la ligne 36, soit « s'autoriser » au paragraphe (1.1), par « ne pas donner suite à ».

Dans la version anglaise —

[*Traduction*]

On remplacerait la ligne 36 par ce qui suit : « *ized under subsection (1) to decline to act on a per* ».

The Chair: Everyone has been able to take *la dictée.*

Senator Carignan: I so move.

The Chair: What I will do, honourable senators, is I will put the two changes in different votes if you want to be sure that our records remain very clear for all the discussion we have had around the table.

The first vote is that Bill C-58 be amended in clause 6, on page 3, by deleting lines 23 to 31. Is it agreed, honourable senators?

Some Hon. Senators: Agreed.

Senator Ringuette: On division.

The Chair: On division. Thank you.

And then that Bill C-58 be amended in clause 6, on page 3, at line 36, by substituting, in the English version, paragraph 1(a) by subsection (1), and in line 36 in the French version by substituting the words "*l'alinéa (1)a)*" with "*du paragraphe 1*."

Is it agreed, honourable senators?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Thank you.

Senator McCoy: What happens to line 32?

The Chair: It remains in the bill. We have just removed lines 23 to 31. I have not put —

Senator McCoy: This is really picky, but there's a subsection (c) there that ought to be removed.

The Chair: No, but in the — as I said, and I will repeat it, honourable senators: You have authorized me — with, of course, the contribution and concurrence of the Law Clerk, the Library of Parliament and the Clerk — to do the toileting, which means to do the readjustments of the *commode de dots*, or the numeration, so that it is in sync with what we have been doing. Because when I table the report in the chamber, I want to be sure the bill remains consequential. Thank you, honourable senators.

We come back to the vote on section 6, as amended. Shall clause 6, as amended, be carried?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Agreed.

[*Translation*]

Senator Pratte's amendment is withdrawn. Agreed? Thank you.

Le président : Tout le monde a pu prendre la dictée.

Le sénateur Carignan : Je le propose.

Le président : Voici comment je vais procéder, honorables sénateurs. Je vais vous faire voter sur les deux changements séparément pour que le compte rendu soit bien clair au sujet de toutes nos discussions.

Premièrement, il est proposé que le projet de loi C-58 soit modifié, à l'article 6, à la page 3, par suppression des lignes 23 à 31. Êtes-vous d'accord, honorables sénateurs?

Des voix : Oui.

La sénatrice Ringuette : Avec dissidence.

Le président : Avec dissidence. Merci.

Deuxièmement, il est proposé que le projet de loi C-58 soit modifié à l'article 6, à la page 3, à la ligne 36, dans la version anglaise, par la substitution aux mots « *paragraph (1)(a)* » des mots « *subsection (1)* », et dans la version française, par la substitution aux mots « de l'alinéa (1)a) » des mots « du paragraphe (1) ».

Êtes-vous d'accord, honorables sénateurs?

Des voix : Oui.

Le président : Merci.

La sénatrice McCoy : Qu'arrive-t-il à la ligne 32?

Le président : Elle demeure dans le projet de loi. Nous n'avons supprimé que les lignes 23 à 31. Je n'ai pas...

La sénatrice McCoy : Il y a un alinéa c) qu'il faudrait supprimer.

Le président : Non, mais dans... Comme je l'ai dit, et je vais le répéter, honorables sénateurs, vous m'avez autorisé — avec, bien entendu, la contribution et l'assentiment du légiste, de la Bibliothèque du Parlement et de la greffière — à faire les réajustements nécessaires ou la numération, de sorte que ce soit compatible avec ce que nous faisons. C'est que lorsque je déposerai le rapport à la chambre, je veux m'assurer que le projet de loi demeure logique. Merci, chers collègues.

Nous revenons au vote sur l'article 6 modifié. L'article 6 modifié est-il adopté?

Des voix : D'accord.

Le président : D'accord.

[*Français*]

L'amendement du sénateur Pratte est retiré. C'est d'accord? Merci.

So we now move to clause 7.

[*English*]

Senator Ringuette: Chair, there's the second part of 6 that we have to deal with before we move to 7. The second part of my PR1, we are adding, after line 17 on page 3, the following:

> **6.1 The Act is amended by adding the following after section 6:**
>
> **Time limit suspended.**
>
> **(1.2)** If the head of a government institution communicates with the Information Commissioner to obtain his or her approval to decline to act, the 30-day period set out in section 7 — and any extension to it under section 9 — is suspended during the period beginning on the day on which the head of the institution communicates with the Information Commissioner and ending on the day on which he or she receives the Information Commissioner's decision in writing.

I think that is in order to allow the commissioner to truly make an assessment, and that the 30-day time limit during that period that is under advisement at the commissioner's office is suspended. I think that should be a normal practice, not to include the time the commissioner is reviewing a request to be counted in the period allowed to provide the information.

[*Translation*]

Senator Pratte: I have a concern that I cannot separate completely from another amendment that will come later, about reducing the waiting period. My concern is not so much about the impact on section 7, the 30-day timeframe, but rather about the fact that it also applies to section 9, which, at the moment, can extend deadlines *ad vitam æternam* .

For the first 30-day period, perhaps it might be reasonable to wait for the commissioner to conduct his or her study. Thirty days is not very long. However, when it is applied to section 9, where the extension is probably infinite, the timeframe is already quite long. If the commissioner's decision takes any time, the institution already has the option of extending the timeframe.

So I would be prepared to accept it for section 7, but, in section 9, I think it would further extend the timeframes that are already significantly long. I would propose a subamendment to the French version, to provision (1.2) in the government amendment. It would take out the second line, after clause, "*et, le cas échéant, prorogé en vertu de l'article 9...* ".

Nous poursuivons donc avec l'article 7.

[*Traduction*]

La sénatrice Ringuette : Monsieur le président, avant de passer à l'article 7, nous devons examiner la deuxième partie de l'article 6. Dans la deuxième partie de mon amendement PR1, nous proposons que le projet de loi soit modifié par adjonction, après la ligne 16, page 3, de ce qui suit :

> **6.1 La même loi est modifiée par adjonction, après l'article 6, de ce qui suit :**
>
> **Suspension du délai**
>
> **(1.2)** Si le responsable de l'institution fédérale communique avec le Commissaire à l'information en vue d'obtenir son autorisation de ne pas donner suite à la demande, le délai prévu à l'article 7 — et, le cas échéant, prorogé en vertu de l'article 9 — est suspendu à compter de la date où le responsable communique avec le Commissaire et recommence à courir le lendemain de la date à laquelle le responsable reçoit la réponse écrite du Commissaire.

Je crois qu'il s'agit de permettre au commissaire de vraiment faire un examen, et de suspendre le délai de 30 jours pendant que le Commissariat à l'information mène son examen. Je pense que ne pas compter la période durant laquelle le commissaire examine une demande dans la période allouée pour fournir l'information devrait constituer une pratique normale.

[*Français*]

Le sénateur Pratte : J'ai une inquiétude et je ne peux pas complètement la séparer d'un autre amendement qui viendra plus tard pour ce qui est de la réduction de la période d'attente. Mon inquiétude n'est pas tellement liée à l'impact sur l'article 7, c'est-à-dire le délai de 30 jours, mais plutôt avec le fait que cela s'applique aussi pour l'article 9 qui, pour l'instant, est une prolongation des délais probablement *ad vitam æternam*.

Peut-être que, pour le premier délai de 30 jours, il serait raisonnable de suspendre en attendant que le commissaire mène son étude. Le délai de 30 jours n'est pas très long. Toutefois, quand on l'applique à l'article 9, qui est une prolongation probablement infinie, les délais sont déjà assez longs. Si la décision du commissaire prend du temps, l'institution a déjà l'option de prolonger le délai.

Je serais donc prêt à l'accepter pour ce qui est de l'article 7, mais, pour l'application de l'article 9, je crois que cela prolongerait encore des délais qui sont déjà considérablement longs. Je proposerais un sous-amendement qui serait dans la version française, soit, dans la disposition (1.2) de l'amendement proposé par le gouvernement, d'enlever, à la deuxième ligne, après l'article 7, « et, le cas échéant, prorogé en vertu de l'article 9... ».

Senator Carignan: Where is your amendment? Which number is it?

The Chair: It is the second part of PR1, because we divided the amendments.

Is that okay, Senator Carignan?

Senator Carignan: Yes, but I am not comfortable with the idea of extending the timeframes. I have reservations about the possibility of suspending a deadline.

Senator Ringuette: Could we ask our experts what the result of Senator Pratte's proposal would be?

[*English*]

The Chair: With the permission of Senator Pratte, I would ask Ms. Naylor or Ms. Aubé to comment on the proposal of Senator Pratte to delete, in (1.2), second line, the words that appear on the second line: "and any extension to it under section 9." Did you hear the argument of Senator Pratte? We're listening to you.

Ms. Naylor: Thank you very much. The concern would be that it would become challenging, because of the way the act itself is structured, to then administer these requests. These provisions are intended to give the Information Commissioner an ability to hear from the requester and undertake her process before an institution would run out of time to respond. The Information Commissioner otherwise would be making the response late.

The reason section 9 is included is that, in fact, an institution is required, under the Access to Information Act as it's now written, to take any extension it intends to take within that first 30 days. So it's included because if the institution can see that the request will be quite substantial and it will need an extension, it would need to work ahead of the game, not simply waiting for the Information Commissioner's response, and take that extension and inform the requester of the extension.

So those pieces work together as a code. I don't think there's any intention for this provision to be used to delay requests. I understand that the Information Commissioner's office is considering what kinds of procedures need to be in place to ensure there aren't delays. But if an institution doesn't have that ability to use the authorities under section 9 during that period, we will have requests that will inadvertently be treated as being out of time. An institution can't take a delay after the 30 days.

Senator Pratte: Another question so that I understand better: Isn't it true that if we keep the act as it is, don't change anything as far as — we don't add these subsections that you propose, these paragraphs that you propose, isn't it true that if the

Le sénateur Carignan : Où se trouve votre amendement? Quel est le numéro?

Le président : C'est la deuxième partie de PR1, parce que nous avons divisé les amendements.

Est-ce que ça va, sénateur Carignan?

Le sénateur Carignan : Oui, mais je ne suis pas à l'aise à l'idée prolonger les délais. J'ai des réserves par rapport à la possibilité de suspendre un délai.

La sénatrice Ringuette : Est-ce qu'on pourrait demander à nos experts quel serait le résultat de la proposition du sénateur Pratte?

[*Traduction*]

Le président : Avec la permission du sénateur Pratte, je demanderais à Mme Naylor ou à Mme Aubé de faire des observations sur la proposition du sénateur Pratte, soit de supprimer, à la disposition (1.2), les mots qui figurent aux deuxième et troisième lignes, c'est-à-dire « et, le cas échéant, prorogé en vertu de l'article 9 ». Avez-vous entendu l'argument avancé par le sénateur Pratte? Nous vous écoutons.

Mme Naylor : Merci beaucoup. Le problème, c'est qu'il deviendrait alors difficile de traiter les demandes compte tenu de la structure de la loi. Ces dispositions visent à donner à la commissaire à l'information la possibilité d'entendre la demande du requérant et d'entreprendre son processus avant que le temps dont dispose une institution pour répondre soit écoulé. Autrement, la réponse serait donnée en retard.

Si l'article 9 est inclus, c'est qu'en fait, une institution est tenue, au titre de la Loi sur l'accès à l'information, d'avoir recours à toute prorogation dans ces 30 premiers jours. Il est donc inclus parce que si l'institution constate que la demande sera longue à traiter et qu'une prorogation du délai est nécessaire, il ne s'agit pas pour elle de simplement attendre la réponse de la commissaire à l'information, mais de recourir à la prorogation et d'en informer le demandeur.

Donc, c'est un tout. Je ne crois pas que l'intention, c'est que cette disposition soit utilisée pour retarder les choses. Je crois comprendre que le Commissariat à l'information examine quels types de procédures doivent être mis en place pour qu'il n'y ait pas de retard. Or, si une institution n'a pas la capacité d'utiliser les autorisations prévues à l'article 9 durant cette période, elle se retrouvera involontairement avec un délai échu pour le traitement des demandes. Une institution ne peut retarder les choses après les 30 jours.

Le sénateur Pratte : J'ai une autre question afin que je comprenne mieux. N'est-il pas vrai que si nous gardons la loi telle quelle, si nous ne changeons rien... Si nous n'ajoutons pas les paragraphes que vous proposez, les alinéas que vous

Information Commissioner, let's say, warns the institution that it's going to take much longer than a few days — in this case, it's going to take a month — then the institution can simply use its authority to extend the delay period? I'm just not sure this adds anything to the current situation.

Ms. Naylor: The intent is to provide certainty for everyone involved in this. There are also provisions here that mean that an institution would then notify the person that this has happened, and also notify them of what the outcome is, and the timeline. It adds clarity.

I would say that we have done some work on this. The provision for the requirement for the Information Commissioner to give her approval, that change was made in the House of Commons. But there was no package of changes as part of it; it was a simple change.

In all of the provincial-territorial legislation where this is contemplated, this is codified so that there's an understanding of what happens to the time period so institutions can establish the right processes, and so can the Information Commissioner, to administer this new authority that the Information Commissioner will hold. So it reflects what the practice is when this authority for the Information Commissioner has been brought into play in legislation.

Senator Gold: For clarification: Do I then understand that this language that is being proposed does not, in fact, provide authority that otherwise wouldn't exist to extend periods for response, either?

Ms. Naylor: It focuses simply on that period when the Information Commissioner has been asked when a request is made to her by an institution to review a request that it may fit into the frivolous and vexatious provisions, and then that suspension ends as soon as she responds. It's very narrow. It doesn't change the other authorities of an institution.

The Chair: But did you answer the arguments of Senator Pratte to the effect that what is provided as a delay on section 9 is, in fact, an open-ended delay with no terms on it?

Ms. Naylor: Section 9 has some controls over it, but it isn't affected. The current wording of section 9 is not affected by these provisions and these proposed amendments. You're asking about the effect of section 9 itself?

The Chair: Yes.

[*Translation*]

Senator Carignan: This clause must be interpreted in that sense in cases of vexatious procedure or requests. So there is already a limitation.

proposez, n'est-il pas vrai, par exemple, que si la commissaire à l'information avise l'institution qu'il faudra beaucoup plus que quelques jours — un mois, dans ce cas —, l'institution pourrait simplement utiliser son autorité pour prolonger le délai? Je ne sais pas vraiment si cela change quelque chose à la situation actuelle.

Mme Naylor : L'intention est d'offrir une certitude à toutes les parties. Il y a également des dispositions qui précisent que l'institution devrait alors informer la personne de la situation, des résultats et des délais. C'est plus clair.

Je dois dire que nous avons travaillé là-dessus. La disposition exigeant que la commissaire à l'information donne son approbation est un changement apporté par la Chambre des communes. C'était un simple changement et non une série de changements.

Dans toutes les lois provinciales et territoriales à cet égard, les modalités relatives aux délais sont codifiées pour que les institutions puissent établir des processus adéquats, comme la commissaire à l'information pourrait le faire, pour l'exercice du nouveau pouvoir qui lui sera confié. Cela reflète donc la pratique actuelle lorsque la commissaire à l'information se voit confier de tels pouvoirs en vertu de la loi.

Le sénateur Gold : J'aimerais avoir une précision. Dois-je alors comprendre que le libellé proposé n'aurait pas aussi pour effet, en fait, d'accorder le pouvoir par ailleurs inexistant de prolonger les délais de réponse?

Mme Naylor : Il porte uniquement sur la période où la commissaire à l'information procède, à la demande d'une institution, à la révision d'une demande pour déterminer s'il s'agit d'une demande frivole ou vexatoire. La suspension prend fin dès qu'une réponse est donnée. C'est très limité. Cela ne change rien aux autres autorisations d'une institution.

Le président : Avez-vous répondu au commentaire du sénateur Pratte selon lequel le délai autorisé à l'article 9 est, en fait, un délai indéfini, sans aucune condition?

Mme Naylor : L'article 9 comprend certaines modalités, mais il n'est pas touché. Ces dispositions et les amendements proposés n'ont aucune incidence sur le libellé actuel de l'article 9. Votre question porte-t-elle sur les effets de l'article 9 lui-même?

Le président : Oui.

[*Français*]

Le sénateur Carignan : Cet article doit être interprété en ce sens dans les cas de procédure ou de demande vexatoires. On est donc déjà limité.

[*English*]

Ms. Naylor: With respect to section 9, we're now looking at the act itself. It doesn't create a clear time limit, but it does say that it can only be for a reasonable period and in certain specific circumstances. In fact, we provide institutions with considerable guidance around this about what they need to do to justify the taking of an extension and what the circumstances are in which that can be considered. We actually have a little formula that they are supposed to be using to try to determine that. But there is no sort of end cap on that.

I would point out we've just finished our work in gathering statistics from institutions from the last year, for example, and there was one institution that responded to a request last year that involved 10 million pages. The reason there's no end cap is institutions have all kinds of requests, some very easy to respond to. When you're dealing with and processing 10 million pages, it's difficult to consider what kind of framework would be put around that. That's why the kind of language of "reasonable period" is there.

The Information Commissioner would be able to look at this and pronounce in the future. She would have an order-making power and that would actually enable her in the future to give an order to an institution about how long that period could be if she was investigating a complaint and found the institution's behaviour to not be within what she would consider would be a reasonable period.

The Chair: So the dynamics of this article are, in fact, helping the administration?

Ms. Naylor: That is always our intent.

Senator McCoy: That's what we're afraid of.

The Chair: Do I still have some senators before we move to the vote on this amendment to section 6, introduced by Senator Ringuette?

[*Translation*]

Senator Carignan: We agree that the application of those new paragraphs will therefore be limited to cases where the administration asks the commissioner to suspend, because of the commissioner's opinion that a request needs to be checked for a legal abuse or a vexatious nature. In principle, therefore, if there is legal abuse or a vexatious request, the commissioner should be able to reply quite quickly.

[*English*]

The Chair: May I ask a question that might sound odd? Did you have the input of the commissioner for the drafting of these amendments? In other words, was it done with the knowledge of the commissioner or not?

[*Traduction*]

Mme Naylor : En ce qui concerne l'article 9, il s'agit de la loi elle-même. On n'y établit pas un délai clair, mais on semble indiquer que cela n'est permis que pour une période raisonnable, dans des circonstances très précises. Je souligne que nous avons fourni aux institutions des directives exhaustives sur les mesures à prendre pour justifier la prolongation et sur les circonstances dans lesquelles elles peuvent y avoir recours. Nous avons créé une formule qu'elles doivent utiliser pour déterminer si cela convient. Il n'y a toutefois aucune limite de temps.

J'aimerais souligner que nous venons de terminer la collecte des données des institutions pour l'an dernier. À titre d'exemple, une institution a répondu l'an dernier à une demande qui portait sur 10 millions de pages. Il n'y a aucune limite de temps en raison de la grande variété des demandes présentées aux institutions. Dans certains cas, il est très facile de répondre, mais lorsqu'on doit traiter une demande exigeant l'examen de 10 millions de pages, il est difficile de déterminer combien de temps cela pourrait prendre, d'où l'emploi de termes comme « période raisonnable » dans le libellé.

La commissaire à l'information aurait, à l'avenir, la possibilité d'examiner cela et de prendre des décisions. Elle aurait le pouvoir de rendre des ordonnances, ce qui lui permettrait, à l'avenir, de fixer le délai qu'une institution doit respecter si elle déterminait, après une enquête relative à une plainte, que l'institution n'a pas agi dans un délai jugé raisonnable.

Le président : Donc, en fait, le libellé de cet article vise à en faciliter l'application.

Mme Naylor : C'est toujours notre intention.

La sénatrice McCoy : C'est ce que nous craignons.

Le président : D'autres sénateurs souhaitent-ils prendre la parole avant que nous passions au vote sur l'amendement à l'article 6 présenté par la sénatrice Ringuette?

[*Français*]

Le sénateur Carignan : On s'entend pour dire que le champ d'application de ces nouveaux paragraphes se limitera donc aux cas où l'administration demandera une suspension au commissaire, à cause de son avis selon lequel il faut vérifier l'abus de droit ou la demande vexatoire. Donc, en principe, s'il y a abus de droit ou demande vexatoire, le commissaire devrait être en mesure de répondre assez rapidement.

[*Traduction*]

Le président : Puis-je poser une question qui peut sembler étrange? Avez-vous consulté la commissaire pour la rédaction de ces amendements? Autrement dit, la commissaire était-elle au courant?

Ms. Naylor: Yes, I discussed this personally with the Office of the Information Commissioner on a number of occasions. In fact, I mentioned that the provinces and territories have these kinds of provisions where the Information Commissioner's approval is required. There are a number of models of how the provinces and territories accomplish this. There are different ways to draft it.

We opted for the approach that was preferred by the Office of the Information Commissioner following my discussions with them.

The Chair: I think it was helpful to ask that question.

Senator McCoy: I'm sympathetic to the practicalities of the situation, and I'm less uneasy because it's actually the Information Commissioner herself who is in control of this situation. I think it's fair to say that, certainly, in the years we've had this, information commissioners are pretty fierce in maintaining a good flow.

I'm also somewhat reassured by the letter from the current head of the Treasury Board, who indicated that there are more resources flowing to the Information Commissioner's office. So I'm inclined to accept the government's request for 1.2, 1.3, and 1.4 as presented.

[*Translation*]

Senator Pratte: I agree with the changes. Anyway, I think that we will be getting to the matter of the timeframes in a few minutes.

[*English*]

The Chair: I understand honourable senators are satisfied with the information we got from Ms. Naylor that this has been discussed with the Information Commissioner and there is concurrence on that proposal.

So I will put the question, then, to honourable senators. Do honourable senators agree that Bill C-58, in clause 6, be amended by adding clause 6.1, after line 39 on page 3:

Time limit suspended

(1.2) If the head of a government institution communicates with the Information Commissioner to obtain his or her approval to decline to act, the 30-day period set out in section 7 — and any extension to it under section 9 — is suspended during the period beginning on the day on which the head of the institution communicates with the Information Commissioner and ending on the day on which he or she receives the Information Commissioner's decision in writing.

Notice — suspension

Mme Naylor : Oui. J'en ai discuté personnellement à plusieurs occasions avec les gens du Commissariat à l'information. J'ai d'ailleurs mentionné que les provinces et les territoires ont des dispositions semblables exigeant l'approbation du commissaire à l'information. Il existe divers modèles de libellés à l'échelle provinciale et territoriale.

Nous avons choisi l'approche préconisée par les gens du Commissariat à l'information après les discussions que j'ai eues avec eux.

Le président : Je pense qu'il était pertinent de poser la question.

La sénatrice McCoy : Je comprends les aspects pratiques de la situation; mes craintes sont atténuées justement parce que c'est la commissaire à l'information qui aura le contrôle là-dessus. Je pense qu'il est juste de dire qu'au fil des ans, les commissaires à l'information ont fait un travail remarquable pour maintenir un bon fonctionnement.

Je suis aussi un peu rassurée par la lettre que nous avons reçue du président actuel du Conseil du Trésor, qui a indiqué que le Commissariat à l'information aurait plus de ressources. J'ai donc tendance à appuyer la demande du gouvernement concernant les paragraphes 1.2, 1.3, et 1.4 proposés.

[*Français*]

Le sénateur Pratte : Je suis d'accord avec les changements. Je pense que, de toute façon, nous arriverons à la question des délais dans quelques minutes.

[*Traduction*]

Le président : Chers collègues, je crois comprendre que vous êtes satisfaits de savoir que la commissaire à l'information a été consultée et que la proposition fait consensus, comme Mme Naylor l'a indiqué.

Je vais donc mettre la question aux voix. Plaît-il au comité que le projet de loi C-58, à l'article 6, soit modifié par adjonction, après la ligne 39, page 3, de ce qui suit :

Suspension du délai

(1.2) Si le responsable de l'institution fédérale communique avec le Commissaire à l'information en vue d'obtenir son autorisation de ne pas donner suite à la demande, le délai prévu à l'article 7 — et, le cas échéant, prorogé en vertu de l'article 9 — est suspendu à compter de la date où le responsable communique avec le Commissaire et recommence à courir le lendemain de la date à laquelle le responsable reçoit la réponse écrite du Commissaire.

Avis de la suspension

(1.3) The head of the institution shall give written notice to the person who made the request for access to a record under this Part of the suspension of the period, and of the reasons for the suspension, at the same time as they communicate with the Information Commissioner to obtain his or her approval to decline to act.

Notice — end of suspension

(1.4) If the Information Commissioner refuses to give his or her approval, the head of the institution shall, on receiving the Information Commissioner's decision in writing, give written notice to the person who made the request for access to a record under this Part of the refusal and of the date on which the running of the period resumes in accordance with subsection (1.2).

Do honourable senators agree with the proposal introduced by Senator Ringuette?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Agreed.

Shall clause 6, as amended, carry? I will first call the vote on clause 6. We could come back to clause 6 if there are any questions on it.

[*Translation*]

Senator Carignan: I have a quick question for the officials.

When a request to the commission is accepted, or when the commissioner agrees to suspend, for example, or decides to allow or deny the access, how much time does the commission have in which to advise the person accordingly?

[*English*]

Ms. Naylor: This provision doesn't provide a specific time period for the Information Commissioner to respond.

In discussions with the Office of the Information Commissioner, they advised me that they wish to have flexibility, they wished to keep that suspension as short as possible, but they may have complex situations that they need to investigate. They don't want to become responsible for having a request run over the 30-day time period. This is definitely something that could be looked at in the future as we see how this provision works and how the Information Commissioner's office brings procedures into place.

[*Translation*]

Senator Carignan: Once the commissioner has made his or her decision, is there a timeframe for communicating it?

(1.3) En même temps qu'il communique avec le Commissaire à l'information, le responsable de l'institution fédérale avise par écrit la personne qui a fait la demande de la suspension du délai et des motifs de cette suspension.

Avis de la fin de la suspension

(1.4) Si le Commissaire à l'information refuse de donner son autorisation, le responsable de l'institution fédérale, dès la réception de la réponse écrite du Commissaire, avise par écrit la personne qui a fait la demande de ce refus et de la date à laquelle le délai recommence à courir conformément au paragraphe (1.2).

Chers collègues, convenez-vous d'adopter la proposition de la sénatrice Ringuette?

Des voix : D'accord.

Le président : Adopté.

L'article 6 modifié est-il adopté? Je veux d'abord mettre l'article 6 aux voix. Nous pourrons y revenir s'il y a des questions à ce sujet.

[*Français*]

Le sénateur Carignan : J'aurais une petite question à poser aux fonctionnaires.

Lorsque la demande à la commission est acceptée ou lorsque la commission accepte de suspendre, par exemple, ou décide d'accepter ou de refuser l'accès, quel est le délai dont la commission dispose pour en aviser la personne?

[*Traduction*]

Mme Naylor : Cette disposition n'oblige pas la commissaire à l'information à répondre dans un délai précis.

Dans les discussions que j'ai eues avec eux, les gens du Commissariat à l'information ont indiqué vouloir une certaine marge de manœuvre, malgré leur préférence pour une suspension du délai la plus courte possible, afin de pouvoir enquêter sur des cas plus complexes. Ils ne veulent pas être responsables d'éventuels dépassements du délai de 30 jours. La disposition pourra certainement être examinée dans le futur pour déterminer si elle a l'effet souhaité et pour voir comment le Commissariat à l'information met en œuvre des procédures.

[*Français*]

Le sénateur Carignan : Une fois que le commissaire a pris sa décision, lorsqu'il la communique, est-ce qu'il y a un délai?

[*English*]

Ms. Naylor: Then the 30-day time period begins counting again. It starts from the time the request is received and it continues until the institution submits a request to the Information Commissioner to consider this issue. When the Information Commissioner communicates their response to the institution, the 30 days begin again.

[*Translation*]

Senator Carignan: So it's 30 days.

[*English*]

Ms. Naylor: That could vary the period during which the Information Commissioner considers this issue —

[*Translation*]

Senator Carignan: No, but after the decision is made?

Ms. Naylor: It is 30 days.

Senator Carignan: I just wanted to make sure that there was a time in which to respond and that we were not in limbo there.

The Chair: Of course. It is a perfectly valid question.

[*English*]

The Chair: Is it agreed, honourable senators, that the amendment carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Agreed. Thank you.

Honourable senators, before I call clause 7, I have amendments on clause 7 proposed by Senator Pratte, but I see Senator Boisvenu calling the attention of the chair.

[*Translation*]

Senator Boisvenu: It is 12:30 p.m., and we are not allowed to sit longer than scheduled. In addition, I have to leave the meeting because I have an engagement outside the Senate at 1:00 p.m.

[*English*]

The Chair: I was to seek the concurrence of the other senators to continue.

[*Traduction*]

Mme Naylor : À ce moment-là, le délai de 30 jours recommence à courir. Il commence au moment où la demande est reçue et se poursuit jusqu'à ce que l'institution présente une demande d'examen à la commissaire à l'information. Lorsque la commissaire à l'information transmet sa réponse, le délai recommence à courir.

[*Français*]

Le sénateur Carignan : Donc, il y a une période de 30 jours.

[*Traduction*]

Mme Naylor : Cela pourrait varier, selon le temps que prend la commissaire à l'information pour examiner la question...

[*Français*]

Le sénateur Carignan : Non, mais après que la décision est prise?

Mme Naylor : C'est 30 jours.

Le sénateur Carignan : Je voulais simplement m'assurer qu'il y avait un délai pour répondre et qu'on n'était pas dans les limbes.

Le président : Bien sûr. La question est tout à fait pertinente.

[*Traduction*]

Le président : Chers collègues, l'amendement est-il adopté?

Des voix : D'accord.

Le président : Adopté. Merci.

Chers collègues, avant de mettre l'article 7 aux voix, nous devons examiner les amendements proposés par le sénateur Pratte, mais je vois que le sénateur Boisvenu attire l'attention de la présidence.

[*Français*]

Le sénateur Boisvenu : Il est 12 h 30, et nous n'avons pas l'autorisation de siéger plus tard que prévu. De plus, je dois quitter la réunion, car j'ai un engagement à l'extérieur du Sénat à 13 heures.

[*Traduction*]

Le président : J'allais demander l'approbation des autres sénateurs pour continuer.

[*Translation*]

Senator Ringuette: Given the difficult work we still have to do, in the light of the number of amendments that have already been proposed, and since the committee will not meet for the next two weeks, would it be possible for the committee members to sit at the same time as the Senate at some specified times, so that we can continue our work?

The Chair: Thank you for the question.

[*English*]

I will have to consult with the steering committee on this and I will have to introduce a motion in the chamber at the proper time to get the authorization, but that has to be discussed by the steering committee and advise on what the consensus might be. Thank you for your suggestion, and I will bring it to the steering committee and come back to the honourable members of the committee at that time.

Senator Ringuette: I thank you for doing so. Is it possible to have a discussion on how the honourable members of this committee feel about that before there is a formal discussion at steering?

The Chair: I can ask the opinion of the senators. There is no doubt about that. What is the view of the senators? We will take that into consideration.

Senator Gold: I would support that. I do believe it's important for us to be in the chamber so I don't want to be misunderstood, and ordinarily I believe it's appropriate to have some restraint to ensure the Senate isn't emptied out.

But this is an important bill, we've worked hard at it, the amendments are substantial, so I would support us having some extra time to make sure that we get this done in time for whatever else is coming our way.

Senator McCoy: It's a question of juggling time. As you are aware, I'm fairly heavily involved in monitoring and participating in discussions around Bill C-69 and Bill C-48 and the aftermath of Bill C-68. And some part of that will come into the chamber, so we have seven weeks. We have seven sitting weeks between now and the end of May. Presumably we will be —

Senator Carignan: Unless we have an election before.

Senator McCoy: Unless we have an election before. I don't know, why doesn't the steering committee discuss this and come back with your considered response? And considering that we all have a lot of commitments in different ways.

[*Français*]

La sénatrice Ringuette : Étant donné le travail difficile qu'il reste à faire, compte tenu de la quantité d'amendements qui nous sont déjà proposés et puisque le comité ne tiendra pas de réunion pour les deux prochaines semaines, est-ce qu'il serait possible pour les membres du comité d'envisager la possibilité de siéger en même temps que le Sénat à certains moments proposés, afin que nous puissions poursuivre notre travail?

Le président : Merci de la question.

[*Traduction*]

Je devrai consulter le comité directeur à ce sujet, puis présenter une motion au Sénat en temps et lieu pour obtenir l'autorisation. Il faut d'abord en discuter au comité directeur et essayer de trouver un consensus. Je vous remercie de la suggestion. Je vais soulever la question au comité directeur, puis j'en informerai le comité.

La sénatrice Ringuette : Je vous en remercie. Est-il possible de tâter le pouls des honorables membres du comité à ce sujet avant d'en saisir officiellement le comité directeur?

Le président : Je peux certainement demander à tous de me dire ce qu'ils en pensent. Qu'en pensez-vous? Nous prendrons cela en considération.

Le sénateur Gold : Je serais favorable à cela. Je suis convaincu de l'importance de notre présence au Sénat. Je ne veux donc pas être mal compris. Normalement, je considère que nous devons faire preuve de prudence pour veiller à ce que la salle du Sénat ne soit pas vide.

Il s'agit toutefois d'un projet de loi important. Nous y avons consacré beaucoup d'efforts et les amendements sont importants. Je suis donc d'accord pour qu'on y consacre plus de temps pour qu'il soit adopté à temps, peu importe la suite des choses.

La sénatrice McCoy : C'est une question d'horaire. Comme vous le savez, je suis certains dossiers de près; je participe plutôt activement aux discussions sur le projet de loi C-69, le projet de loi C-48, et les effets du projet de loi C-68. Le Sénat sera saisi de certaines de ces questions, ce qui nous donne sept semaines. Il reste sept semaines d'ici la fin du mois de mai. Nous serons probablement...

Le sénateur Carignan : À moins que des élections soient déclenchées avant.

La sénatrice McCoy : Sauf s'il y a des élections avant. Je ne sais pas... Le comité directeur ne pourrait-il pas en discuter et nous revenir là-dessus? Il faut aussi prendre en compte nos nombreux autres engagements.

The Chair: Thank you, honourable senators.

[*Translation*]

Senator Carignan: I hear what Senator Ringuette is asking. I will pass her requests on to our management team and, specifically, to our whip, who, I am sure, will lend a sympathetic ear and give special attention to those wishes.

[*English*]

The Chair: Thank you for your views. I will take them to the steering committee and as you will probably be informed, I understand that we might sit on the evening of March 18, when we come back. So I will be in a position at that time, if it is the wish of the steering committee, to seek the authorization of the Senate chamber to sit extra hours to deal with this bill.

But on the other hand, honourable senators, you will understand that I prefer to proceed — I will not say slowly because there was no gap in our discussion this morning — so that we understand the implications because it is a bill that is complex. Honourable senators have invested themselves into the study of this bill. They understand the implications, and I think it is better to do it right than in the rush and then I have to go back to the chamber to seek authorization to amend the report and whatnot.

(The committee adjourned.)

Le président : Merci, chers collègues.

[*Français*]

Le sénateur Carignan : J'entends les souhaits de la sénatrice Ringuette. Je vais les transmettre à notre équipe de direction et à notre whip, tout particulièrement, qui prêtera sûrement une oreille sensible et une attention particulière à ces vœux.

[*Traduction*]

Le président : Je vous remercie de vos commentaires. Je vais les transmettre au comité directeur. Je crois comprendre, comme vous le savez probablement, que nous pourrions siéger le 18 mars en soirée, à notre retour. À ce moment-là, si le comité directeur le souhaite, je pourrai demander au Sénat l'autorisation de siéger plus longtemps pour examiner ce projet de loi.

D'un autre côté, chers collègues, vous comprendrez que je préfère procéder... Je ne dirais pas que nous avançons lentement, parce qu'il n'y a eu aucun temps mort dans notre discussion de ce matin, mais nous devons comprendre les effets, étant donné la complexité du projet de loi. Les honorables sénateurs se sont investis dans l'étude de ce projet de loi et ils en comprennent les répercussions. Je pense qu'il est préférable de faire les choses correctement plutôt qu'à la hâte et d'avoir à revenir au Sénat pour demander l'autorisation de modifier le rapport, par exemple.

(La séance est levée.)

President of the Treasury Board
and Minister of Digital Government

Présidente du Conseil du Trésor
et ministre du Gouvernement numérique

Ottawa, Canada K1A 0R5

Honourable Serge Joyal, P.C.
Chair of the Standing Senate Committee on Legal and
Constitutional Affairs
Senate of Canada
Ottawa, Ontario
K1A 0A4

Dear Honourable Senator Joyal:

As you know, my predecessor appeared before the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs to discuss Bill C-58 on October 3, 2018. To follow up on his appearance, and in response to the questions posed by members of the Committee, I would like to offer the following comments and additional information.

Let me first reiterate that Bill C-58 proposes important steps forward to strengthen access to government information in Canada. It would bring Canada's access to information regime into the 21st century, by introducing requirements for the proactive publication of a broad range of information by approximately 265 federal government institutions, as well as by the Prime Minister's Office, Ministers' offices and administrative bodies that support Parliament and the courts. This would put into practice the concept of "open by default".

Bill C-58 would also establish a requirement to review the Act every five years, with the first review beginning no later than one year after the bill receives Royal Assent. Parliament would be engaged in these reviews because a report must be tabled in Parliament and referred to the relevant Committees. The House of Commons and Senate Committees could then undertake their own studies and make recommendations to the Government. These reviews will provide an important opportunity for Canadians and Parliamentarians to have their say on access rights, so that we can continue to build on this first round of changes.

.../2

Most significantly, for the first time, this bill gives the Information Commissioner the power to make binding orders to government institutions, including for the release of records. I would like to emphasize that the Commissioner's orders will be binding on the Crown. This is explicitly confirmed by existing section 76 of the *Access to Information Act*, which states that the Act is binding on Her Majesty in right of Canada (Bill C-58 would renumber this as section 100). The burden would no longer be on the Commissioner or a complainant to go to court to obtain the release of records in accordance with the Commissioner's recommendations. The dynamic will be reversed: an institution would be bound to act in accordance with the Commissioner's order, unless the institution, within 30 business days of receipt of an order, applies to the Federal Court for review of the matter. I am attaching an annex with a more detailed description of the process proposed in the bill for your information.

The proposed order-making power would transform the Commissioner's role from an ombudsperson, who makes recommendations, to an authority with the legislated ability to make binding orders regarding the processing of requests, including the release of records. The Information Commissioner will also be able to publish orders, establishing a body of precedents to guide institutions as well as users of the system. These are major steps forward.

As my predecessor said during his appearance at Committee, to facilitate the transition to a new regime, the Information Commissioner has asked that the order-making power come into force at Royal Assent rather than on the first anniversary of Royal Assent. I value her perspective on this, so I hope the Committee will consider bringing forward such an amendment.

As well, as the Committee is aware, the Information and Privacy Commissioners are jointly seeking changes to some aspects of the order-making power so that the values of privacy and openness are properly balanced. I hope the Committee will consider bringing forward amendments to address the points the Commissioners raise in their joint letter.

With regards to other issues that were raised during the meeting, I would like to offer the following comments and additional reference material:

Fees

As noted by officials at the October 3, 2018 meeting, Bill C-58 proposes to remove outdated references to search and preparation fees, but to retain the provisions of the *Access to Information Act* which allow the Government to set an application fee of up to $25, and to set other types of fees by regulation. Retaining an authority to set fees by regulation is intended to provide flexibility for the future, should a review of the *Access to Information Act* determine this is merited. The authority for the head of an institution to waive fees is also retained. The Government will continue to fulfil its commitment to charge no fees other than the $5 application fee.

.../3

Proposed new requirements to indicate specific subject matter, type of record, and date or date range in a request (section 6)

These amendments were intended to ensure that requests provide enough information to be quickly responded to. However, we have heard the concerns of First Nations groups and the Information Commissioner about the potential for this clause to be misused, and I hope the Committee would consider proposing an amendment to eliminate these proposed requirements.

Seeking the Information Commissioner's approval to decline to act on a request (section 6.1)

Committee members asked for examples of vexatious and bad faith requests from other jurisdictions.

As you may know, the provinces have long experience with applying these kinds of provisions: the legislation of British Columbia, Alberta, New Brunswick, Prince Edward Island, and Newfoundland and Labrador allow government institutions to decline to process "frivolous and vexatious" requests, subject to the prior approval of their provincial Information Commissioner. In Manitoba and Ontario, institutions can directly decline to process such requests, with a right of appeal to their Commissioners.

To assist the Committee, I am attaching the following material:

- The Information and Privacy Commissioner of Ontario's Fact Sheet on frivolous and vexatious requests, which offers guidance about the factors the Commissioner considers to determine whether a request is an abuse of the right of access, and examples of the kinds of requests the Ontario Commissioner has found meet that definition
- The New Brunswick Office of the Information and Privacy Commissioner's Interpretation Bulletin respecting permission to disregard a request, setting out the elements that the Office considers in reviewing such a request
- Guidance published by the Office of the Information and Privacy Commissioner of Newfoundland and Labrador, providing criteria that will be considered before giving approval to disregard a request, including because it unreasonably interferes with the operations of a public body
- The Office of the Information and Privacy Commissioner of Alberta's Practice Note, outlining the Office's general practices when it considers requests from provincial institutions seeking authority to disregard a request
- A list of examples that my officials have compiled of requests found by provincial Commissioners to be frivolous and vexatious

.../4

I would note as well that in a brief submitted in May 2016 to the House of Commons Standing Committee on Access to Information, Privacy and Ethics, the British Columbia Freedom of Information and Privacy Association described the concept of frivolous and vexatious requests as requests that "are designed to impede the functioning of the public body rather than to elicit information."

As these materials demonstrate, there is a large body of provincial experience that can guide the application of these provisions at the federal level. In developing our proposals, we drew from the legislation and practices in the provinces. As my predecessor mentioned when he appeared before the Committee, the requirement for the Information Commissioner's prior approval provides additional assurance to Canadians that institutions would not decline to act on legitimate requests.

I would add as well that we will be amending our Treasury Board policies to provide guidance to institutions about the use of these provisions. We will make it clear to institutions that they must work with requesters to focus a request before seeking the Information Commissioner's approval to decline to act; and importantly, institutions would be given clear direction that the provisions could not be used to impede requests that are consistent with the spirit of the Act – for example, requests from First Nations researchers seeking access to historical records to substantiate Indigenous claims. Indigenous representatives and researchers, including national organizations representing First Nations, Métis and Inuit people, will be consulted in the development of policy guidance so that their needs and concerns are reflected.

Improving the overall administration of the Access to Information Act

Beyond the measures proposed by Bill C-58, the Government has taken steps to strengthen access to information. The Treasury Board of Canada Secretariat recently launched the ATIP Online Request Service to make it easier for Canadians to make access to information requests. We will continue to enhance the Service and add institutions through to March 2021.

The Treasury Board of Canada Secretariat has also launched work to improve the request processing tools available to institutions to support their work.

Immigration, Refugees and Citizenship Canada receives the greatest number of access to information requests, most of which are requests for information relating to client records. Immigration, Refugees and Citizenship Canada has a multi-year initiative underway to establish avenues outside the access to information process that would provide clients with access to information about their client records.

Oversight of proactive publication

Committee members had questions about the oversight of the proactive publication requirements set out in Part 2. The request-based system and the new proactive publication provisions of the Act would operate in tandem with a common goal of making government information more open and transparent.

.../5

As my predecessor mentioned at Committee, the House of Commons amended Bill C-58 to clarify that Canadians would still be able to make a request under Part 1 to institutions subject to Part 1 for the original versions of records that they proactively release under Part 2. This will enable a requester to validate the information that has been proactively published. The Information Commissioner would have oversight of the records released under Part 1 in response to those requests.

Institutions are bound to comply with the legislated proactive publication requirements. I have no doubt that, as is currently the case, the media and public would be swift to identify any failings on the part of an institution to proactively publish materials as required by the legislation.

With respect to how we could assess the effectiveness of proactive publication overall, at the systemic level, we believe the best approach would be to undertake a study of this question in the context of the five year reviews of the Act. A report on this issue could provide insight to Parliamentarians on the extent to which the new Part 2 of the Act is contributing to greater openness and transparency for Canadians.

Additional funding for the Office of the Information Commissioner

The Government will continue to support the Information Commissioner in her important work. Budget 2018 set aside $2.9M for 2018-19 to support the Information Commissioner's work to reduce the backlog of complaints in her office. We have also made available funding of up to $5.1M from 2019-20 to 2021-22, and $1.7M ongoing to support the Information Commissioner in implementing the changes proposed in Bill C-58.

Requesters will continue to be able to make access to information requests in writing

Committee members expressed concern about access to the system for those Canadians without access to the internet. Nothing in Bill C-58 will take away from Canadians' right to make an access to information request in writing.

Duty to document decisions and decision-making processes

Committee members asked about the need for a legislated duty to document. Current Treasury Board policies already require employees to document decisions and decision-making processes. Under the Treasury Board's Policy on Information Management, deputy heads are responsible for ensuring that decisions and decision-making processes are documented to account for and support the continuity of departmental operations, permit the reconstruction of the evolution of policies and programs, and allow for independent evaluation, audit, and review. The Policy also states that all employees are responsible for documenting their activities and decisions. In addition, under the TBS Information Management Protocol – Instant Messaging Using a Mobile Device, employees are responsible for safeguarding and preserving records of business value, including emails and PINs.

.../6

Protecting judicial independence and security of judges

We thank the Committee for their comments and observations about the importance of ensuring that Bill C-58 respects the important constitutional principle of judicial independence. Bill C-58 is not intended to undermine this principle. We are of the view that Bill C-58's proactive publication regime, which includes a carve-out with respect to information the publication of which could interfere with judicial independence, has been carefully crafted to strike the right balance between protecting judicial independence and enhancing transparency and accountability of government for the expenditure of public funds.

In addition, we are aware that concerns have been raised by the Canadian Superior Courts Judges Association, reiterated by the Canadian Bar Association, with respect to the proactive publication of individual judges' expenses and judges' security. We take the protection of the integrity of our judicial system seriously and for this reason the bill includes a provision (section 90.23 of clause 38) that provides that the publication of information is not required if the publication could compromise the security of persons, infrastructure or goods.

The Commissioner for Federal Judicial Affairs and the Registrar of the Supreme Court of Canada are best-placed to assess whether information can be disclosed without infringing judicial independence and without compromising the security of judges. These offices are at arm's length from other departments and were established by Parliament in part to ensure the protection of judicial independence. The Commissioner and the Registrar have the mandate, the expertise, the relationships and the context to work collaboratively with judges to ensure that the judicial independence exemption and the security exemption are applied appropriately.

The Committee asked why the Canadian Judicial Council was excluded from the application of Bill C-58. The reason is that, unlike the other court-related entities that have been included in the bill, the Canadian Judicial Council does not provide administrative support to courts or judges. Rather, the Canadian Judicial Council is an independent body composed of the 39 chief and associate chief justices from superior courts across the country, statutorily mandated to administer the judicial discipline process and to promote efficiency, uniformity and high quality judicial services.

Proactive publication requirements in relation to contracts

Committee members had questions about the scope of the requirement for a minister's office to proactively publish information on contracts over $10,000. This requirement – along with analogous requirements applicable to senators, members of the House of Commons, parliamentary entities, government institutions and institutions that support superior courts – would apply to contracts entered into for the provision of goods and services, as well as to agreements or arrangements which contain provisions of a contractual nature. For example, the proactive publication requirement would apply to a contract for professional, technical or administrative services or expertise, as long as the contract does not give rise to an employer-employee relationship between the contracting authority and the other party.

.../7

To be clear, the provisions of Bill C-58 related to the proactive publication of contracts by ministers' offices, senators, members of the House of Commons, parliamentary entities, government institutions and institutions that support superior courts are not intended to apply to individual contracts of employment.

Safeguarding parliamentary privilege

Several members have raised concerns regarding the impact of proposed sections 71.12 and 71.14 on the determination of questions of privilege in the Senate.

As mentioned when Minister Gould appeared before your Committee, Bill C-58 is not intended to alter the procedure by which Houses of Parliament determine questions of privilege, nor to affect the privileges enjoyed by both Houses and their respective members. Section 71.12 therefore serves as a safeguard allowing the Speaker of the Senate to prevent the disclosure of information when such a disclosure would constitute a prima facie breach of privilege. The Government is of the view that the Rules of the Senate do not conflict with the provisions of Bill C-58. In accordance with precedents established in the Senate and with relevant provisions of the Rules, such as those found at Chapter 13, the Speaker will be required to hear debates on questions of privilege and Senators will retain their ability to appeal a Speaker's ruling. As for section 71.14, its intent is to support the continued existence of parliamentary privilege and to shield determinations made by Speakers of both Houses of Parliament from review or control by the Courts.

Consultations with Indigenous stakeholders

The Government takes the input and concerns of Indigenous stakeholders seriously. In the development of Bill C-58, the Government held online consultations in May and June 2016 on proposed reforms and was pleased to receive three submissions from First Nations organizations (the Assembly of First Nations, Directors of Claims Research Units, and the First Nations Financial Management Board). These submissions supported providing a strong order-making power to the Information Commissioner, and also identified the need to review and strengthen the Act's protections for First Nations' financial, social, political, cultural, spiritual, environmental, and traditional information. Treasury Board of Canada Secretariat officials continue to meet regularly with National Claims Research Directors, and will engage Indigenous organizations in the development of guidance to government institutions so that the Act is applied in a manner that is responsive to First Nations efforts to further their claims.

To address Indigenous stakeholders' concerns, the Government supported several amendments to Bill C-58 in the House of Commons. Most importantly, Bill C-58 was amended to require the Information Commissioner's approval before a government institution can decline to act on a request deemed to be vexatious or to have been made in bad faith. In addition, my predecessor indicated during his appearance before the Committee that he would be supportive of an amendment in the Senate to eliminate requirements to provide a specific subject matter, time period, and the type of record being sought, due to Indigenous groups' concern about the potential for this clause to be misused, particularly when it comes to First Nations land claims.

The Treasury Board of Canada Secretariat is providing support to the National Claims Research Directors, the Indigenous Bar Association, and the Union of British Columbia Indian Chiefs to undertake analysis of Bill C-58 to identify implications for First Nations. The Treasury Board of Canada Secretariat will continue to engage with Indigenous organizations and with key departments and agencies, such as Crown-Indigenous Relations and Northern Affairs Canada, to ensure access to information processes are responsive to Indigenous peoples' needs.

Further, the Treasury Board of Canada Secretariat, in partnership with Crown-Indigenous Relations and Northern Affairs Canada, will consult with all stakeholders about the feasibility of transferring additional Crown-Indigenous Relations and Northern Affairs Canada records that are of historical or archival value to archival institutions. The findings will be reported to Parliament in the context of the first full review of the Act that will follow coming-into-force of Bill C-58.

In closing, I would like to thank the Committee for its thoughtful review of the issues involved in amending Canada's access to information system. I look forward to working with you to shape an access to information system that will meet Canadians' needs for government information in the digital age.

Yours sincerely,

The Honourable Jane Philpott, M.D., P.C., M.P.

c.c.: Senator Peter Harder, P.C., Government representative in the Senate
Senator Pierrette Ringuette, New Brunswick

Enclosures:

1. Enforcement of the Information Commissioner's orders under Bill C-58
2. Access Fact Sheet: Frivolous and Vexatious Requests (Information and Privacy Commissioner of Ontario)
3. Interpretation Bulletin: Section 15 – Permission to disregard access request (Office of the Information and Privacy Commissioner, New Brunswick)

.../9

4. Applying to the Commissioner for Approval to Disregard an Access to Information Request (Office of the Information and Privacy Commissioner, Newfoundland and Labrador)
5. Practice Note: Authorization to Disregard Requests (Office of the Privacy Commissioner of Alberta)
6. Provincial examples: Frivolous and vexatious access to information requests

Enforcement of the Information Commissioner's orders under Bill C-58

Overview

Under Bill C-58, the Information Commissioner's orders are legally binding when they are issued by the Information Commissioner. They do not need to be filed with the Federal Court to have binding effect.

Bill C-58 creates a specific and specialized process for review of an order of the Information Commissioner. A government institution that failed to comply with the Information Commissioner's order and disregarded the review process set out in the bill would be acting unlawfully and contrary to the rule of law. In such an unlikely situation, it would be possible to compel the government to follow the Information Commissioner's order through a mandamus proceeding.

Existing process

Under the current *Access to Information Act* (ATIA), if a requester is dissatisfied with the records they receive or the way their request was handled, they may make a complaint to the Information Commissioner. The Information Commissioner's office will investigate, and may recommend the release of information or other remedial action. If the government institution does not follow the non-binding recommendation, the requester (s. 41), or the Information Commissioner, with the consent of the requester (s. 42), can apply to the Federal Court for a court order compelling disclosure. The Information Commissioner's office has had a general practice of applying to Federal Court in each instance where government institutions have declined to implement its non-binding recommendations. This general practice has resulted in only a handful[1] of Information Commissioner-initiated section 42 applications each year; government institutions overwhelmingly comply with the non-binding recommendations of the Information Commissioner.

Order-making powers under Bill C-58

Bill C-58 would transform the Information Commissioner's power to recommend disclosure or other remedial measures into an order-making power, eliminating the need for the Information Commissioner to initiate enforcement proceedings under section 42 of the ATIA. Bill C-58 would empower the Information Commissioner to independently issue a binding order mandating disclosure, rather than requiring her to go to the Federal Court to request an order as is currently the case.

Under Bill C-58, the Information Commissioner's orders would be binding on the Crown since the ATIA is duly enacted federal legislation that clearly and also explicitly (s. 76) binds the federal Crown. Under Bill C-58, a government institution subject to an Information Commissioner's order would have only two lawful options: the government institution could (i) comply with its terms; or (ii) if the government institution had serious concerns with the order, challenge the terms of the order by initiating an application for review by the Federal Court.

[1] The Office of the Information Commissioner would be the best source of exact figures on the number of section 42 applications it initiates each fiscal year.

Where a government institution's interpretation of the law leads it to conclude that it cannot or should not comply with an order of the Information Commissioner, under the terms of Bill C-58, and more generally by the rule of law, it would be required to initiate the following process:

- A government institution has 30 business days in which to make its decision: subsection 41(2).
- To challenge an order, the government institution must apply to the Federal Court for review under subsection 41(2).
- If an application to the Federal Court is made by a government institution, subsection 41.1(1) stays the legal requirement to comply with an order that would otherwise exist.
- The Federal Court's role is to undertake a review de novo: section 44.1. Consistent with the practice under the current ATIA, this means that the Federal Court is empowered to independently determine in a new proceeding what the legislation requires a government institution to do.
- If the Federal Court determines that the head of the institution is required to disclose records or take other remedial action, it can issue an order to this effect.
- If the Federal Court determines that the head of the institution is not required to disclose records or otherwise comply with an order of the Information Commissioner, it will issue an order relieving the government institution of its obligation to comply with the Information Commissioner's order.

This is the process set out in the Bill for challenging the Information Commissioner's orders. Government institutions are legally required to follow this process if they do not intend to comply with an order of the Information Commissioner. This process ensures that any disputes about the Commissioner's orders would be resolved quickly in the Federal Court. It is worth noting again that government institutions already overwhelmingly comply with the Information Commissioner's recommendations made under her current authorities. There is no reason to expect that this would change once the Commissioner has the power to make binding orders.

A government institution that neither complied with the Information Commissioner's order nor followed the process set out in Bill C-58 to challenge its terms would be acting unlawfully and contrary to the rule of law. Ignoring or otherwise disregarding the Information Commissioner's order is not an option that is legally available to a government institution.

Once the period to apply for review of the matter that is subject of an order by the Federal Court has expired, the Information Commissioner would have the authority to publish her final report, including any order made, which would ensure that the public and media would be aware of an order made against an institution.

Mandamus proceedings

In a truly unlikely scenario in which a government institution ignored the rule of law and failed to respond lawfully to an order of the Information Commissioner, a mandamus proceeding could be brought before the Federal Court. Such a proceeding could be brought by the requester, or by the Information Commissioner acting on the requester's behalf (s. 42). Mandamus is an order of the court that requires the institution to comply with a legal duty. Mandamus is available when there is a public

law duty to act, the order would be of some practical value or effect and the balance of convenience favours granting the order. The Federal Court would determine these matters on the balance of probabilities. If the Federal Court was convinced that the institution had failed to comply with an order of the Commissioner, the conditions for mandamus would be met. Failure to comply with a mandamus order would be enforceable by contempt proceedings.

Contempt of court proceedings

The Committee has asked whether the Information Commissioner should be able to file her orders in Federal Court. It should be noted that this is not required to make the orders binding; they are binding under the bill as drafted.

In such a scenario, if a government institution did not comply with the legally binding order but did not apply to Federal Court within the timeframes set out in Bill C-58 for review of the order, then the Information Commissioner could file her order in the Federal Court. Contempt of court proceedings could be initiated by either the requester, or by the Information Commissioner acting on the requester's behalf (s.42).

Contempt of court hearings proceed in two stages. The first stage is a "show cause" hearing in which an order must be secured requiring the person alleged to be in contempt (the head of an institution) to appear to answer the allegations against him or her. A prima facie case that contempt of court has been committed must be established before such an order will be issued. In the "show cause" hearings, the Court must determine whether the affidavit evidence establishes that the head of a government institution has knowingly disobeyed a certified order of the Information Commissioner.

The second stage is the contempt hearing. This is analogous to the trial of a criminal offence, with a higher standard of proof than in a mandamus proceeding. The alleged contempt must be proven beyond a reasonable doubt. Evidence at the hearing is oral and the person alleged to be in contempt cannot be compelled to testify. The penalties for contempt are significant. The maximum term of imprisonment is five years less a day. There is no limit on the amount of the fine that can be imposed.

AUGUST 2017

ACCESS FACT SHEET

Frivolous and Vexatious Requests

The *Freedom of Information and Protection of Privacy Act* and the *Municipal Freedom of Information and Protection of Privacy Act* (the acts) give individuals the right to access their own information and general records held by an institution unless an exemption applies or the request is frivolous or vexatious.

An institution may refuse to give access to a record if it decides the request is frivolous or vexatious. The requester can appeal this decision to the Information and Privacy Commissioner (IPC).

This fact sheet explains what a frivolous or vexatious request is, what institutions should do when they receive this type of request, what a requester can do if an institution claims their request is frivolous or vexatious and the IPC's role in an appeal.

WHAT IS A FRIVOLOUS OR VEXATIOUS REQUEST?

A request is frivolous or vexatious if it is:

- part of a pattern of conduct that
  - amounts to an abuse of the right of access
  - interferes with the operations of the institution
- made in bad faith or
- made for a purpose other than to obtain access

Each of these grounds is explained below.

Information and Privacy Commissioner of Ontario
Commissaire à l'information et à la protection de la vie privée de l'Ontario

Pattern of Conduct—Abuse of the Right of Access

To determine whether a request is an abuse of the right of access, the IPC considers:

- the number of requests
- whether they are excessively broad and varied in scope or unusually detailed, or are similar to previous requests
- whether they are made for an unreasonable or illegitimate purpose, such as to annoy or harass the government or to burden the system
- whether the timing of the requests coincides with some other event, such as an ongoing complaint against the institution or its staff unrelated to the request
- any other factors that may be relevant

Pattern of Conduct—Interferes With the Operations of an Institution

A pattern of conduct that would interfere with the operations of an institution is one that would obstruct or hinder the institution's activities. The circumstances of the particular institution must be considered. For example, it would take less to interfere with the operations of a small municipality compared to a large ministry. It is up to the institution to show that the requester's pattern of conduct unreasonably interfered with the institution's operations.

However, it is the responsibility of the institution to ensure reasonably adequate resources are available to respond to access requests.

EXAMPLE: A university claimed a request was frivolous or vexatious because the requester had made 38 previous requests that were unusually broad and repetitive and represented over 20 percent of the total requests received by the university in an 18-month period. The university stated that the number of requests adversely affected its ability to meet the overall demand for access to information services. In upholding the university's decision in Order PO-3188, the IPC decided that a number of factors weighed in favour of a frivolous and vexatious finding including that the request was part of a pattern of conduct that interfered with the operations of the institution. The IPC added that it was unreasonable for the institution to be expected to allocate so much of its limited resources to respond to these numerous broad and similar requests.

Bad Faith

Bad faith refers to a requester's state of mind and not simply bad judgment or negligence, but requires intent.

EXAMPLE: The IPC found a request was made in bad faith in Order M-850 and was therefore frivolous and vexatious. The requester stated that he was testing or examining the boundaries of the act or was having fun in filing requests. The IPC also considered that some of the requests were made for the purpose of harassing an employee who was involved in an action brought by the requester in another forum.

Purpose Other Than to Obtain Access

A request is made for a purpose other than to obtain access if the requester is motivated not by a desire to obtain access, but by some other objective.

EXAMPLE: In Order MO-2488, the IPC found a request was made for a purpose other than to obtain access and was therefore frivolous or vexatious because:

- the requester made 54 requests with 372 parts in two years
- the requests were unusually detailed and excessively broad
- the requester sent more than 300 emails to the institution in a six-month period and telephoned staff almost daily, as well as increased the volume and complexity of the requests over time, as a court action against the institution progressed
- the requester was already in possession of many of the records she requested

Requesters do not need to justify a request and the acts do not place limits on what a requester can do with the information once access has been granted.

EXAMPLE: The fact that a requester intended to use a record for a purpose such as to dispute a number of the institution's land transactions did not mean that the request was for a purpose other than to obtain access. The IPC concluded in Order M-906 that to find that a request is frivolous or vexatious on the basis that a requester may use the information to oppose actions taken by an institution would be contrary to the spirit of the acts, which exist in part as an accountability mechanism for government organizations.

HOW SHOULD INSTITUTIONS RESPOND TO FRIVOLOUS OR VEXATIOUS REQUESTS?

The institution must provide written notice to the requester where it believes the request is frivolous or vexatious. The notice must include the reason for the decision and inform the requestor of their right to appeal to the IPC.

WHAT CAN A REQUESTER DO IF AN INSTITUTION DECIDES THAT THEIR REQUEST IS FRIVOLOUS OR VEXATIOUS?

Requesters can appeal the institution's decision to the IPC. Requesters should be prepared to respond to claims made about their conduct and to explain to the IPC how their request is not frivolous or vexatious.

For more information on the appeal process, see the IPC's publication, ***The Appeal Process and Ontario's Information and Privacy Commissioner*** at **www.ipc.on.ca.**

HOW CAN AN INSTITUTION ESTABLISH THAT A REQUEST IS FRIVOLOUS OR VEXATIOUS?

In an appeal to the IPC, it is up to the institution to establish that the request is frivolous or vexatious. Institutions should maintain detailed records of their interactions with requesters including information about the:

- number of requests
- nature and size of the requests
- timing of the requests and their relationship to other events
- apparent or stated purpose of the request
- nature and quality of the interaction between the requester and institution staff

WHAT CAN THE IPC DO WHEN IT RECEIVES AN APPEAL?

If the IPC agrees that a request is frivolous or vexatious, it may uphold the institution's decision not to process the request. The IPC may also impose conditions on a requester such as:

- limiting the requester to one request or appeal at any given time
- requiring the requester to notify the IPC and the institution if seeking to proceed with any existing appeals or requests
- setting a two-year time limit on pursuing any outstanding appeals

- restricting a request to specific information relating to a single subject matter
- prohibiting the requester from contacting the institution with respect to processing their requests unless the institution contacts the requester first
- requiring the institution to only respond to the requester if communication is received by mail and relates to filing an access request or responding to a request for clarification

If the IPC does not agree that a request is frivolous or vexatious, it may order the institution to respond to the request by issuing an access decision.

WHAT CAN INSTITUTIONS DO TO BETTER MANAGE REQUESTS?

Requests that do not meet the standard of frivolous or vexatious may still be challenging. An institution can take steps to help manage such requests including:

- publishing records disclosed in response to freedom of information requests on their websites (subject to privacy concerns)
- developing policies to enable proactive disclosure
- working with the requester to focus or clarify the request
- applying the fee provisions of the acts
- applying the time extension provisions of the acts

To learn more about making a freedom of information request and how to comply with privacy and access laws, visit the IPC's website: **www.ipc.on.ca**.

Information and Privacy Commissioner of Ontario
Commissaire à l'information et à la protection de la vie privée de l'Ontario

Office of the Access to Information and Privacy Commissioner
New Brunswick

Commissariat à l'accès à l'information et à la protection de la vie privée
Nouveau-Brunswick

INTERPRETATION BULLETIN

Section 15 – Permission to disregard access request

Right to Information and Protection of Privacy Act

May 2014

The purpose of this Interpretation Bulletin is to provide the basis upon which the Commissioner receives, consider and rules on an application for permission to disregard an access to information request. It also serves to answer questions regarding the interpretation of this provision of the *Act* and guide those who have to apply it. Applications under section 15 are made by public bodies.

PUBLIC BODY SEEKING PERMISSION TO DISREGARD AN ACCESS REQUEST

Both versions of paragraph 15(a) are reproduced below:

15 On the request of a public body, the Commissioner may authorize the head to disregard one or more requests for access if the request for access:

(a) would unreasonably interfere with the operations of the public body because of the repetitious or systematic nature of the request or previous requests;
(b) is incomprehensible, frivolous or vexatious; or,
(c) is for information already provided to the applicant.

15 Sur demande d'un responsable d'un organisme public, le commissaire peut l'autoriser de ne pas tenir compte d'une ou de plusieurs demandes de renseignements dans l'un des cas suivants:
*(a) la demande nuirait considérablement aux activités de l'organisme public ou **serait abusive** en raison de leur caractère répétitif ou systématique;*
(b) la demande est incompréhensible, frivole ou vexatoire; ou,
(c) la demande fait trait à des renseignements qui ont déjà été fournis à leurs auteurs.

(Emphasis added)

A public body may apply for the Commissioner's permission to disregard an individual's access request in certain circumstances as provided by section 15 of the *Act*. Those circumstances are usually brought about when the public body is of the belief that an applicant is using the access provisions of the *Act* in a way that is contrary to its principles and objects. Section 15 can offer recourse to the public body by having an independent review of the situation and allowing our Office to provide useful guidance in how best to proceed.

A request to disregard is a serious matter as it could have the effect of removing an applicant's express right to seek access to information in a particular case. It is important for a public body to remember that a request to disregard must present a sound basis for consideration and should be prepared with this in mind. For this reason, our Office has developed a process which is designed to explore instances where a public body chooses to adopt such an extraordinary measure rather than asking an applicant for clarification or applying to the Commissioner for a time extension within which to process an access request. We will require that the public body submit the request to disregard in writing and provide any supporting facts, evidence, and arguments in advancing its case. The process will also provide the applicant with the opportunity to state his or her intentions in relation to the access request and to the public body's request to disregard. This step in the process gives the applicant a chance to rebut the public body's assertion that the access request should be disregarded.

In this Interpretation Bulletin, we explain the steps that are followed when an application is made under section 15, with a particular examination of the interpretation of paragraph 15(a) in light of its inconsistency. In addition, given the fact that the few applications our Office has received under section 15 entail the difficulties encountered when having to process an access to information requests for a large volume of records, we provide the factors we examine in an application filed under paragraph 15(a) and the burden of proof that the public body must meet in such a case.

REVIEW PROCESS FOR APPLICATION UNDER SECTION 15

Step one – cursory review

The first step in the review process involves a cursory examination of the submission to ascertain whether it has merit warranting further review. If we deem the submission has merit, the processing of the request is put on hold while we continue our review of the request to disregard.

Putting the applicant's request on hold until a decision is made:

- gives the public body time to respond to the subject request as per the requirements of the *Act* in the event the request to disregard is not granted;

- advises the applicant of the matter before us and that the response to the subject request has been remitted until a determination has been made; and,

- prevents an unnecessary processing of the request in the event the public body is granted permission to disregard the subject request.

Step two – in-depth review

The second step in our process involves a serious examination of the public body's submission. We examine all supporting facts, evidence, and arguments to get a sense as to why the public body has resorted to this approach rather than asking for an extension of time within which to process the request. We also examine whether the public body provided assistance to the applicant, sought clarification from the applicant, and/or whether there are issues between the two parties. Depending on the outcome of the second step, our review process will lead us to one of two findings:

a) the request to disregard has not established a sufficient case for us to grant permission; or,
b) the request to disregard has established a valid case for granting permission to disregard the applicant's request.

Where the submission has no merit, we assist the public body in establishing a workable schedule of time within which the request can be processed depending on the circumstances of the case. This ensures that the applicant receives a response, while allowing the public body to expend its resources reasonably. The matter ends there, and the public body returns to its obligations to process the applicant's request within a specified time line.

Despite the fact that the request to disregard has been refused, the Commissioner can nevertheless look to possible remedies to assist the public body in the processing of the applicant's request. Possible remedies include granting a generous time extension within which the public body can respond in order to remove any potential interference with its operations, or limit of the number of requests to be processed for any one applicant at a time, and so on. In the event we find the public body has established a valid case on its request to disregard, we move on to the third step.

Step three – applicant's input

At this stage, we seek input from the applicant by way of comments and/or submissions as to his or her stated intentions regarding access to the subject information. This step may be determinative in establishing whether the individual is genuinely interested in accessing public information or whether the applicant is using the provisions of the Act for another motive. We consider the applicant's comments and input with regard to the overall case before arriving at a final decision on whether to grant permission to disregard the request. This is a crucial aspect in the overall determination of the matter.

Specifics: Interpretation of paragraph 15(a)

The matter of an application to disregard a request for access to information is provided under section 15 of the *Act,* under the heading entitled *Power to authorize a head [of a public body] to disregard requests – Pouvoir autorisant le responsable d'un organisme public de ne pas tenir compte des demandes*.

We can see there is a discrepancy between these two versions of paragraph 15(a). The French version of paragraph 15(a) has additional words not found in its English counterpart, those of "*ou serait abusive*" and it appears these words are written to create a higher standard of proof for a public body to be granted permission to disregard a request, i.e., in addition to proving that the applicant's requests interfere unreasonably with the operations of the public body due to their repetitious and systematic nature, the public body would have to establish that the repetitious and systematic nature of these requests suggest that the applicant is abusing the process.

According to the French version, in order for a public body to prove under paragraph 15(a) that repeated requests are interfering with its operations, the public body must prove either one of the two following scenarios:

a) that the request or requests are of such a repetitious or systematic nature that they can be said to abuse one's right to submit requests;
b) that the request or requests are such a repetitious or systematic nature that they can be said to interfere with the operations of a public body.

There is no reference to the abusive nature of repeated requests as a separate element of proof to establish a case under paragraph 15(a) in its English version; however, it is a well-known principle of law in New Brunswick that both the English and French versions of a legislative provision have the same force and effect and are considered to be equal. Therefore, it is imperative that both be read together with a view to interpret their true meaning in accordance with the intent and spirit of the *Act*.

Consequently, and in applying this principle, the Commissioner interprets paragraph 15(a) to be that which is found in its English version, which means that in order to seek permission from the Commissioner to disregard an applicant's request or requests, a public body must prove that the applicant's request or requests are of such a repetitious or systematic nature that they can be said to interfere with its operations. There is the element of the possible misuse of one's rights under the *Act* such that it may threaten the legitimate exercise of that right when making repeated requests, and this may have been the basis for which the French version of paragraph 15(a) was drafted to include the words "serait abusive". Although that fact may be for consideration, it cannot stand as an additional element in the determination of an application to disregard a request.

This signifies that the public body will not be entitled to present an applicant's abuse of process on these applications; only submissions regarding the interference with the public body's operations will be allowed.

The interpretation of paragraph 15(a) does not end there. The English version of paragraph 15(a) also has additional words: those of "*or previous requests*". These words appear to correspond to the "repetitious or systematic nature of the requests" elements of the provision. In other words, it appears to be written to be argued in this manner: that the applicant's request or previous requests - viewed collectively - are repetitious and thereby interfere with the operations of the public body. The French version is not structured exactly in the same manner. That version indicates: "leur caractère répétitif", a plural qualifier to the word "requests", although the French word subject of that qualifier is the singular "la demande" instead of "la demande ou les demandes antérieures" such as found in the English version.

Upon a full reading of both versions of paragraph 15(a), the Commissioner is satisfied that the legislator intended to refer to more than one request in order to raise the issue of the "repetitious" nature of requests, such as that which is found in the English version. This is in keeping with jurisprudence in other jurisdictions which calls for the review of a series of requests, including previous requests, made by an applicant when a public body seeks permission to disregard that applicant's request or requests.

Consequently, the Commissioner interprets paragraph 15(a) to be that found in its English version, which means that in order to ask for the Commissioner's permission to disregard an applicant's requests, a public body must prove that the applicant's requests, which can include previous requests, are of such repetitious or systematic nature that these requests can be said to interfere with its operations.

FACTORS AND BURDEN OF PROOF REQUIRED BY PARAGRAPH 15(A)

Having established the interpretation of paragraph 15(a) of the *Act*, it is appropriate to lay down the test to be met when making an application to disregard an applicant's request or requests based on the proposition that such requests interfere with a public body's operations.

Firstly, the public body has the burden to meet the test found in paragraph 15(a). Placing the burden upon the public body is appropriate given that the public body seeks to remove an express legal right of access to public information granted to the applicant under the *Act*.

Secondly, we examine various considerations we believe relevant to a request to disregard. These have been used in other jurisdictions in Canada for similar applications and are grouped into three distinct elements. To arrive at a decision for a public body's request to disregard made under

paragraph 15(a) of the *Act*, we have devised a test, based on paragraph 15(a), consisting of these three elements:

1) that the requests are repetitious or systematic;
2) that the requests unreasonably interfere with the operations of the public body; and;
3) the accompanying role of the applicant in making the requests.

For each element, this test provides a series of considerations in the form of questions to ascertain the true issues surrounding the applicant's request or requests.

First element

Repetitious or systematic requests (previous requests):

- Are the requests repetitious (does the applicant ask more than once for the same records or information)?
- Are the requests similar in nature or do they stand alone as being different?
- Do previous requests overlap to some extent?
- Are the requests close in their filing time?
- Does the applicant continue to engage in a determined effort to request the same information (an important factor in finding whether requests are systematic, is to determine whether they are repetitious)?
- Is there a pattern of conduct on the part of the applicant in making the repeated requests that is regular or deliberate?
- Does the applicant methodically request records or information in many areas of interest over extended time periods, rather than focusing on accessing specific records or information of identified events or matters?
- Has the applicant requested records or information of various aspects of the same issue?
- Has the applicant made a number of requests related to matters referred to in records already received?
- Does the applicant follow up on responses received by making further requests?
- Does the applicant question the content of records received by making further requests?
- Does the applicant question whether records or information existed when told they do not?
- Can the requests be seen as a continuum of previous requests rather than in isolation?

Second element

Request or requests unreasonably interfere with the public body's operations:

- Are the requests large and complex, rather than confusing, vague, broadly worded, or wide-ranging (ex. "all records" on a topic), without parameters such as date ranges?
- Did the public body seek clarification and was it obtained?
- Did the clarification of the applicant's requests, if obtained, provide useful details to enable the effective processing of the requests?
- Do the applicant's requests impair the public body's ability to respond to other request in a timely fashion?
- What is the amount of time to be committed for the processing of the request, such as:
    - number of employees to be involved in processing the request;
    - number of employees and hours expended to identify, retrieve, review, redact if necessary, and copy records;
    - number of total employees in the same office; and,
    - whether there is an employee assigned solely to process access requests.

Third element

Applicant's accompanying role in making the requests:

- Does the applicant work with the public body when asked to clarify the request (a view to assist in the processing of the request) or does the applicant complicate the process?
- Does the applicant cooperate by communicating with the public body when asked to do so to enable the public body to better process his or her request?
- Is the applicant helpful in assisting the public body in dealing with the request expeditiously?
- What is the applicant's stated intention in accessing the public information?
- Does the applicant demonstrate a genuine interest in the request and to access the records or information?
- Are there issues between the applicant and the public body?
- Is there evidence of the applicant's unwillingness to cooperate which can be viewed as an attempt to interfere with the public body's operations by sending its staff to conduct unnecessary searches?
- Is the applicant misusing his or her rights under the Act such that it threatens the legitimate exercise of that right by other applicants?

The public body must first ensure that it meets the requirements found in the first element, that of proving the applicant's requests are repetitious or of a systematic nature, before moving on to establish the second element. The latter requires the public body to prove that processing these requests will cause an unreasonable interference with its operations.

The Commissioner will only consider granting a request to disregard when the public body has established a valid case under these first two elements; otherwise, the request to disregard is denied. In such a case, the Commissioner finds alternatives to assist the public body in processing the request or requests in the circumstances surrounding the matter. For instance, the Commissioner can extend the time to process the request so that the public body's operations are not affected to a great extent, or the Commissioner can limit the number of hours spent on a single request. Additionally, the Commissioner can determine the period of time during which the applicant cannot file more than one request or is limited to filing requests for access generally. To support the public body, the Commissioner may also limit the process to only one request per applicant at any one time.

Where the public body has established a valid case under these first two elements, the Commissioner considers the third element, that of the role of the applicant vis-à-vis the request or requests with a view to garner the applicant's intentions on the exercise of the right to access public information. Both the submissions of the public body and of the applicant are considered together before arriving at a final decision.

***

Should you have any additional questions regarding what has been descried above, please communication with us at the following contact information:

65, rue Regent, bureau 230
Fredericton, NB E3B 7H8

☏ : 506-453-5965 (Toll free: 1-888-755-2811)
🖷: 506-453-5963
🖰 : accès.info.vieprivée@gnb.ca 🖰 : access.info.privacy@gnb.ca

www.info-priv-nb.ca

Applying to the Commissioner for Approval to Disregard an Access to Information Request

The *Access to Information and Protection of Privacy Act, 2015* (*ATIPPA, 2015* or *Act*) permits public bodies to seek approval from the Commissioner to disregard access to information requests (requests). Applications must be submitted within five business days of receipt of a request (applications outside of 5 days can only be considered where a public body first establishes extraordinary circumstances exist as set out in section 24 of the *Act*). Where the Commissioner approves a public body's application to disregard a request, the only right of appeal on the part of an applicant is to the Supreme Court Trial Division.

21 (1) The head of a public body may, not later than 5 business days after receiving a request, apply to the commissioner for approval to disregard the request where the head is of the opinion that

(a) the request would unreasonably interfere with the operations of the public body;
(b) the request is for information already provided to the applicant; or
(c) the request would amount to an abuse of the right to make a request because it is
(i) trivial, frivolous or vexatious,
(ii) unduly repetitive or systematic,
(iii) excessively broad or incomprehensible, or
(iv) otherwise made in bad faith.

(2) The commissioner shall, without delay and in any event not later than 3 business days after receiving an application, decide to approve or disapprove the application.

(3) The time to make an application and receive a decision from the commissioner does not suspend the period of time referred to in subsection 16(1).

(4) Where the commissioner does not approve the application, the head of the public body shall respond to the request in the manner required by this Act.

(5) Where the commissioner approves the application, the head of a public body who refuses to give access to a record or correct personal information under this section shall notify the person who made the request.

(6) The notice shall contain the following information:

(a) that the request is refused because the head of the public body is of the opinion that the request falls under subsection (1) and of the reasons for the refusal;
(b) that the commissioner has approved the decision of the head of a public body to disregard the request; and
(c) that the person who made the request may appeal the decision of the head of the public body to the Trial Division under subsection 52(1).

Office of the Information and Privacy Commissioner
P.O. Box 13004, Station "A", St. John's, NL A1B 3V8
Telephone: (709) 729-6309 or 1-877-729-6309 Fax: (709) 729-6500
E-mail: commissioner@oipc.nl.ca www.oipc.nl.ca

Unreasonably Interfere with the Operations of the Public Body

A public body's circumstances may be relevant in determining whether a request unreasonably interferes with its operations. All public bodies must ensure that they have devoted reasonable resources to process requests, however what is reasonable for a large public body (ie. government department) may not be the same for a small public body (ie. Municipality).

Public bodies must establish that responding to a request will unreasonably interfere with their operations. This could be reflected in the number of requests submitted by an applicant or a group of applicants working together or the sheer size of the access request itself. The unreasonable interference could be exhibited in the human resources burden it imposes on the public body, the expense of providing the response, the diversion away from other core duties necessitated by responding to the request, and the effect of the overall burden that the request will impose on the public body.

Information Already Provided to the Applicant

When deciding whether to seek approval to disregard a request under this section, the issue is whether the public body has provided the information to the same applicant under the current legislation. It is not enough to surmise that the applicant must already be in possession of the information sought, rather a public body must demonstrate that it has provided the information in the current request to the same applicant. If the applicant requested information which was not available under the old *ATIPPA* but may now be available under the *ATIPPA, 2015*, the request is valid. Furthermore, you must consider whether there may be, in exceptional circumstances, a justifiable reason for the applicant to make a request for the same information (i.e. applicant had a fire and records were destroyed).

Abuse of the Right to Make a Request

Pursuant to section 21(1)(c) of the *Act* there are four tests which on their own or in any combination may result in a request amounting to an abuse of the right of access. Some factors may be relevant to more than one of the tests.

Generally, abuse of the right to make a request means excessive or improper use of the access to information legislation. This section is intended to be applied to those circumstances where the right of access is being employed for illegitimate purposes. The following illustrate some of the relevant factors in assessing whether a request is an abuse of the right of access:

1. the number of requests – whether the number is excessive by reasonable standards;
2. the nature and scope of the requests – whether they are excessively broad and varied in scope or unusually detailed, or whether they are identical to or similar to previous requests;
3. the timing of the requests – whether the timing of the requests coincides with some other event, such as an ongoing complaint against the institution or its staff unrelated to the request; and
4. the purpose of the requests – whether they are made for an unreasonable or illegitimate purpose, such as to annoy or harass the public body or to burden the system.

The term "excessively broad" is meant to capture a single ATIPP request that is excessively broad in scope. Prior to seeking approval to disregard on this ground, ATIPP Coordinators must attempt to narrow the scope of a request by discussing with applicants that the volume of records involved in fulfilling a request is more than the public body can handle, and engaging in a good faith discussion to help determine whether a more specifically worded request would capture the information being sought, or whether the request could be limited to certain locations where records may be found, certain employees who may have such records, or certain time periods. This is in keeping with the public body's duty to assist. Bear in mind that a request for a large amount of records is not necessarily excessively broad if it is clear and specific enough to allow the records to be identified and located. A request is more likely to be considered excessively broad if, in addition to being a request for a large amount of records, the wording is overly broad and too general in scope, such that identifying particular responsive records becomes difficult if not impossible.

"Incomprehensible" implies that the request is worded or structured in a way that it is impossible for the ATIPP Coordinator to respond to it. As with excessively broad, it is incumbent on Coordinators to work with applicants, where possible, to identify the records sought and to assist applicants in providing access to the information. When preparing to ask the Commissioner to disregard a request on the basis that it is incomprehensible, the following questions should be considered.

- What difficulty was encountered with the wording of the original request received by the public body?
- What was unclear about the wording of the request?
- What attempts were made to clarify the request with the applicant? If you proceed with a request to disregard to the Commissioner, please include information on the number and dates of attempts to work with the applicant, and copies of any communications with the applicant, with personal information removed.
- Did the applicant agree to amend the original request in any way in an attempt to clarify it? What was the date on which the request was amended? What was the wording of the clarified request?

Given the five day deadline to apply for approval to disregard, the Commissioner acknowledges that failure by applicants to respond to communications from Coordinators in a timely manner will generally frustrate good faith efforts to narrow or make sense of requests.

Trivial, frivolous and vexatious requests are often similar in nature. An ATIPP request can be considered "trivial" or "frivolous" when it is of little weight or importance or is without merit. It is important for a public body to consider, however, that information which may be trivial or frivolous from one person's perspective may be of importance from another.

A frivolous ATIPP request is one made primarily for a purpose other than gaining access to information. It is typically associated with matters that are trivial or without merit.

When making a determination whether a request is trivial or frivolous, the Commissioner will assess whether a public body has established, on reasonable grounds, that the request is part of a pattern of conduct that amounts to abuse of the right to make a request or is made in bad faith. As approving a request to disregard essentially eliminates an applicant's right to access information, doubt will be resolved by the Commissioner in favour of applicants.

While applicants should be reasonable in making access requests, it is essential that Coordinators work with them and recall the duty to assist in providing access to information. Coordinators must perform their duties in the spirit of the *Act* and remember that in Canadian jurisdictions where similar legislative provisions exist, Commissioners are reluctant to support a decision to disregard a request for access unless the evidence is clear and convincing.

The term "vexatious" means "with intent to annoy, harass, embarrass, or cause discomfort." While it is not uncommon for Coordinators to find requests for information bothersome or vexing in some fashion or another, one cannot disregard a request as vexatious simply because of a subjective view that a request has an annoying or vexatious component.

The following factors may support a finding that a request is vexatious:

1. a request that is submitted over and over again by one individual or a group of individuals working in concert with each other;
2. a history or an ongoing pattern of access requests designed to harass or annoy a public body;
3. excessive volume of access requests;
4. the timing of access requests;
5. abusive or aggressive language;
6. burden on the public body;
7. personal grudges;
8. unfounded accusations.

Communications from applicants unrelated to requests may provide evidence of harassment, abuse or other ulterior motive. As an example, in Ontario Order MO-2488, one of the multitude of reasons for finding that a request was made for a purpose other than to obtain access and was therefore frivolous included that the applicant sent more than 300 emails to the institution in a six-month period and telephoned staff almost daily.

A request is repetitive when a request for the same records or information is submitted more than once. "Systematic" involves a pattern of conduct that is regular or deliberate. The number of requests of a similar scope over a period of time or a repeated request for substantially the same information may indicate a repetitive or systematic course of action. Access legislation was not intended to allow an applicant to resubmit the same or similar access requests to a public body simply because of dissatisfaction with a response.

Bad faith is not simply bad judgment or negligence, but requires intent. It contemplates a state of mind which views the access process with contempt and utilizes it as a nuisance, rather than a valid means of obtaining information. When considering invoking "bad faith", the following questions are relevant.

- Is there a "wrong" or "dishonest" purpose in the applicant's request?
- What indications are there that the request might be being made in bad faith?
- Is the applicant using the *Act* for its intended purposes?
- Is the applicant using the *Act* as a weapon against the public body, to overburden, or impair the ability of the public body to function?

As an example, in Ontario Order M-850 a request was assessed as being in bad faith where the applicant stated that he was testing or examining the boundaries of the act or was having fun in filing requests. Additionally, some of the requests were made for the purpose of harassing an employee who was involved in an action brought by the applicant in another forum.

Process - Five Days

The head of a public body must decide within five business days of receiving a request whether to apply to the OIPC for approval to disregard the request. The application to the OIPC must be made no later than the fifth business day. In order to expedite the process, it is recommended that the public body contact the OIPC via e-mail, although it may be advisable to discuss the issue via telephone first with OIPC staff. The specific grounds for the request to disregard are set out in section 21 and the public body must establish on reasonable grounds that one or more of the tests for disregarding an access request are met.

As the *ATIPPA, 2015* grants a right of access to applicants, any doubt by the Commissioner whether to approve a request to disregard will be resolved in favour of the applicant. When applying to the Commissioner for permission to disregard an access request, the following information (including answers to questions where applicable) would be helpful.

- Name of the public body requesting the permission to disregard.
- Name and contact information of the ATIPP Coordinator.
- Public body file number.
- Wording of the access request.
- Date the access request was received by the public body.
- Original due date of request.
- Copy of the advisory response letter sent to the applicant in accordance with section 15 of the *ATIPPA, 2015*, if this letter has been sent (with any personal information redacted).
- What work has been done to date to process the access request?
- What work remains to be done to complete the processing of the access request?
- Any other information that would be helpful to the Commissioner in making the decision whether to grant approval to disregard this request, including the history, nature and number of previous interactions with an applicant.

The following are questions which would be most applicable in circumstances where the public body wishes to disregard a request on the basis that it is excessively broad or that it would unreasonably interfere with the operations of the public body. In preparing to make an application to disregard a request for other reasons, please refer to sections earlier in this guidance document which discuss each of them.

- Has the public body considered applying to the Commissioner for an extension of time rather than applying for permission to disregard the request?
- Was the applicant requested to break the request down into smaller requests to be submitted over a manageable period of time?
- What is the approximate number of pages in the responsive records?
- What is the approximate number of records that need to be searched?
- In what format are the responsive records stored?

- When was the search for the records begun?
- Who was responsible for conducting the search?
- What was the approximate time taken to search for the records?
- Was the search discontinued at some point? If so, when and for what reason?
- Were all responsive records provided to the ATIPP Coordinator? If so, when?
- How would completing the response and providing the records unreasonably interfere with the operations of the public body?
- How many active requests is the public body currently processing?
- What other access and privacy activities is the public body currently managing and have these activities been influenced by the time taken to respond to this access request?
- How has this access request affected the public body's staffing resources and the current workloads of staff?
- Were staff members required to work overtime to process the access request?
- Were staff members re-allocated from other activities to respond to the access request?
- Were staff members from other business areas required to assist in responding to the access request?
- Has responding to the access request affected the public body's ability to respond in a timely manner to other access requests or other access and privacy related activities?
- Does the public body have an alternate/back-up ATIPP Coordinator who is able to assist in processing this access request?
- Are there multiple concurrent requests submitted by the applicant?
- If applicable, what are the dates on which the public body received each of the applicant's requests?
- If applicable, on what dates did the public body receive requests from persons with whom the applicant is working in association?
- If applicable, what is the evidence that the applicant is working in association with others who have submitted access requests?
- What is the wording of the multiple concurrent requests in question?
- What consultations were reasonably necessary in relation to the access request?
- Why were the consultations necessary?
- What are the dates of the consultations or intended consultations?
- How long were the consultations or how long are they likely to take?
- Why were the consultations not held at an earlier date?

Three Days

Upon receipt of the application to disregard a request the OIPC has three business days to decide whether to grant approval. In its decision-making process, the OIPC reserves the right to contact the applicant and discuss the request if necessary, and under such circumstances we may need to obtain the name and contact information of the applicant. The OIPC will notify the public body of its decision and the public body will respond to the request if approval is not granted.

The public body will notify the applicant of the refusal to grant access to records if the request to disregard is approved by the OIPC. The contents of the notice to the applicant are set out in section 21(6) of the *Act*, and include information about the applicant's right of appeal to the Trial Division.

If the Commissioner does not approve the public body's application to disregard an access request, the process of responding to the request must continue. Furthermore, the eight business day period which may be absorbed in the process of preparing, submitting and receiving a decision on a request to disregard does not extend the other timelines as set out in the *Act*. The original 20 business day time period to process the request still applies. That being said, if the request is a large one which will unreasonably tax the ability of the public body to respond within 20 business days, or if there are difficulties in doing so that can be supported on other reasonable grounds, the public body may, within 15 business days of receiving the request, apply to the Commissioner for an extension of the time limit to respond to the applicant.

Resources

Report 99-01, Information and Privacy Commissioner of British Columbia

Report F3885, Information and Privacy Commissioner of Alberta

Appeal into Report MA08-171, Information and Privacy Commissioner of Ontario

Toronto Catholic District School Board (Re), 2009 CanLII 15431 (ON IPC)

Order M-618, Information and Privacy Commissioner of Ontario

Order M-850, Information and Privacy Commissioner of Ontario

Order MO-2488, Information and Privacy Commissioner of Ontario

Reports 3558 and 3449, Information and Privacy Commissioner of Alberta

Northwest Territories (Education, Culture and Employment) (Re), 2002 CanLII 53328 (NWT IPC)

BC *Securities Commission* (24 July 2014), F14-24

Ministry of Advanced Education; Employment and Labour; Minister of Executive Council; Ministry of Justice and Attorney General; Saskatchewan Labour Relations Board; Saskatchewan

Workers' Compensation Board (17 May 2010), F-2010-002, at paras 101–102, 103

BC IPC, *Annual Report 2013–14,* p 16

Alberta IPC, *Annual Report 2012-13,* p 26

UK ICO, *Dealing with vexatious requests,* p 3

NZ Ombudsman, *Frivolous and Vexatious Requests*, Part 2A, p 12

Australia OIC*, Vexatious applicant declarations*

Office of the Information and Privacy Commissioner of Alberta

Practice Note

Authorization to Disregard Requests

The Commissioner has the power to authorize a public body, custodian or organization to disregard certain access requests or correction requests made to the public body, custodian or organization.

The criteria for authorizing a public body, custodian or organization to disregard a request or requests are set out in section 55(1) of the *Freedom of Information and Protection of Privacy Act* (FOIP Act), section 87(1) of the *Health Information Act* (HIA), and section 37 of the *Personal Information Protection Act* (PIPA). The criteria that must be met under those provisions of the legislation are:

- Because of their repetitious or systematic nature, the requests would unreasonably interfere with the operation of the public body, custodian or organization, or amount to an abuse of the right to make those requests.
- One or more of the requests are frivolous or vexatious.

The following outlines the Commissioner's general practice when considering applications to disregard requests under the FOIP Act, HIA and PIPA:

1. The public body, custodian or organization applying for authorization to disregard a request or requests must provide the Commissioner with a written submission that includes evidence and argument about how the criteria under the legislation are met.[1]
2. When the public body, custodian or organization applies to the Commissioner for authorization, it must at the same time provide a copy of its written submission to the person whose request is affected, and confirm with the Commissioner that it has done so.
3. The Commissioner will allow the person whose request is affected to provide a written submission in reply. The person must provide a copy of the written submission to the Commissioner and at the same time to the public body, custodian or organization.
4. There will be no further opportunity for the parties to provide any additional information to the Commissioner unless the Commissioner requests additional information.
5. The Commissioner will decide whether to authorize the public body, custodian or organization to disregard the request or requests and will issue a written decision, which the Commissioner will provide to the parties. The Commissioner may decide to publish the decision.

[1] Examples of decisions made by the Commissioner that discuss evidence and arguments are available at www.oipc.ab.ca.

Provincial examples:
Frivolous and vexatious access to information requests

ALBERTA

- *Repeatedly filing access requests to renew the complaint period* (OIPC 000234)
  - The requestor made three separate requests to the University of Alberta to access personal information. Although some requests were for new information, the requests also overlapped with previous access requests.
  - After receiving the third request, the university contacted the requestor to clarify its scope.
  - The university was informed that the repeated requests were intended to renew the review period to file a complaint with the Information and Privacy Commissioner about content that had been redacted in the earlier releases.
  - The Commissioner concluded that the requests were an abuse as the purpose was not to obtain access to records.

- *Submitting a high volume of requests to harass an institution* (OIPC 006221)
  - The requestor initially sought police reports about himself. Subsequent requests sought large volumes of information about the requestor's children, his wife, and information about specific Calgary Police Services employees.
  - The requestor had been involved in a family dispute which required police intervention. Following this incident, the requestor filed 20 access requests for information about 81 police employees and sent more than 1,000 emails to various other members of the police services.
  - Calgary Police Services sought permission from Alberta's Information and Privacy Commissioner to disregard the requests.
  - The Commissioner concluded that the volume and repetitive nature of the requests indicated vexatious intent and were designed to harass the police department. The requests were therefore deemed an abuse of the right of access.

BRITISH COLUMBIA

- *Using the access to information system to harass an institution* (F05-01)
  - A fired employee of BC Hydro submitted an access request for more than 100 records relating to documents about his former employment.
  - The requestor had previously obtained access to the documents requested from his prior grievance, arbitration, and Workers' Compensation Board recourse processes pursued against BC Hydro.
  - The requestor informed BC Hydro he intended to submit 3,000 new access requests unless his former employer released specific information he was seeking.
  - BC Hydro applied to the Information and Privacy Commissioner of BC for relief on the basis that the requests were repetitious, frivolous, and vexatious.

- The Commissioner concluded that the threat to submit 3,000 new requests was intended to harass BC Hydro and indicated that the systematic requests would continue. The requests were therefore deemed to be frivolous and vexatious.

- *Using access to information in an effort to pressure an institution to collect new data* (F08-10)
  - The requestor submitted a large series of repetitive requests to the BC Ministry of Environment about effluent allegedly produced by a local fish farm.
  - The requestor repeatedly requested water testing data that she was told was not collected. The requestor then informed the Ministry that she would begin to file weekly requests for such data.
  - The Ministry of Environment contended that the requestor was not using the *Freedom of Information and Protection of Privacy Act* for its intended purpose. The requests were therefore vexatious and systematic.
  - The adjudicator agreed with the Ministry and observed that the requests were being used as leverage to pressure the Ministry to conduct water testing desired by the requestor.
  - The adjudicator who reviewed the case concluded requests were therefore an abuse of the right of access as they were not intended to obtain records.

- *Making requests in bad faith* (F17-18)
  - The requestor submitted an access request with the City of White Rock to obtain a video which had become temporarily inaccessible due to a broken web-link.
  - After becoming aware of the problem, the City instructed the software company responsible for the web-site to repair the issue, which it did the next day. Having been made aware of the repair the requestor filed new access requests for correspondence between the City and the software company.
  - The City applied to the Office of the Information and Privacy Commissioner to disregard the requests they deemed to be frivolous and vexatious.
  - The adjudicator who reviewed the case concluded that the request for the video was frivolous as it was publicly available. The follow-up request for correspondence between the city and the software company suggested that the requestor did not trust city staff. The request was therefore determined to be frivolous and issued in bad faith.

<u>ONTARIO</u>

- *Using the access to information system to harass an institution* (MO-3292, 2016)
  - The requestor submitted a series of access requests in an attempt to demonstrate that records he believed should have been released were being withheld by the City of Brampton.
  - The requestor reported that he possessed records from a similar request previously filed by a third party. Some records from that prior release were not included in his request.
  - The requestor informed the City that he intended to continue submitting requests to show that records he sought were being intentionally withheld.

- The City informed the requestor that records which are transitory are not held indefinitely, and that a series of transitory records had recently been destroyed.
- The City denied the follow-up access requests on the grounds they were frivolous and vexatious. The requestor filed a complaint.
- The City's decision was upheld by the adjudicator who reviewed the case. She observed that the requests were being used as a springboard to attack the city, and the requestor had little interest in obtaining records he was already in possession of.
- The requests were therefore deemed to be an abuse of the right of access.

- *Pattern of conduct that amounts to an abuse of right to access* (PO-3188, 2013)
  - The requester made a series of 38 access requests to the University of Ottawa over an eighteen-month period. The requests were often repetitive in nature and focused first on the activities of 2 professors, and then on the University's action in responding to his requests. The requests were extremely broad in nature.
  - The University issued a decision declining to proceed with one request on the basis that it was frivolous and vexatious.
  - The adjudicator upheld the University's decision, agreeing that the number of requests made and their repetitive nature established a pattern of conduct that amounted to an abuse of the right of access. The adjudicator also found that the very broad nature of many of the requests placed an unreasonable burden on the University's resources.
  - The adjudicator's decision provided that the requester's right of access be limited to one active appeal or request at a time for a period of one year.

- *Using access requests to harass* (MO-850, 1996)
  - The requestor sought the names of all members of the Midland's Town Council, their secretaries, all office staff, and the names of all employees of the Town who were related to past or present council members.
  - The requestor had a history of submitting a high volume of requests, some of which sought to identify large numbers of individuals or locations which were used to locate other responsive records.
  - The requestor acknowledged he saw "nothing wrong with testing or examining the boundaries of the (*Municipal Freedom of Information and Protection of Privacy*) Act or having fun in filing requests."
  - The Town highlighted the requestor's history of submitted detailed requests for purposes other than to obtain access, and pointed to specific requests which were intended to harass an employee who was involved in an action brought by the requestor in another forum.
  - The Assistant Commissioner concluded that such requests were made in bad faith and were thus frivolous and vexatious.

President of the Treasury Board
and Minister of Digital Government

Présidente du Conseil du Trésor
et ministre du Gouvernement numérique

Ottawa, Canada K1A 0R5

L'honorable Serge Joyal, C.P., sénateur
Président du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques
et constitutionnelles
Le Sénat du Canada
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Honorable Sénateur,

Comme vous le savez, mon prédécesseur a comparu devant le Comité permanent sénatorial des affaires juridiques et constitutionnelles le 3 octobre 2018 dans le cadre de l'étude du projet de loi C-58. Afin de faire suite à sa comparution et de répondre aux questions posées par les membres du Comité, je voudrais présenter certains éclaircissements et des renseignements complémentaires.

Je me permets d'abord de rappeler que le projet de loi C-58 propose des mesures importantes pour renforcer l'accès à l'information du gouvernement au Canada. Ces mesures permettraient de faire passer le régime d'accès à l'information du Canada au XXI^{e} siècle, en introduisant des exigences en matière de publication proactive d'un vaste éventail de renseignements par environ 265 institutions fédérales, ainsi que par le Cabinet du premier ministre, les bureaux des ministres, et les entités administratives qui appuient le Parlement et les tribunaux. Ces modifications mettraient en pratique le concept d'« ouverture par défaut ».

Le projet de loi C-58 instaurerait également l'exigence d'un examen quinquennal de la *Loi*, dont le premier devrait débuter au cours de la première année suivant sa sanction royale. Le Parlement participerait à ces examens, puisqu'un rapport devrait être déposé au Parlement et renvoyé au Comité concerné. Les comités de la Chambre des communes et du Sénat pourraient ensuite mener leurs propres études et formuler des recommandations au gouvernement. Ces examens constitueraient une occasion importante pour les Canadiens et les membres du Parlement de se prononcer sur les droits d'accès à l'information, ce qui nous permettrait de tirer parti de cette première série de modifications.

.../2

Plus important encore, ce projet de loi confère pour la première fois au commissaire à l'information le pouvoir de rendre des ordonnances exécutoires contre les institutions fédérales, notamment pour la communication de documents. Il importe de souligner que de telles ordonnances de la commissaire seront obligatoires pour la Couronne, comme il est expressément confirmé par l'article 76 actuel de la *Loi sur l'accès à l'information*, qui stipule que la loi lie Sa Majesté du Chef du Canada (le projet de loi C-58 renumeroterait cet article qui deviendrait l'article 100). Le commissaire ou un plaignant n'aurait plus le fardeau de s'adresser aux tribunaux pour obtenir la communication de documents conformément aux recommandations du commissaire. La dynamique sera inversée : une institution aurait l'obligation de se conformer à une ordonnance du commissaire, à moins que l'institution exerce, dans les 30 jours ouvrables suivant la réception d'une ordonnance, un recours en révision de cette affaire devant la Cour fédérale. Je joins, à titre d'information, une annexe qui décrit plus en détail le processus proposé dans le projet de loi.

Le pouvoir de rendre des ordonnances proposé transformerait le rôle du commissaire, de celui d'ombudsman formulant des recommandations, à celui d'une autorité habilitée par la loi à rendre des ordonnances exécutoires portant sur le traitement des demandes, y compris la communication de documents. Le commissaire à l'information aura également le pouvoir de publier ses ordonnances, établissant ainsi un ensemble de précédents pour guider les institutions ainsi que les utilisateurs du système. Ces mesures constituent d'importants pas en avant.

Lors de sa comparution devant le Comité, mon prédécesseur a expliqué que la commissaire à l'information avait demandé, pour faciliter la transition vers un nouveau régime, que le pouvoir de rendre des ordonnances entre en vigueur à la date de la sanction royale, plutôt qu'à son premier anniversaire. Je tiens en haute estime l'avis de la commissaire, et j'espère que le Comité envisagera d'apporter cette modification.

Par ailleurs, le Comité n'est pas sans savoir que les commissaires à l'information et à la protection de la vie privée sollicitent conjointement des modifications à certains aspects du pouvoir de rendre des ordonnances pour mieux équilibrer les valeurs de la protection de la vie privée et de l'ouverture. J'espère que le Comité envisagera d'apporter des modifications découlant des préconisations soulevées par les commissaires dans leur lettre conjointe.

En ce qui concerne les autres questions soulevées pendant la réunion, je souhaite formuler les commentaires suivants et soumettre des documents de référence supplémentaires :

.../3

Frais

Comme l'ont souligné différents responsables lors de la réunion du 3 octobre 2018, le projet de loi C-58 propose d'éliminer les références désuètes aux frais de recherche et de préparation, tout en maintenant les dispositions de la *Loi sur l'accès à l'information* qui permettent au gouvernement d'imposer des frais de demande d'un maximum de 25 $, ainsi que d'autres types de frais, par règlement. Le maintien du pouvoir d'imposer des frais par règlement vise à offrir une certaine souplesse pour l'avenir, dans l'éventualité où un examen de la *Loi sur l'accès à l'information* déterminerait que cela est justifié. Le pouvoir du responsable d'une institution de dispenser des frais est également maintenu. Le gouvernement continuera à remplir son engagement de ne pas imposer d'autres frais que les frais de demande de 5 $.

Nouvelles exigences proposées d'indiquer dans la demande le sujet précis, le type de document, ainsi que la période visée ou la date du document (article 6)

Ces modifications étaient destinées à veiller à ce que les demandes soient suffisamment étayées pour que l'on puisse y répondre rapidement. Cependant, nous avons entendu les préoccupations des Premières Nations et de la commissaire à l'information concernant le risque d'abus d'une telle disposition, et j'espère que le Comité envisagera de proposer une modification pour supprimer ces exigences proposées.

Demander l'autorisation du commissaire à l'information afin de ne pas donner suite à la demande (article 6.1)

Les membres du Comité ont demandé des exemples de demandes vexatoires ou entachées de mauvaise foi présentées à d'autres juridictions.

Comme vous le savez sans doute, de telles dispositions sont appliquées par les provinces depuis de nombreuses années. En effet, les lois de la Colombie-Britannique, de l'Alberta, du Nouveau-Brunswick, de l'Île-du-Prince-Édouard, et de Terre-Neuve-et-Labrador autorisent les institutions fédérales à refuser d'examiner les demandes « frivoles et vexatoires », sous réserve de l'autorisation préalable de leur commissaire provincial à l'information. Au Manitoba et en Ontario, les institutions peuvent directement refuser de traiter de telles demandes, avec droit d'appel auprès de leurs commissaires.

Pour guider la réflexion du Comité, je joins aux présentes les documents ci-après :

- La feuille d'information du commissaire à l'information et à la vie privée de l'Ontario concernant les demandes frivoles et vexatoires, qui fournit une orientation au sujet des facteurs pris en compte par le commissaire pour établir si une demande constitue un abus du droit d'accès à l'information, ainsi que les types de demandes considérées comme frivoles ou vexatoires par le commissaire de l'Ontario.

.../4

- Le bulletin d'interprétation du Commissariat à l'accès à l'information et à la protection de la vie privée du Nouveau-Brunswick sur l'autorisation de ne pas tenir compte d'une demande, dans lequel sont définis les éléments pris en compte par le Commissariat dans l'examen de telles demandes.
- Les directives publiées par le Commissariat à l'information et à la protection de la vie privée de Terre-Neuve-et-Labrador, énonçant les critères qui seront examinés avant d'accorder l'autorisation de ne pas donner suite à une demande, notamment parce que la demande entrave de façon sérieuse le fonctionnement d'une institution publique.
- L'avis de pratique du Commissariat à l'information et à la protection de la vie privée de l'Alberta définissant les pratiques générales du Commissariat dans l'examen des demandes formulées par des institutions provinciales pour solliciter l'autorisation de ne pas donner suite à une demande.
- Une liste d'exemples, compilée par des fonctionnaires du Secrétariat du Conseil du Trésor, de demandes déclarées frivoles et vexatoires par des commissaires provinciaux.

Je souligne également que, dans un mémoire présenté en mai 2016 au Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique de la Chambre des communes, la B.C. Freedom of Information and Privacy Association a décrit les demandes frivoles et vexatoires comme étant des demandes « destinées à entraver le fonctionnement d'une institution publique plutôt qu'à obtenir de l'information ».

Comme ces documents le démontrent, il existe un ensemble considérable d'expériences provinciales qui pourrait orienter l'application de telles dispositions au niveau fédéral. Nous avons puisé dans les lois et les pratiques provinciales pour élaborer nos propositions. Tel que je l'a indiqué mon prédécesseur au Comité lors de sa comparution, l'exigence de l'autorisation préalable du commissaire à l'information offre une garantie supplémentaire aux Canadiens que les institutions ne refuseraient pas de donner suite à des demandes légitimes.

J'ajouterais aussi que nous modifierons les politiques du Conseil du Trésor pour mieux guider les institutions dans l'application de ces dispositions. Nous demanderons explicitement aux institutions de travailler avec les demandeurs pour préciser une demande avant de demander à la commissaire à l'information l'autorisation de ne pas donner suite à une demande. Plus important encore, des orientations précises seront données aux institutions afin que les dispositions ne puissent pas servir à contrecarrer des demandes qui sont conformes à l'esprit de la *Loi*, par exemple des demandes formulées par des chercheurs autochtones pour accéder à des documents historiques dans le but d'appuyer des revendications autochtones. Les représentants et les chercheurs autochtones, notamment les organisations représentant les Premières Nations, les Métis et les Inuits, seront consultés dans le développement de cette orientation de la politique, afin qu'elle réponde à leurs préoccupations.

.../5

Améliorer l'application globale de la Loi sur l'accès à l'information

Au-delà des mesures proposées par le projet de loi C-58, le gouvernement du Canada a pris différentes mesures afin d'accroître l'accès à l'information. Le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada a récemment lancé le Service de demande d'AIPRP en ligne pour faciliter la tâche aux Canadiens qui présentent des demandes d'accès à l'information. Nous continuerons à améliorer ce service et nous y ajouterons des institutions jusqu'en mars 2021.

Le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada a également débuté le travail afin d'améliorer les outils de traitement des demandes qui sont offerts aux institutions en soutien à leurs activités.

Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada a reçu le plus grand nombre de demandes d'accès à l'information, dont la plupart portaient sur des dossiers de clients. Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada a lancé une initiative pluriannuelle afin de mettre sur pied différentes solutions en dehors du processus d'accès à l'information qui fourniraient aux clients un accès à l'information associée à leurs dossiers.

Surveillance de la publication proactive

Les membres du Comité ont posé des questions sur la surveillance des exigences de publication proactive définies dans la Partie 2. Le système basé sur les demandes et les nouvelles dispositions sur la publication proactive de la *Loi* opéreraient conjointement pour atteindre l'objectif commun de rendre l'information gouvernementale plus ouverte et plus transparente.

Mon prédécesseur a expliqué au Comité que la Chambre des communes a modifié le projet de loi C-58 pour préciser que les Canadiens pourraient toujours présenter des demandes, en vertu de la Partie 1, aux institutions assujetties à la Partie 1 en vue d'obtenir les versions originales des documents publiés de manière proactive en vertu de la Partie 2. Cela permettrait à un demandeur de confirmer l'information qui a été publiée de manière proactive. Le commissaire à l'information aurait un pouvoir de surveillance des documents publiés en vertu de la Partie 1 en réponse à ces demandes.

Les institutions devront respecter les exigences de publication proactive prévues par la *Loi*. Je n'ai aucun doute que les médias et le public, puisqu'ils le font déjà, détermineraient rapidement tout manquement éventuel des institutions à publier de manière proactive les renseignements exigés en vertu de la *Loi*.

Quant aux moyens possibles d'évaluer l'efficacité globale de la publication proactive, au niveau systémique, nous estimons que la meilleure approche consisterait à étudier cette question dans le cadre des examens quinquennaux de la *Loi*. Un rapport sur la question permettrait aux membres du Parlement de mieux comprendre dans quelle mesure la nouvelle Partie 2 de la *Loi* contribue à davantage d'ouverture et de transparence pour les Canadiens.

.../6

Financement additionnel pour le Commissariat à l'information

Le gouvernement continuera à appuyer la commissaire à l'information dans ses importants travaux. Le Budget de 2018 prévoit 2,9 millions de dollars en 2018-2019 pour aider la commissaire à l'information à réduire l'arriéré de traitement des plaintes de son commissariat. Nous avons également mis à disposition un montant allant jusqu'à 5,1 millions de dollars de 2019-2020 à 2021-2022, et 1,7 million de dollars par année par la suite pour aider la commissaire à l'information à mettre en œuvre les changements proposés dans le projet de loi C-58.

Les demandeurs pourront toujours présenter leurs demandes d'accès à l'information par écrit

Les membres du Comité ont exprimé leurs préoccupations concernant l'accès au système pour les Canadiens qui n'ont pas accès à Internet. Aucune disposition du projet de loi C-58 n'entravera le droit des Canadiens de présenter des demandes d'accès à l'information par écrit.

Obligation de documenter les décisions et les processus décisionnels

Les membres du Comité s'interrogent sur la nécessité d'une obligation légale de documenter. Les politiques actuelles du Conseil du Trésor exigent déjà que les employés documentent les décisions et les processus décisionnels. Conformément à la *Politique sur la gestion de l'information* du Conseil du Trésor, les administrateurs généraux sont responsables de veiller à ce que les décisions et les processus décisionnels soient assortis de toute la documentation justificative nécessaire pour assurer et appuyer la continuité des opérations ministérielles, permettre la reconstruction de l'évolution des politiques et des programmes, et permettre la réalisation de vérifications et d'examens indépendants. La Politique stipule également que tous les employés sont responsables de documenter leurs propres activités et décisions. De plus, conformément au *Protocole de gestion de l'information – Envoi de messages instantanés au moyen d'appareils mobiles* du Secrétariat du Conseil du Trésor, les employés sont responsables de sauvegarder et de préserver les documents ayant une valeur opérationnelle, y compris les messages courriel et les NIP.

Protéger l'indépendance judiciaire et la sécurité des juges

Nous remercions le Comité pour ses commentaires et observations sur l'importance de veiller à ce que le projet de loi C-58 respecte l'important principe constitutionnel de l'indépendance judiciaire. Le projet de loi C-58 n'est pas destiné à entraver ce principe. Nous estimons que le régime de publication proactive du projet de loi C-58, qui inclut une exception pour les renseignements dont la publication entraverait l'indépendance judiciaire, a été minutieusement formulé pour équilibrer l'importance de protéger l'indépendance judiciaire et celle de rehausser la transparence et la responsabilisation du gouvernement sur la dépense des fonds publics.

.../7

En outre, nous sommes conscients des préoccupations soulevées par l'Association canadienne des juges des cours supérieures, et réitérées par l'Association du Barreau canadien, sur la publication proactive des dépenses individuelles des juges et la sécurité des juges. Nous attachons une grande importance à la protection de l'intégrité de notre système de justice. Pour ce motif, le projet de loi comprend une disposition (article 90.23 à l'article 38 du projet de loi) qui prévoit que la publication de renseignements n'est pas exigée lorsqu'elle pourrait menacer la sécurité de personnes, des infrastructures ou des biens.

Le commissaire à la magistrature fédérale et le registraire de la Cour suprême du Canada sont les mieux placés pour évaluer si des renseignements peuvent être publiés sans porter atteinte à l'indépendance judiciaire ou menacer la sécurité des juges. Ces fonctions sont indépendantes des ministères, et ont été établies par le Parlement pour protéger entre autres l'indépendance judiciaire. Le commissaire et le registraire ont le mandat, la compétence, les connaissances, les relations et les moyens de travailler en collaboration avec les juges pour veiller à ce que les exceptions de l'indépendance judiciaire et de la sécurité soient appliquées de façon appropriée.

Le Comité a demandé pourquoi le Conseil canadien de la magistrature a été exclu de l'application du projet de loi C-58. La raison est que, contrairement aux autres instances liées aux tribunaux qui ont été incluses dans le projet de loi, le Conseil canadien de la magistrature n'apporte pas de soutien administratif aux cours ou aux juges. Le Conseil canadien de la magistrature est plutôt une entité indépendante composée de 39 juges en chef et juges en chef associés des cours supérieures du pays, à laquelle la loi confère le pouvoir d'administrer le processus de discipline judiciaire, et de promouvoir l'efficacité, l'uniformité et l'amélioration de la qualité des services judiciaires.

Exigences en matière de publication proactive des contrats

Les membres du comité ont posé des questions concernant la portée de l'exigence qui requiert que le bureau d'un ministre publie de manière proactive les renseignements concernant les contrats d'une valeur de plus de 10 000 $. Cette exigence – au même titre que les exigences analogues qui s'appliquent aux sénateurs, aux députés, aux entités parlementaires, aux institutions fédérales et aux institutions qui appuient les cours supérieures – s'appliquerait aux contrats conclus pour la prestation de biens et de services, ainsi que pour les accords et les arrangements dont les dispositions sont de nature contractuelle. Par exemple, l'exigence de publication proactive s'appliquerait à un contrat d'expertise ou de services professionnels, techniques ou administratifs, dans la mesure où le contrat ne donne pas lieu à une relation employeur-employé entre l'autorité contractante et l'autre partie.

Plus précisément, les dispositions du projet de loi C-58 relatives à la publication proactive des contrats conclus par les bureaux des ministres, les sénateurs, les députés, les entités parlementaires, les institutions fédérales et les institutions qui appuient les cours supérieures ne s'appliquent pas aux contrats individuels de travail.

.../8

Protection du privilège parlementaire

Plusieurs membres du Comité ont exprimé leurs préoccupations concernant l'impact des articles 71.12 et 71.14 du projet de loi sur les questions de privilège au Sénat.

Comme il en a été question lors de la comparution de la ministre Gould devant votre Comité, le projet de loi C-58 ne vise pas à modifier la procédure par laquelle les Chambres du Parlement déterminent les questions de privilège ni ne touche aux privilèges dont jouissent les deux Chambres et leurs membres respectifs. L'article 71.12 porte donc sur la protection qui permet au président du Sénat d'empêcher la divulgation de renseignements lorsqu'une telle divulgation porterait de prime abord atteinte aux privilèges. Le gouvernement est d'avis que le Règlement du Sénat n'entre pas en conflit avec les dispositions du projet de loi C-58. Conformément aux précédents établis par le Sénat et aux dispositions pertinentes du Règlement, comme celles du chapitre 13, le président doit entendre les débats sur les questions de privilège et les sénateurs garderont leur droit d'appel des décisions du président. Quant à l'article 71.14, il vise à appuyer l'existence continue du privilège parlementaire et à soustraire les décisions des présidents des deux Chambres du Parlement d'un recours en révision ou en contrôle devant les tribunaux.

Consultations avec les intervenants autochtones

Le gouvernement prend au sérieux les commentaires et les préoccupations des intervenants autochtones. Lors de l'élaboration du projet de loi C-58, le gouvernement a tenu des consultations en ligne sur les réformes proposées, en mai et juin 2016, et s'est réjoui de recevoir trois soumissions d'organisations des Premières Nations (l'Assemblée des Premières Nations, les Directeurs de recherche sur les revendications nationales et le Conseil de gestion financière des Premières Nations). Ces soumissions appuyaient l'idée de conférer au commissaire à l'information un pouvoir de rendre des ordonnances fort et soulignaient également la nécessité de revoir et de renforcer les protections de la *Loi* concernant les renseignements financiers, sociaux, politiques, culturels, spirituels, environnementaux et traditionnels des Premières Nations. Les fonctionnaires du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada continuent de rencontrer régulièrement les Directeurs de la recherche sur les revendications nationales et mobiliseront les organisations autochtones en vue de l'élaboration de lignes directrices à l'intention des institutions fédérales, afin que la *Loi* soit appliquée de manière à tenir compte des efforts entrepris par les Premières Nations pour faire avancer leurs revendications.

.../9

Pour répondre aux préoccupations des intervenants autochtones, le gouvernement a appuyé plusieurs amendements au projet de loi C-58 à la Chambre des communes. Plus important encore, le projet de loi C-58 a été modifié pour exiger l'autorisation du commissaire à l'information avant qu'une institution fédérale puisse ne pas donner suite à une demande jugée vexatoire ou entachée de mauvaise foi. En outre, lors de sa comparution devant le Comité, mon prédécesseur a déclaré qu'il appuierait un amendement du Sénat visant à supprimer l'obligation de fournir le sujet précis, la période visée et le type de document recherché, en raison de l'inquiétude des groupes autochtones quant au risque de mauvaise utilisation de cette disposition, en particulier en ce qui concerne les revendications territoriales des Premières Nations.

Le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada aide les Directeurs de la recherche sur les revendications nationales, l'Association du barreau autochtone et l'Union des chefs indiens de la Colombie-Britannique à entreprendre une analyse du projet de loi C-58 afin d'en déterminer les conséquences pour les Premières Nations. Le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada continuera de collaborer avec les organisations Autochtones et les ministères et les agences clés, tels que Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada, afin de veiller à ce que les processus d'accès à l'information répondent aux besoins des peuples Autochtones.

De plus, le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, en collaboration avec Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada, consultera tous les intervenants sur la faisabilité de transférer des documents qui présentent une valeur historique ou archivistique aux institutions chargées des archives. Les conclusions seront présentées au Parlement dans le contexte du premier examen de la *Loi* qui suivra l'entrée en vigueur du projet de loi C-58.

Enfin, je tiens à remercier le Comité pour son examen approfondi des questions liées à la modification du système d'accès à l'information du Canada. Je me réjouis de travailler avec vous pour façonner un système d'accès à l'information qui réponde aux besoins des Canadiens en matière d'information gouvernementale à l'ère numérique.

Je vous prie d'agréer, honorable sénateur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

L'Honorable Jane Philpott, M.D., c.p., députée

c.c.: Sénateur Peter Harder, c.p., Représentant du gouvernement au Sénat
Sénatrice Pierrette Ringuette, Nouveau Brunswick

.../10

Pièces jointes

1. Exécution des ordonnances du commissaire à l'information aux termes du projet de loi C-58
2. Feuille-info sur l'accès à l'information : Les demandes frivoles et vexatoires (Commissaire à l'information et à la protection de la vie privée de l'Ontario)
3. Bulletin d'interprétation : Article 15 – Autorisation de ne pas tenir compte d'une demande (Commissariat à l'accès à l'information et à la protection de la vie privée, Nouveau-Brunswick)
4. *Applying to the Commissioner for Approval to Disregard an Access to Information Request* (*Office of the Information and Privacy Commissioner*, Terre-Neuve et Labrador)
5. *Practice Note: Authorization to Disregard Requests* (*Office of the Privacy Commissioner of Alberta*)
6. Exemples des provinces : Demandes d'accès à l'information frivoles et vexatoires

Exécution des ordonnances du commissaire à l'information aux termes du projet de loi C-58

Aperçu

Aux termes du projet de loi C-58, les ordonnances du commissaire à l'information sont juridiquement contraignantes lorsqu'elles sont émises par le commissaire de l'information. Elles n'ont pas à être déposées auprès de la Cour fédérale pour avoir un effet obligatoire.

Le projet de loi C-58 crée un processus précis et spécialisé pour le recours en révision d'une ordonnance du commissaire à l'information. Une institution fédérale qui ne s'est pas conformée à l'ordonnance du commissaire à l'information et qui n'a pas tenu compte du processus en révision établi dans le projet de loi agirait illégalement et porterait atteinte à la primauté du droit. Dans l'éventualité d'une situation aussi peu probable, il serait possible de contraindre le gouvernement à respecter l'ordonnance du commissaire à l'information par l'entremise d'une demande de mandamus.

Processus en place

Dans le cadre de la *Loi sur l'accès à l'information* (LAI) actuelle, si un demandeur n'est pas satisfait des documents qu'il reçoit ou de la manière dont sa demande a été traitée, il peut déposer une plainte auprès du commissaire de l'information. Le Commissariat à l'information procédera à une enquête, et peut recommander la divulgation de l'information ou d'autres mesures correctives. Si l'institution fédérale ne respecte pas la recommandation non contraignante, le demandeur (article 41), ou le commissaire à l'information, avec le consentement du demandeur (article 42), peut présenter une demande à la Cour fédérale pour que la Cour ordonne la communication. Le Commissariat à l'information a établi la pratique générale d'exercer un recours devant la Cour fédérale chaque fois que le gouvernement a refusé de mettre en œuvre ses recommandations non contraignantes. Cette pratique générale fait en sorte que seul un petit nombre[1] de recours en vertu de l'article 42 est exercé par le commissaire à l'information chaque année; la très grande majorité des institutions fédérales se conforment aux recommandations non contraignantes du commissaire à l'information.

Le pouvoir de rendre des ordonnances dans le cadre du projet de loi C-58

Le projet de loi C-58 modifierait le pouvoir du commissaire à l'information qui consiste à recommander la divulgation ou d'autres mesures correctives en un pouvoir de rendre des ordonnances, éliminant la nécessité pour le commissaire à l'information d'exercer un recours en vertu de l'article 42 de la LAI. Le projet de loi C-58 accorderait au commissaire à l'information le pouvoir de rendre de façon indépendante une ordonnance exécutoire prescrivant la communication, plutôt que d'exiger qu'elle présente devant la Cour fédérale un recours pour demander une ordonnance, comme c'est le cas actuellement.

Aux termes du projet de loi C-58, les ordonnances du commissaire lient Sa Majesté, étant donné que la LAI est une loi fédérale dûment promulguée qui lie clairement et précisément (article 76) la Couronne fédérale. Aux termes du projet de loi C-58, une institution fédérale assujettie à une ordonnance du commissaire à l'information aurait seulement deux options légitimes : l'institution fédérale pourrait (i) se conformer aux termes de l'ordonnance; ou (ii) au cas où l'institution fédérale aurait des

[1]Le Commissariat à l'information est la meilleure source d'information pour connaître le nombre exact de recours qui ont été exercés par année financière en vertu de l'article 42.

préoccupations sérieuses au sujet de l'ordonnance, elle pourrait contester les termes de l'ordonnance en exerçant un recours en révision auprès de la Cour fédérale.

Lorsque l'interprétation de la loi par une institution fédérale l'amène à conclure qu'elle ne peut ou ne devrait pas se conformer à une ordonnance du commissaire à l'information, aux termes du projet de loi C-58 et de manière plus générale selon la primauté du droit, elle devrait engager le processus suivant :

- Une institution fédérale dispose de 30 jours ouvrables pour prendre une décision : paragraphe 41(2).
- Pour contester une ordonnance, l'institution fédérale doit exercer un recours en révision devant la Cour fédérale conformément au paragraphe 41(2).
- Si une institution exerce un recours en révision devant la Cour fédérale, le paragraphe 41.1(1) suspend l'exigence juridique de se conformer à une ordonnance qui existerait autrement.
- Le rôle de la Cour fédérale est de procéder à une révision *de novo* : article 44.1. Conformément à la pratique actuelle sous la LAI, la Cour fédérale a le pouvoir de déterminer indépendamment, dans une nouvelle affaire, ce que la loi exige d'une institution fédérale.
- Si la Cour fédérale conclut que le responsable d'une institution doit communiquer les documents ou doit prendre une autre mesure corrective, elle peut rendre une ordonnance à cet effet.
- Si la Cour fédérale conclut que le responsable de l'institution n'a pas à communiquer le document ou à se conformer autrement à une ordonnance du commissaire à l'information, elle rendra une ordonnance dégageant l'institution fédérale de son obligation à se conformer à l'ordonnance du commissaire à l'information.

C'est le processus établi par le projet de loi pour contester les ordonnances du commissaire à l'information. Les institutions fédérales sont légalement tenues de suivre ce processus si elles n'ont pas l'intention de se conformer à une ordonnance du commissaire à l'information. Ce processus veille à ce que toute contestation concernant les ordonnances du commissaire soit résolue rapidement par la Cour fédérale. Il est important de rappeler à nouveau que la grande majorité des institutions fédérales se conforme déjà aux recommandations de la commissaire à l'information dans le cadre des pouvoirs qui lui sont actuellement investis. Il n'y a aucune raison de s'attendre à ce que cela change lorsque la commissaire sera investie du pouvoir de rendre des ordonnances exécutoires.

Une institution fédérale qui ni se conformerait à l'ordonnance du commissaire à l'information ni ne suivrait le processus établi dans le projet de loi C-58 pour en contester les termes agirait illégalement et contrairement à la primauté du droit. Le fait de ne pas tenir compte ou de faire fi de l'ordonnance du commissaire à l'information n'est pas une option valable en droit pour une institution fédérale.

Lorsque le délai pour exercer un recours en révision devant la Cour fédérale d'une question dont traite une ordonnance est expiré, le commissaire à l'information aurait le pouvoir de publier son rapport final, y compris toute ordonnance qu'il a rendue, ce qui assurerait que le public et les médias seraient au fait de l'ordonnance rendue contre une institution.

Procédure de mandamus

Dans un scénario véritablement peu probable dans lequel une institution fédérale ne tiendrait pas compte de la primauté du droit et ne conformerait pas légalement à une ordonnance du commissaire à l'information, une demande de mandamus pourrait être présentée devant la Cour fédérale. Une telle procédure pourrait être présentée par le demandeur ou par le commissaire à l'information agissant au nom du demandeur (article 42). Un mandamus est une ordonnance de la cour qui exige que l'institution se conforme à une obligation légale. Un mandamus s'applique lorsqu'il y a une obligation d'agir de droit public, que l'ordonnance aurait une certaine valeur ou un certain effet pratique et que la prépondérance des inconvénients penche en faveur de rendre l'ordonnance. La Cour fédérale déciderait ces affaires selon la prépondérance des probabilités. Si la Cour fédérale est convaincue que l'institution ne s'est pas conformée à une ordonnance du commissaire à l'information, les conditions en vue d'un mandamus seraient satisfaites. Le fait de ne pas se conformer à une ordonnance de mandamus serait exécutoire par une procédure d'outrage au tribunal.

Procédure d'outrage au tribunal

Le Comité a demandé si le commissaire à l'information peut déposer ses ordonnances devant la Cour fédérale. Il est à remarquer que cela n'est pas requis pour que les ordonnances soient exécutoires; elles le sont en vertu du projet de loi tel qu'il est libellé.

Dans un tel scénario, si une institution fédérale ne s'est pas conformée à l'ordonnance juridiquement contraignante, mais n'a pas exercé de recours en révision de l'ordonnance devant la Cour fédérale dans les délais prescrits par le projet de loi C-58, alors le commissaire à l'information pourrait déposer son ordonnance devant la Cour fédérale. Les procédures d'outrage au tribunal pourraient être intentées soit par le demandeur soit par le commissaire à l'information agissant au nom du demandeur (article 42).

Les audiences dans les procédures d'outrage au tribunal se déroulent en deux étapes. La première étape est une audience en vue d'« exposer les motifs » afin d'obtenir une ordonnance obligeant la personne présumée responsable de l'outrage (le responsable d'une institution) à comparaître pour répondre aux allégations soulevées contre elle. Une preuve prima facie qu'un outrage au tribunal a été commis doit être établie avant qu'une telle ordonnance ne soit rendue. Pendant l'audience en vue d'« exposer les motifs », la Cour doit décider si la preuve par affidavit établit qu'une institution fédérale a désobéi en connaissance de cause à une ordonnance certifiée du commissaire à l'information.

La deuxième étape est l'audience pour outrage au tribunal. Elle est analogue à celle d'une infraction pénale, dont le fardeau de la preuve est plus élevé que lors d'une procédure de mandamus. L'outrage présumé doit être prouvé hors de tout doute raisonnable. La preuve à l'audience est présentée oralement et la personne présumée coupable d'outrage ne peut être contrainte à témoigner. Les peines pour outrage sont sérieuses. La peine maximale d'emprisonnement est de cinq ans moins un jour. Une limite n'est pas fixée au montant de l'amende qui peut être imposée.

FEUILLE-INFO SUR
L'ACCÈS À L'INFORMATION

Les demandes frivoles et vexatoires

La *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* et la *Loi sur l'accès à l'information municipale et la protection de la vie privée* (les « lois ») confèrent aux particuliers le droit d'accéder aux renseignements qui les concernent et aux documents généraux que détient une institution, à moins qu'une exception ne s'applique ou que la demande ne soit frivole ou vexatoire.

L'institution peut refuser d'accorder l'accès à un document si elle estime que la demande est frivole ou vexatoire. L'auteur de la demande peut interjeter appel de cette décision au Bureau du commissaire à l'information et à la protection de la vie privée (CIPVP).

La présente feuille-info explique ce qu'est une demande frivole ou vexatoire, ce que devrait faire une institution qui reçoit une telle demande, ce que peut faire l'auteur de la demande si l'institution affirme que sa demande est frivole ou vexatoire, ainsi que le rôle du CIPVP en cas d'appel.

QU'EST-CE QU'UNE DEMANDE FRIVOLE OU VEXATOIRE?

Une demande est frivole ou vexatoire si elle :

- reflète une conduite qui :
  - aboutit à un abus du droit d'accès, ou
  - entrave les activités de l'institution;
- a été faite de mauvaise foi;
- a été faite à des fins autres que l'obtention de l'accès.

Chacun de ces motifs est décrit plus loin.

Information and Privacy Commissioner of Ontario
Commissaire à l'information et à la protection de la vie privée de l'Ontario

Conduite qui aboutit à un abus du droit d'accès

Pour déterminer si une demande représente un abus du droit d'accès, le CIPVP tient compte des facteurs suivants :

- le nombre de demandes présentées;
- la question de savoir si les demandes sont très générales et d'envergure variée, très détaillées ou encore semblables à des demandes antérieures;
- la question de savoir si les demandes ont été présentées à des fins déraisonnables ou illégitimes, notamment pour importuner ou harceler le gouvernement ou imposer un fardeau au système;
- la question de savoir si les demandes coïncident avec un autre événement, comme une plainte formulée contre l'institution ou son personnel, qui n'est pas relié à la demande;
- tout autre facteur pertinent.

Conduite qui entrave les activités de l'institution

Pour déterminer si l'auteur de la demande a eu une conduite qui entrave les activités de l'institution, il faut tenir compte de la situation de l'institution en question. Par exemple, il est plus facile d'entraver les activités d'une petite municipalité que d'un grand ministère. Il revient à l'institution de démontrer que la conduite de l'auteur de la demande a entravé ses activités de façon déraisonnable.

Cependant, il lui incombe aussi d'affecter des ressources adéquates pour répondre aux demandes d'accès.

EXEMPLE : Une université soutient qu'une demande est frivole ou vexatoire parce que l'auteur de la demande a présenté auparavant 38 demandes très générales et répétitives, qui représentaient plus de 20 % du nombre total de demandes reçues au cours d'une période de 18 mois. L'université a déclaré que ce nombre de demandes entravait sa capacité de répondre à la demande globale de services d'accès à l'information. Dans l'ordonnance PO-3188, le CIPVP a confirmé la décision de l'université en affirmant que différents facteurs portaient à conclure que la demande était frivole et vexatoire, notamment le fait que la demande reflétait une conduite qui entravait les activités de l'institution. Le CIPVP a ajouté qu'il était déraisonnable de s'attendre à ce que l'institution consacre une part aussi importante des ressources limitées dont elle disposait à l'étude de nombreuses demandes générales et semblables.

Demande faite de mauvaise foi

La mauvaise foi s'entend de l'état d'esprit de l'auteur de la demande; il ne s'agit pas simplement d'une faute de jugement ou de négligence – il faut établir une intention.

EXEMPLE : Dans l'ordonnance M-850, le CIPVP a conclu qu'une demande avait été faite de mauvaise foi, et qu'elle était donc frivole et vexatoire. L'auteur de la demande a déclaré qu'il mettait à l'épreuve ou examinait les limites de la loi ou qu'il s'amusait à déposer des demandes. Le CIPVP a également estimé que certaines de ces demandes visaient à harceler un employé impliqué dans une action que l'auteur de demande avait intentée devant une autre instance.

Demande faite à des fins autres que l'obtention de l'accès

Une demande est faite à des fins autres que l'obtention de l'accès si l'auteur de la demande est motivé non par le désir d'obtenir l'accès à des renseignements, mais plutôt par un autre objectif.

EXEMPLE : Dans l'ordonnance MO-2488, le CIPVP a conclu qu'une demande avait été faite à des fins autres que l'obtention de l'accès et était donc frivole ou vexatoire car :

- l'auteure de la demande avait déposé 54 demandes composées de 372 parties en deux ans;
- ces demandes étaient exceptionnellement détaillées et très générales;
- l'auteure de la demande avait envoyé plus de 300 courriels à l'institution au cours d'une période de six mois et donné un coup de fil au personnel presque tous les jours, et avait présenté des demandes de plus en plus nombreuses et complexes à mesure qu'avançait une action en justice qu'elle avait intentée contre l'institution;
- l'auteure de la demande avait déjà en sa possession bon nombre des documents qu'elle avait demandés.

L'auteur de la demande n'a pas à justifier sa demande, et les lois n'imposent aucune restriction à l'usage qu'il peut faire des renseignements une fois l'accès accordé.

EXEMPLE : Parce que l'auteur de la demande souhaite utiliser un document à une fin telle que contester un chiffre relatif aux transactions immobilières de l'institution, sa demande n'est pas faite pour autant à des fins autres que l'obtention de l'accès. Dans l'ordonnance M-906, le CIPVP a statué que conclure qu'une demande est frivole ou vexatoire parce que son auteur pourrait se servir des renseignements obtenus

afin de s'opposer aux mesures prises par l'institution serait contraire à l'esprit des lois, qui ont été adoptées en partie afin de créer un mécanisme de reddition de comptes pour les organismes gouvernementaux.

COMMENT L'INSTITUTION DEVRAIT-ELLE RÉPONDRE À UNE DEMANDE FRIVOLE OU VEXATOIRE?

L'institution doit fournir un avis écrit à l'auteur d'une demande qu'elle juge frivole ou vexatoire. Cet avis doit préciser le motif de cette décision et informer l'auteur de la demande de son droit d'interjeter appel au CIPVP.

QUE PEUT FAIRE L'AUTEUR D'UNE DEMANDE DONT L'INSTITUTION DÉCIDE QU'ELLE EST FRIVOLE OU VEXATOIRE?

L'auteur de la demande peut interjeter appel de la décision de l'institution au CIPVP. Il doit être disposé à répondre aux allégations faites concernant sa conduite et expliquer au CIPVP pourquoi sa demande n'est pas frivole ou vexatoire.

Pour en savoir davantage sur le processus d'appel, consultez la publication du CIPVP intitulée ***Le processus d'appel et le Bureau du commissaire à l'information et à la protection de la vie privée*** à **www.ipc.on.ca**.

COMMENT L'INSTITUTION PEUT-ELLE ÉTABLIR QU'UNE DEMANDE EST FRIVOLE OU VEXATOIRE?

Il revient à l'institution dont la décision a été portée en appel devant le CIPVP de démontrer que la demande est frivole ou vexatoire. Elle devrait tenir des dossiers détaillés sur ses interactions avec les auteurs de demande, précisant notamment :

- le nombre de demandes présentées;
- la nature et la portée des demandes;
- le moment où les demandes sont présentées, notamment par rapport à d'autres événements;
- l'objet apparent ou déclaré des demandes;
- la nature et la qualité de l'interaction entre l'auteur de la demande et le personnel de l'institution.

QUE PEUT FAIRE LE CIPVP QUAND IL REÇOIT UNE DEMANDE D'APPEL?

S'il convient qu'une demande est frivole ou vexatoire, le CIPVP peut confirmer la décision de l'institution de ne pas la traiter. Il peut aussi imposer des conditions à l'auteur de la demande; par exemple :

- le limiter à une seule demande ou à un seul appel à la fois;
- l'obliger à informer le CIPVP et l'institution s'il compte donner suite à un appel ou à une demande en cours;
- assujettir les appels en cours à un délai de deux ans;
- limiter la demande à des renseignements précis portant sur un seul sujet;
- interdire à l'auteur de la demande de communiquer avec l'institution relativement au traitement de sa demande à moins que l'institution n'ait communiqué avec lui au préalable;
- obliger l'institution à répondre à l'auteur de la demande uniquement si ce dernier communique avec elle par la poste au sujet du dépôt d'une demande d'accès ou pour répondre à une demande d'éclaircissements.

Si le CIPVP estime que la demande n'est pas frivole ou vexatoire, il peut ordonner à l'institution d'y répondre en rendant une décision quant à l'accès.

QUE PEUT FAIRE L'INSTITUTION POUR MIEUX GÉRER LES DEMANDES?

Il peut être difficile de répondre à certaines demandes même si elles ne sont pas frivoles ou vexatoires. L'institution peut prendre des mesures pour gérer ces demandes; notamment :

- publier sur son site Web des documents divulgués en réponse à des demandes d'accès à l'information (sous réserve de considérations touchant la protection de la vie privée);
- élaborer des politiques de divulgation proactive;
- collaborer avec l'auteur de la demande pour circonscrire ou clarifier sa demande;
- appliquer les dispositions des lois concernant les droits à imposer;
- appliquer les dispositions des lois concernant la prorogation des délais.

Pour en savoir davantage sur la présentation d'une demande d'accès à l'information et la conformité aux lois sur la protection de la vie privée et l'accès à l'information, visitez le site Web du CIPVP à **www.ipc.on.ca**.

Information and Privacy Commissioner of Ontario
Commissaire à l'information et à la protection de la vie privée de l'Ontario

Office of the Access to Information and Privacy Commissioner
New Brunswick

Commissariat à l'accès à l'information et à la protection de la vie privée
Nouveau-Brunswick

BULLETIN D'INTERPRÉTATION

Article 15 – Autorisation de ne pas tenir compte d'une demande

Loi sur le droit à l'information et la protection de la vie privée

Mai 2014

Le but de ce Bulletin d'interprétation est de fournir la base sur laquelle la Commissaire reçoit, examine et règle sur une requête d'autorisation de ne pas tenir compte d'une demande de communication, et pour répondre aux questions soulevées au sujet de l'interprétation de cette règle de la Loi afin de guider ceux qui doivent les appliquer. De telles requêtes sont soumises par les organismes publics.

REQUÊTE D'AUTORISATION DE NE PAS TENIR COMPTE D'UNE DEMANDE DE COMMUNICATION DE RENSEIGNEMENTS FAITE EN VERTU DE LA *LOI*

Les deux versions de l'article 15 sont reproduites comme suit:

15 Sur demande d'un responsable d'un organisme public, le commissaire peut l'autoriser de ne pas tenir compte d'une ou de plusieurs demandes de renseignements dans l'un des cas suivants:

(a) la demande nuirait considérablement aux activités de l'organisme public ou serait abusive en raison de leur caractère répétitif ou systématique;

(b) la demande est incompréhensible, frivole ou vexatoire; ou,

(c) la demande fait trait à des renseignements qui ont déjà été fournis à leurs auteurs.

15 On the request of a public body, the Commissioner may authorize the head to disregard one or more requests for access if the request for access:

(a) would unreasonably interfere with the operations of the public body because of the repetitious or systematic nature of the request or previous requests;

(b) is incomprehensible, frivolous or vexatious; or,

(c) is for information already provided to the applicant.

Un organisme public peut demander l'autorisation du Commissariat de ne pas tenir compte d'une demande de communication déposée par une personne dans certaines circonstances prévues à l'article 15 de la *Loi*. Ces circonstances surviennent généralement lorsque l'organisme public estime que l'auteur d'une demande se sert des dispositions de la *Loi* relatives à l'accès à l'information d'une façon contraire aux principes et aux buts de la *Loi*. L'article 15 offre un recours possible à l'organisme public en donnant lieu à un examen indépendant de la situation et en permettant à cet organisme de recevoir des conseils utiles de la part de notre bureau sur la meilleure façon de procéder.

Une requête d'autorisation de ne pas tenir compte d'une demande est une mesure sérieuse, car elle pourrait avoir l'effet de retirer à l'auteur de la demande son droit formel de demander l'accès à des renseignements dans une affaire précise. Il est important que les organismes publics se rappellent qu'une requête d'autorisation de ne pas tenir compte d'une demande doit être étayée par une logique rigoureuse et doit être préparée en ce sens. Pour cette raison, notre bureau a élaboré un processus pour explorer les cas où un organisme public choisit une mesure extraordinaire comme celle-ci plutôt que de demander des éclaircissements à l'auteur de la demande ou de demander la Commissaire de lui accorder une prorogation du délai pour le traitement d'une demande de communication. Nous exigerons que l'organisme public dépose sa requête d'autorisation de ne pas tenir compte d'une demande par écrit et qu'il fournisse les faits, les preuves et les arguments étayant ses allégations pour défendre sa cause. Ce processus constituera également l'occasion pour l'auteur d'une demande d'énoncer ses intentions au regard de la demande de communication et au regard de la requête d'autorisation de ne pas tenir compte d'une demande déposée par l'organisme public. Cette étape du processus donne à l'auteur de la demande une occasion de contrer l'affirmation de l'organisme public ne devrait pas tenir compte de la demande de communication.

Dans ce Bulletin d'interprétation, nous expliquons notre processus d'examen dans le cas d'une telle requête et nous passons à l'interprétation plus minutieuse de l'alinéa 15*a)* vu sa divergence. De plus, étant donné le peu de requêtes que nous avons reçues à date sous l'article 15 et toutes reliées aux difficultés de répondre aux demandes de communication de volumineux renseignements, nous fournissons les critères relatifs à une requête soumise en vertu de l'alinéa 15*a)* et le fardeau que l'organisme public aura à rencontrer dans un tel cas.

Processus d'examen relatif à l'article 15

Étape 1 – examen superficiel

La première étape de ce processus consiste en un examen superficiel de la requête afin de confirmer si celle-ci est justifiée. Si nous jugeons que la requête est justifiée, le traitement de la demande de communication est interrompu pendant que nous poursuivons notre examen de la requête d'autorisation de ne pas tenir compte de la demande.

L'interruption de la demande de communication jusqu'à ce qu'une décision soit rendue a pour incidence :

- de donner à l'organisme public le temps de répondre à la demande en question conformément aux exigences de la *Loi* advenant que l'autorisation de ne pas en tenir compte ne lui soit pas accordée;
- d'aviser l'auteur de la demande de l'affaire dont nous sommes saisis et du fait qu'il ne recevra pas de réponse à sa demande tant qu'une décision n'aura pas été rendue;
- d'éviter le traitement inutile d'une demande advenant que l'autorisation de ne pas en tenir compte soit accordée à l'organisme public.

Étape 2 – examen approfondi

La deuxième étape de ce processus consiste en un examen rigoureux de la requête déposée par l'organisme public. Nous examinons l'ensemble des faits, des preuves et des arguments présentés afin de comprendre pourquoi l'organisme public a eu recours à cette approche plutôt que de demander une prorogation du délai de traitement de la demande. Nous vérifions aussi si l'organisme public a prêté assistance à l'auteur de la demande, s'il lui a demandé des éclaircissements et si un différend oppose les deux parties. Selon les résultats de cette deuxième étape, le processus d'examen nous mènera à l'une des deux conclusions suivantes :

a) la requête d'autorisation de ne pas tenir compte n'a pas fourni d'arguments suffisamment solides pour que nous accordions notre autorisation; ou
b) la requête d'autorisation de ne pas tenir compte a fourni des arguments valables pour que nous accordions notre autorisation de ne pas tenir compte de la demande de l'auteur de la demande.

Lorsque la requête n'est pas justifiée, nous aidons l'organisme public à établir un échéancier réaliste à l'intérieur duquel il pourra traiter la demande, en fonction des circonstances de l'affaire. Ainsi, nous nous assurons que l'auteur de la demande recevra une réponse tout en permettant à l'organisme public d'y investir ses ressources de façon raisonnable. L'affaire se termine là, et

l'organisme public doit s'acquitter de son obligation de traiter la demande de l'auteur dans un délai précis.

Même où la requête d'autorisation de ne pas tenir compte a été refusée, la Commissaire peut néanmoins étudier des solutions possibles pour aider l'organisme public à traiter cette demande de communication. Il peut s'agir notamment de lui accorder une prorogation généreuse du délai pour répondre à la demande, ce qui éliminerait toute possibilité de conflit avec ses activités, de limiter le nombre de demandes par auteur pouvant être traitées à la fois, etc. Si nous estimons que l'organisme public a fourni des arguments valables pour que lui soit accordée l'autorisation de ne pas tenir compte d'une demande, nous passons à la troisième étape.

Étape 3 – commentaires de l'auteur de la demande

À cette étape, nous demandons à l'auteur de la demande de nous transmettre ses commentaires ou ses observations quant aux intentions qu'il a énoncées relativement à la demande d'accès en question. Cette étape peut s'avérer déterminante pour nous permettre de déterminer si la personne souhaite réellement obtenir des renseignements publics ou si elle se sert des dispositions de la *Loi* à d'autres fins. Nous examinons les commentaires et les observations de l'auteur de la demande au sujet de l'affaire dans son ensemble avant de rendre une décision définitive à la question de savoir si nous accordons ou non l'autorisation de ne pas tenir compte de la demande. Il s'agit d'un aspect crucial de la résolution globale de cette affaire.

Précision : L'interprétation de l'alinéa 15a)

Nous avons constaté une divergence entre les deux versions de l'alinéa 15*a*). La version française de cet alinéa comporte des mots que l'on ne trouve pas dans la version anglaise, en l'occurrence «ou serait abusive», et il semble que ces mots aient pour but de créer une norme de preuve plus élevée pour qu'un organisme public reçoive l'autorisation de ne pas tenir compte d'une demande. En fait, en plus de devoir prouver que les demandes de communication nuisent de déraisonnablement aux activités de l'organisme public en raison de leur caractère répétitif ou systématique, l'organisme public aurait à démontrer que ces demandes répétitives et systématiques semblent indiquer que leur auteur abuse du processus.

D'après la version française, pour qu'un organisme public prouve aux termes de l'alinéa 15*a*) que les demandes répétées nuisent à ses activités, il doit prouver l'existence de l'un ou l'autre des deux scénarios suivants :

a) que la ou les demandes sont si répétitives et systématiques que l'on peut dire que leur auteur abuse de son droit de présenter des demandes;
b) que la ou les demandes sont si répétitives et systématiques que l'on peut dire qu'elles nuisent aux activités d'un organisme public.

Dans la version anglaise de l'alinéa 15*a*), aucune référence n'est faite à la nature abusive des demandes répétées comme élément de preuve isolé dans l'argumentation; par contre, il s'agit d'un principe de droit connu au Nouveau-Brunswick que les versions anglaise et française d'une disposition législative ont le même effet et sont réputées équivalentes. Il est donc impératif qu'elles soient lues ensemble en vue d'interpréter leur signification réelle conformément au sens et à l'esprit de la *Loi.*

Par conséquent et en application de ce principe, la Commissaire interprète l'alinéa 15*a*) selon le texte de sa version anglaise, ce qui signifie que, pour demander la permission au Commissariat de ne pas tenir compte de la ou des demandes d'un même auteur, un organisme public doit prouver que la ou les demandes sont si répétitives ou systématiques que l'on peut dire qu'elles nuisent à ses activités. Il y a aussi la possibilité qu'une personne abuse des droits qui lui sont conférés par la *Loi* de sorte que l'exercice légitime de ce droit puisse être menacé lorsque la personne présente des demandes répétées, et il se peut que cet élément soit à l'origine de l'inclusion de l'expression « serait abusive » dans le libellé de la version française de l'alinéa 15*a*). Quoique cette notion d'abus puisse être prise en considération, elle ne peut pas servir de facteur supplémentaire pour décider si une requête d'autorisation de ne pas tenir compte d'une demande doit être accordée. En ce sens, un organisme public n'aura pas le droit d'invoquer dans ses requêtes le fait que l'auteur de la demande abuse du processus, mais bien seulement d'invoquer le fait que ces demandes nuisent à ses activités.

L'interprétation de l'alinéa 15*a*) ne s'arrête toutefois pas là. La version anglaise de cet alinéa comporte, lui aussi, des mots de plus, en l'occurrence: «*or previous requests*» Ces mots semblent liés à la notion du «caractère répétitif ou systématique des demandes» contenue dans cette disposition. Autrement dit, cet alinéa semble avoir été écrit pour être invoqué de la manière suivante: que la demande ou les demandes antérieures – considérées comme un tout – sont répétitives et nuisent donc aux activités de l'organisme public. La version française n'est pas structurée tout à fait de la même manière. On y trouve le syntagme «leur caractère répétitif», qui renvoie à la notion des «demandes» au pluriel, et ce, même si le référent dans la version française est «la demande» au singulier plutôt que «la demande ou les demandes antérieures», ce qui aurait correspondu au texte de la version anglaise.

Après avoir lu au complet les deux versions de l'alinéa 15*a*), la Commissaire est convaincue que le législateur voulait faire référence à plus d'une demande et ainsi soulever la question de leur caractère «répétitif», et c'est justement ce que dit la version anglaise. Cette façon de faire est conforme à la jurisprudence d'autres provinces et territoires qui exige que la série de demandes, y compris les demandes antérieures, présentées par une personne soit examinée lorsqu'un organisme public demande la permission de ne pas tenir compte de la ou des demandes présentées par cette personne.

Par conséquent, la Commissaire interprète l'alinéa 15*a*) selon le texte de sa version anglaise, ce qui signifie que, pour demander la permission au Commissariat de ne pas tenir compte d'une demande, un organisme public doit prouver que les demandes d'une personne, qui peuvent comprendre ses demandes antérieures, sont si répétitives et systématiques que l'on peut dire qu'elles nuisent aux activités de l'organisme.

CRITÈRE ET FARDEAU DE LA PREUVE RELATIVEMENT À L'ALINÉA 15a)

Après avoir établi l'interprétation de l'alinéa 15*a*) de la *Loi*, il convient de décrire le critère à satisfaire lorsqu'un organisme public dépose une requête d'autorisation de ne pas tenir compte d'une ou de plusieurs demandes à partir du postulat selon lequel ces demandes nuisent à ses activités.

D'abord, il incombe à l'organisme public de satisfaire au critère énoncé à l'alinéa 15*a*). Il est de mise d'imposer ce fardeau à l'organisme public, étant donné que c'est lui qui cherche à retirer à l'auteur de la demande son droit formel d'accéder à des renseignements publics reconnu par la *Loi.*

Ensuite, nous examinons divers facteurs que nous estimons pertinents dans le cadre d'une requête d'autorisation de ne pas tenir compte d'une demande. Ces facteurs ont été utilisés dans d'autres provinces et territoires canadiens à des fins semblables et sont réunis sous trois éléments distincts.

Pour pouvoir rendre une décision dans le cas d'une requête d'autorisation de ne pas tenir compte présentée par un organisme public en vertu de l'alinéa 15*a*) de la *Loi*, nous avons conçu un critère à partir de cet alinéa composé des trois éléments suivants :

1) que les demandes sont répétitives ou systématiques;
2) que les demandes nuisent déraisonnablement aux activités de l'organisme public; et
3) le rôle de la personne en lien avec la présentation de ses demandes.

Pour chacun de ces éléments, ce critère fournit, sous forme de questions, une série d'aspects à considérer en vue de vérifier les problèmes réels entourant la ou les demandes de la personne.

Premier élément

Demandes répétitives ou systématiques (demandes antérieures)

- Les demandes sont-elles répétitives (l'auteur a-t-il demandé plus d'une fois l'accès aux mêmes renseignements ou documents)?

- Les demandes sont-elles semblables ou s'avèrent-elles différentes?

- Les demandes antérieures se chevauchent-elles dans une certaine mesure?

- Les demandes ont-elles été déposées à court intervalle?

- L'auteur des demandes continue-t-il de demander les mêmes renseignements avec persistance (l'un des facteurs importants indiquant si les demandes sont systématiques consiste à déterminer si elles sont répétitives)?

- L'auteur présente-t-il ses demandes répétées à une fréquence régulière et de manière délibérée?

- L'auteur demande-t-il accès, de façon méthodique, à des documents ou renseignements touchant à de nombreux domaines d'intérêt sur une longue période plutôt que de centrer ses efforts sur l'accès à des documents ou renseignements précis traitant d'événements ou de sujets définis?

- L'auteur a-t-il demandé l'accès à des documents portant sur divers aspects d'une même question?

- L'auteur a-t-il présenté de nombreuses demandes en lien avec des sujets traités dans des documents qu'il a déjà obtenus?

- L'auteur des demandes a-t-il répliqué aux réponses reçues en présentant de nouvelles demandes?

- L'auteur des demandes remet-il en question le contenu des documents ou renseignements reçus en présentant d'autres demandes?

- L'auteur des demandes remet-il en question la non-existence des documents ou renseignement qui lui a été affirmée?

- Les demandes peuvent-elles être considérées comme un continuum plutôt que comme des demandes isolées?

Deuxième élément

La ou les demandes nuisent déraisonnablement aux activités de l'organisme public

- Les demandes sont-elles vastes et complexes plutôt que source de confusion et sont-elles imprécises, exprimées en termes vagues, généralisées (p. ex. « tous les documents » portant sur un sujet) et dépourvues de paramètres comme un intervalle de dates?

- L'organisme public a-t-il demandé des éclaircissements et les a-t-il obtenus?

- Les éclaircissements sur les demandes de l'auteur, s'ils ont été obtenus, contenaient-ils des détails utiles permettant à l'organisme public de traiter efficacement les demandes?

- Les demandes de l'auteur entravent-elles la capacité de l'organisme public à répondre à d'autres demandes en temps utile?

- Combien de temps peut-on consacrer au traitement de la demande? La réponse à cette question dépend de plusieurs facteurs, notamment :
    - le nombre d'employés qui prendront part au traitement de la demande;
    - le nombre d'employés désignés et d'heures investies pour repérer, récupérer, examiner, éditer au besoin et copier les documents;
    - le nombre total d'employés dans le même bureau;
    - la présence ou non d'un employé affecté exclusivement au traitement des demandes de communication.

Troisième élément

Le rôle de la personne en lien avec la présentation de ses demandes

- L'auteur des demandes collabore-t-il avec l'organisme public lorsque cet organisme lui demande des éclaircissements sur ses demandes (en vue d'aider à leur traitement) ou complique-t-il plutôt le processus?

- L'auteur des demandes collabore-t-il en communiquant avec l'organisme public lorsque celui-ci l'invite à le faire afin de lui permettre de mieux traiter ses demandes?

- L'auteur des demandes aide-t-il avec obligeance l'organisme public à traiter les demandes de manière expéditive?

- Quelle est l'intention annoncée par l'auteur de la demande relativement aux renseignements publics auxquels il souhaite avoir accès?

- L'auteur de la demande fait-il preuve d'un véritable intérêt dans sa demande et relativement à l'accès aux documents ou renseignements?

- Y a-t-il des différends qui opposent l'auteur de la demande et l'organisme public?

- Y a-t-il des preuves que l'auteur de la demande n'est pas disposé à coopérer, ce qui pourrait être considéré comme une tentative de nuire aux activités de l'organisme public en faisant faire des recherches inutiles à son personnel?

- L'auteur de la demande abuse-t-il des droits que lui confère la *Loi* de sorte qu'il empêche d'autres personnes d'exercer légitimement ces mêmes droits?

L'organisme public doit d'abord s'assurer qu'il satisfait aux exigences du premier élément, à savoir de prouver que les demandes de la personne sont répétitives ou systématiques, avant de passer au deuxième élément. Ce deuxième élément exige de l'organisme public qu'il prouve que le traitement de ces demandes nuira déraisonnablement à ses activités.

La Commissaire n'envisagera d'accorder son autorisation de ne pas tenir compte d'une demande que dans les cas où l'organisme public l'aura justifié par une argumentation solide d'après ces deux éléments. Dans le cas contraire, la requête sera rejetée, et la Commissaire trouvera alors des solutions de rechange pour aider l'organisme public à traiter la ou les demandes en fonction des circonstances entourant l'affaire. La Commissaire peut, par exemple, proroger le délai de traitement de la demande afin que les activités de l'organisme public n'en soient pas dérangées outre mesure ou limiter le nombre d'heures investies pour traiter une seule demande. De plus, la Commissaire peut déterminer la période pendant laquelle l'auteur n'aura pas le droit de déposer plus d'une demande ou pendant laquelle le nombre de demandes de communication en général qu'il pourra déposer sera limité. Afin d'aider l'organisme public, la Commissaire peut aussi limiter le processus à une seule demande par personne à la fois.

Lorsque l'organisme public a justifié par des arguments solides la nécessité de lui accorder l'autorisation aux termes de ces deux premiers éléments, la Commissaire examine le troisième, à savoir le rôle de l'auteur au regard de la ou des demandes dans le but d'établir quelles étaient ses intentions lorsqu'il a exercé son droit d'accès à des renseignements publics. La requête de l'organisme public et la demande de l'auteur sont étudiées concurremment avant d'en arriver à une décision finale.

***

Si vous souhaitez obtenir de plus amples renseignements sur ce qui précède, veuillez communiquer avec nous aux coordonnées suivantes:

65, rue Regent, bureau 230
Fredericton (Nouveau-Brunswick)
E3B 7H8
☎ : 506-453-5965 (Numéro sans frais : 1-888-755-2811)
🖷: 506-453-5963
🖱 : accès.info.vieprivée@gnb.ca 🖱 : access.info.privacy@gnb.ca

www.info-priv-nb.ca

Demande d'autorisation du commissaire de ne pas donner suite à une demande d'accès à l'information

La *Loi de 2015 sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* (l'*ATIPPA, 2015* ou la *Loi*) [*Access to Information and Protection of Privacy Act, 2015*] permet aux organismes publics de demander au commissaire l'autorisation de ne pas donner suite à certaines demandes d'information (demandes d'accès). Les demandes d'autorisation doivent être faites dans les cinq jours ouvrables suivant la réception d'une demande d'accès (les demandes d'autorisation présentées après le délai de cinq jours ouvrables ne peuvent être étudiées que si l'organisme public établit d'abord l'existence de circonstances extraordinaires selon l'article 24 de la *Loi*). Si le commissaire approuve la demande de l'organisme public de ne pas donner suite à une demande d'accès, le seul recours du demandeur est un appel à la Section de première instance de la Cour suprême.

21 (1) Le responsable de l'organisme public peut, dans les cinq jours ouvrables suivant la réception d'une demande d'accès, demander au commissaire l'autorisation de ne pas donner suite à la demande s'il est d'avis que :

a) la demande entraverait de façon déraisonnable le fonctionnement de l'organisme public;
b) la demande concerne de l'information déjà communiquée au demandeur; ou
c) la demande constituerait un abus du droit de présenter une demande d'accès parce qu'elle est :
(i) futile, frivole ou vexatoire,
(ii) indûment répétitive ou systématique;
(iii) excessivement générale ou incompréhensible, ou
(iv) autrement entachée de mauvaise foi.

(2) Le commissaire doit, sans délai et dans tous les cas au plus tard trois jours ouvrables après réception de la demande d'autorisation, décider d'approuver ou de rejeter la demande d'autorisation.

(3) Le délai de présentation de la demande d'autorisation et de réception de la décision du commissaire ne change rien au délai fixé au paragraphe 16(1).

(4) Si le commissaire n'approuve pas la demande d'autorisation, le responsable de l'organisme public répond à la demande d'accès de la manière prévue dans la présente loi.

(5) Si le commissaire approuve la demande d'autorisation, le responsable de l'organisme public qui refuse de donner accès à un document ou de corriger des renseignements personnels en vertu du présent article en avise le demandeur.

(6) L'avis contient les renseignements suivants :

a) la demande est rejetée parce que le responsable de l'organisme public est d'avis qu'elle tombe sous le coup du paragraphe (1), et les motifs du refus sont énoncés;
b) le commissaire a approuvé la décision du responsable de l'organisme public de ne pas donner suite à la demande;
c) le demandeur peut en appeler de la décision du responsable de l'organisme public à la Section de première instance en vertu du paragraphe 52(1).

Commissariat à l'information et à la protection de la vie privée
C.P. 13004, succursale A, St. John's (Terre-Neuve) A1B 3V8
Téléphone : 709-729-6309 ou 1-877-729-6309
Télécopieur : 709-729-6500
Courriel : commissioner@oipc.nl.ca www.oipc.nl.ca

Entrave déraisonnable au fonctionnement de l'organisme public

La situation de l'organisme public peut être un facteur à prendre en compte pour établir si la demande constitue une entrave déraisonnable à son fonctionnement. Alors que tous les organismes publics doivent consacrer des ressources raisonnables au traitement des demandes d'accès, ce qui est raisonnable pour un grand organisme public (p. ex., un ministère) peut ne pas l'être pour un petit organisme public (p. ex., une municipalité).

Les organismes publics doivent établir que le traitement à faire pour donner suite à une demande constituera une entrave déraisonnable à leur fonctionnement. Cela pourrait se refléter dans le nombre de demandes d'accès présentées par un même demandeur ou groupe de demandeurs travaillant ensemble ou par le volume même de la demande d'accès. L'entrave déraisonnable pourrait être démontrée par le fardeau qu'elle impose aux ressources humaines de l'organisme public, le coût de préparation de la réponse, l'obligation de délaisser d'autres tâches essentielles pour donner suite à la demande, et l'effet du fardeau global que la demande d'accès imposera à l'organisme public.

Information déjà fournie au demandeur

Avant de demander l'autorisation de ne pas donner suite à la demande d'accès en vertu du présent article, il faut vérifier si l'organisme public a déjà fourni l'information au même demandeur en vertu de la loi actuelle. Il ne suffit pas de supposer que le demandeur doit déjà être en possession de l'information demandée; encore faut-il que l'organisme public démontre qu'il a fourni au même demandeur l'information demandée. Si le demandeur a demandé de l'information qui n'était pas accessible en vertu de l'ancienne *ATIPPA*, mais qui peut maintenant l'être en vertu de l'*ATIPPA, 2015,* la demande est valide. Par ailleurs, il faut voir s'il peut y avoir des circonstances exceptionnelles qui justifieraient que le demandeur redemande la même information (p. ex., le demandeur a perdu ses documents dans un incendie).

Abus du droit de présenter une demande

En vertu de l'alinéa 21(1)c) de la *Loi*, il y a quatre critères qui, seuls ou en combinaison de deux ou de plusieurs d'entre eux, peuvent faire qu'une demande d'accès équivaut à un abus du droit d'accès. Certains facteurs peuvent être pertinents à plus d'un des critères.

En général, l'abus du droit de présenter une demande d'accès se dit d'une utilisation excessive ou inappropriée de la loi sur l'accès à l'information. Cet alinéa s'applique aux cas où le droit d'accès est utilisé à des fins illégitimes. Voici certains des facteurs pertinents à prendre en compte pour évaluer si une demande constitue un abus du droit d'accès :

1. le nombre de demandes d'accès : si le nombre est excessif selon des normes raisonnables;
2. la nature et la portée des demandes d'accès : si elles sont excessivement générales et de portée très variée, si elles sont exceptionnellement détaillées, ou si elles sont identiques ou semblables à des demandes d'accès précédentes;
3. la date des demandes : si la date des demandes coïncide avec celle d'un autre événement, comme une plainte en cours contre l'organisme ou son personnel sans rapport avec la demande;
4. l'objet des demandes d'accès : si elles sont faites à des fins déraisonnables ou illégitimes, par exemple, pour contrarier ou harceler l'organisme public ou alourdir le système.

L'expression « excessivement générale » s'applique à une demande unique de l'AIPVP qui est excessivement générale. Avant de demander l'autorisation de ne pas donner suite à la demande pour ce motif, les coordonnateurs de l'AIPVP doivent tenter de restreindre la portée de la demande d'accès en expliquant aux demandeurs que le volume de documents requis pour répondre à la demande est plus gros que ce que l'organisme public peut gérer, et discuter avec eux de bonne foi pour les aider à déterminer si une demande d'accès formulée avec plus de précision couvrirait l'information demandée, ou si la demande pourrait être limitée à certains endroits où les documents pourraient se trouver, à certains employés qui pourraient avoir ces documents, ou à certaines périodes. Cela est conforme au devoir d'assistance de l'organisme public. Il faut se rappeler qu'une demande visant une grande quantité de documents n'est pas forcément excessivement générale si elle est assez claire et spécifique pour permettre de déterminer quels sont les documents demandés et où ils se trouvent. La demande risque plus d'être considérée comme excessivement générale si, en plus d'être une demande d'accès à une grande quantité de documents, son libellé est trop général et de portée trop générale, de sorte qu'il devient difficile, voire impossible, de trouver les documents demandés.

« Incompréhensible » signifie que la demande est formulée ou structurée de telle sorte que le coordonnateur de l'AIPVP ne peut y donner suite. Comme pour les demandes excessivement générales, il incombe aux coordonnateurs de travailler avec les demandeurs, dans la mesure du possible, afin de déterminer quels sont les documents demandés et d'aider les demandeurs en leur donnant accès à l'information. Avant de demander au commissaire l'autorisation de ne pas donner suite à la demande au motif qu'elle est incompréhensible, il faut se poser les questions suivantes.

- Quelle difficulté le libellé de la demande initiale a-t-il posée à l'organisme public?
- Qu'est-ce qui n'était pas clair dans le libellé de la demande?
- Quels efforts a-t-on faits pour faire clarifier la demande par le demandeur? Si vous préparez une demande d'autorisation du commissaire de ne pas donner suite à la demande d'accès, veuillez inclure des renseignements au sujet du nombre et des dates des tentatives faites pour travailler avec le demandeur, avec des copies de toutes les communications avec le demandeur, dont vous aurez caviardé au préalable les renseignements personnels.
- Le demandeur a-t-il accepté de modifier sa demande initiale de quelque manière que ce soit afin de la clarifier? À quelle date la demande a-t-elle été modifiée? Quel était le libellé de la demande clarifiée?

Étant donné le délai de cinq jours pour demander l'autorisation de ne pas donner suite, le commissaire reconnaît que le défaut des demandeurs de répondre en temps opportun aux communications des coordonnateurs entravera généralement les efforts faits de bonne foi pour restreindre la portée des demandes ou leur donner un sens.

Les demandes futiles, frivoles et vexatoires se ressemblent souvent. Une demande d'AIPVP peut être jugée « futile » ou « frivole » lorsqu'elle a peu de sérieux ou d'importance ou qu'elle est sans fondement. Il est important, par contre, que l'organisme public voie que l'information qui peut être jugée futile ou frivole par une personne pourrait avoir son importance si on la considère d'un autre point de vue.

Une demande frivole en vertu d'AIPVP est une demande faite principalement à une fin autre que l'accès à l'information. Elle est typiquement associée à des questions futiles ou sans fondement.

Pour établir si une demande est futile ou frivole, le commissaire évalue si l'organisme public a établi, par une justification raisonnable, que la demande s'inscrit dans un stratagème qui équivaut à un abus du droit de faire une demande ou est entachée de mauvaise foi. Étant donné que l'approbation d'une

demande d'autorisation de ne pas donner suite à une demande d'accès élimine essentiellement le droit d'accès à l'information pour le demandeur, en cas de doute, le commissaire tranchera en faveur des demandeurs.

Bien que les demandes d'accès doivent être raisonnables, il est essentiel que les coordonnateurs travaillent avec les demandeurs en étant conscients de leur obligation d'assistance pour donner accès à l'information. Les coordonnateurs doivent s'acquitter de leurs fonctions dans l'esprit de la *Loi* et se rappeler que, dans les administrations canadiennes où s'appliquent des dispositions législatives semblables, les commissaires hésitent à appuyer une décision de ne pas donner suite à une demande d'accès sans preuves claires et convaincantes.

Le terme « vexatoire » signifie « dans l'intention de contrarier, de harceler, d'embarrasser ou de mettre mal à l'aise ». Bien qu'il ne soit pas rare que les coordonnateurs trouvent que les demandes d'information dérangent ou contrarient d'une façon ou d'une autre, on ne peut pas dire qu'une demande est vexatoire du simple fait qu'on estime subjectivement qu'elle comporte un élément contrariant ou vexatoire.

Les facteurs suivants peuvent contribuer à faire conclure que la demande est vexatoire :

1. la demande est présentée à répétition par une personne ou un groupe de personnes travaillant de concert;
2. un historique ou une suite continue de demandes d'accès destinées à harceler ou à contrarier l'organisme public;
3. un volume excessif de demandes d'accès;
4. le moment des demandes d'accès;
5. des propos injurieux ou agressants;
6. le fardeau imposé à l'organisme public;
7. des rancunes personnelles;
8. des accusations sans fondement.

Les communications de la part de demandeurs qui ne sont pas liées à des demandes peuvent contenir des indices de harcèlement, d'abus ou d'autres motifs cachés. Par exemple, dans l'ordonnance MO-2488 de l'Ontario, une des innombrables raisons de conclure qu'une demande avait été faite à des fins autres que l'accès à l'information et était donc frivole était que le demandeur avait envoyé plus de 300 courriels à l'organisme sur une période de six mois et téléphonait au personnel presque chaque jour.

Une demande est répétitive lorsque les mêmes documents ou renseignements ont été demandés plus d'une fois. Le terme « systématique » se dit d'un comportement qui est régulier ou délibéré. Le nombre de demandes de même portée présentées durant une période donnée ou la répétition d'une demande visant essentiellement la même information peut révéler un stratagème répétitif ou systématique. La loi sur l'accès à l'information n'était pas destinée à permettre à un demandeur de présenter de nouveau les mêmes demandes d'accès ou des demandes semblables à un organisme public au seul motif qu'il est insatisfait d'une réponse.

La mauvaise foi n'est pas simplement un mauvais jugement ou de la négligence, mais suppose l'intention. Elle témoigne d'un état d'esprit qui méprise le processus d'accès et l'utilise pour nuire plutôt que pour obtenir légitimement de l'information. Avant de conclure que l'on a affaire à de la « mauvaise foi », il faut se poser les questions suivantes.

- La demande traduit-elle une intention « mauvaise » ou « malhonnête »?

- Qu'est-ce qui indique que la demande pourrait être entachée de mauvaise foi?
- Le demandeur utilise-t-il la *Loi* aux fins prévues?
- Le demandeur utilise-t-il la *Loi* comme une arme contre l'organisme public, pour le surcharger, ou pour entraver sa capacité de fonctionner?

Ainsi, dans l'ordonnance M-850 de l'Ontario, une demande a été jugée entachée de mauvaise foi lorsque le demandeur a déclaré qu'il vérifiait ou examinait les limites de la loi ou qu'il s'amusait à présenter des demandes. De plus, certaines des demandes avaient pour objet de harceler un employé mis en cause dans une poursuite intentée dans une autre cadre par le demandeur.

Processus - Cinq jours

Le responsable de l'organisme public doit décider, dans les cinq jours ouvrables de la réception de la demande, de demander au Commissariat l'autorisation de ne pas donner suite à la demande. La demande au Commissariat doit être faite au plus tard le cinquième jour ouvrable. Pour accélérer le processus, il est recommandé que l'organisme public prenne contact avec le Commissariat par courriel, mais il pourrait quand même être souhaitable de discuter de l'affaire d'abord par téléphone avec le personnel du Commissariat. Les motifs précis de la demande d'autorisation de ne pas donner suite à la demande d'accès sont énumérés à l'article 21, et l'organisme public doit établir, par une justification raisonnable, qu'il est satisfait à un ou plusieurs des critères justifiant de ne pas donner suite à une demande d'accès.

Étant donné que l'*ATIPPA, 2015* confère un droit d'accès, en cas de doute sur l'opportunité d'autoriser une demande de ne pas donner suite, le commissaire tranchera en faveur du demandeur. En demandant la permission du commissaire de ne pas donner suite à une demande d'accès, il serait utile de fournir les renseignements suivants (avec les réponses aux questions, s'il y a lieu).

- Nom de l'organisme public demandant la permission de ne pas donner suite à la demande d'accès.
- Nom et coordonnées du coordonnateur de l'AIPVP.
- Numéro du dossier de l'organisme public.
- Libellé de la demande d'accès.
- Date à laquelle l'organisme public a reçu la demande d'accès.
- Date d'échéance initiale de la demande d'accès.
- Copie de la lettre d'avis envoyée au demandeur conformément à l'article 15 de l'*ATIPPA, 2015,* si cette lettre a été envoyée (avec caviardage des renseignements personnels).
- Quel travail a-t-on déjà effectué pour traiter la demande d'accès?
- Quel travail reste-t-il à faire pour terminer le traitement de la demande d'accès?
- Tout autre renseignement qui pourrait aider le commissaire à décider s'il accorde l'autorisation de ne pas donner suite à la demande d'accès, y compris l'historique, la nature et le nombre des communications antérieures avec le demandeur.

Voici les questions qui s'appliqueraient le plus dans les cas où l'organisme public souhaite ne pas donner suite à une demande au motif qu'elle est excessivement générale ou qu'elle entraverait déraisonnablement le fonctionnement de l'organisme public. Avant de présenter une demande d'autorisation de ne pas donner suite à une demande d'accès pour d'autres motifs, prière de consulter les sections précédentes du présent document d'orientation qui traitent de chacune d'entre elles.

- L'organisme public a-t-il songé à demander une prolongation de délai au commissaire plutôt que de demander la permission de ne pas donner suite à la demande?
- Le demandeur a-t-il été invité à diviser la demande pour en faire plusieurs demandes moins volumineuses à soumettre sur une période raisonnable?
- Quel est le nombre approximatif de pages dans les documents à traiter pour répondre à la demande d'accès?
- Quel est le nombre approximatif de documents à consulter pour la recherche?
- Sur quel support les documents pouvant répondre à la demande sont-ils conservés?
- Quand la recherche des documents a-t-elle commencé?
- Qui était responsable de la recherche?
- Environ combien de temps a-t-on consacré à la recherche des documents?
- La recherche a-t-elle été interrompue à un certain moment donné? Si oui, quand et pour quelle raison?
- Tous les documents permettant de répondre à la demande ont-ils été fournis au coordonnateur de l'ATIPP? Si oui, quand?
- En quoi le fait de préparer la réponse et de fournir les documents constituerait-il une entrave déraisonnable au fonctionnement de l'organisme public?
- Combien de demandes actives l'organisme public traite-t-il actuellement?
- Quelles autres activités d'accès à l'information et de protection des renseignements personnels l'organisme public gère-t-il actuellement et ces activités ont-elles été influencées par le temps nécessaire pour répondre à cette demande d'accès?
- Quelle a été l'incidence de cette demande d'accès sur les ressources en personnel de l'organisme public et sur la charge de travail actuelle du personnel?
- Les membres du personnel ont-ils dû faire des heures supplémentaires pour traiter la demande d'accès?
- Des membres du personnel exerçant d'autres tâches ont-ils été réaffectés au traitement de la demande d'accès?
- Des membres du personnel d'autres secteurs d'activité ont-ils été mis à contribution pour répondre à la demande d'accès?
- La réponse à la demande d'accès a-t-elle eu une incidence sur la capacité de l'organisme public de répondre en temps utile à d'autres demandes d'accès ou de s'occuper d'autres activités liées à l'accès à l'information et à la protection des renseignements personnels?
- L'organisme public dispose-t-il d'un coordonnateur remplaçant ou substitut capable de l'aider à traiter cette demande d'accès?
- Le demandeur a-t-il présenté de multiples demandes simultanées?
- Le cas échéant, quelles sont les dates auxquelles l'organisme public a reçu chacune des demandes du demandeur?
- Le cas échéant, à quelles dates l'organisme public a-t-il reçu des demandes de personnes avec qui le demandeur travaille de concert?
- Le cas échéant, quelles sont les preuves que le demandeur travaille de concert avec d'autres personnes qui ont présenté des demandes d'accès à l'information?
- Quel est le libellé des demandes simultanées multiples en question?
- Quelles consultations ont-elles été raisonnablement nécessaires relativement à la demande d'accès?
- Pourquoi les consultations étaient-elles nécessaires?
- Quelles sont les dates des consultations qui ont eu lieu ou à venir?
- Combien de temps les consultations ont-elles duré ou combien de temps devraient-elles prendre?
- Pourquoi les consultations n'ont-elles pas eu lieu plus tôt?

Trois jours

Sur réception de la demande d'autorisation de ne pas donner suite à une demande d'accès, le Commissariat dispose de trois jours ouvrables pour décider d'accorder ou de refuser l'autorisation. Dans le cadre de son processus décisionnel, le Commissariat se réserve le droit de communiquer avec le demandeur pour discuter de la demande si nécessaire; en l'occurrence, nous pourrions avoir besoin du nom et des coordonnées du demandeur. Le Commissariat informera l'organisme public de sa décision et celui-ci répondra à la demande si l'autorisation de ne pas donner suite n'est pas accordée.

L'organisme public informera le demandeur du refus de donner accès aux documents si le Commissariat approuve la demande de ne pas donner suite. Le contenu de l'avis au demandeur est donné au paragraphe 21(6) de la *Loi* et comprend des renseignements sur le droit du demandeur d'en appeler à la Section de première instance.

Si le commissaire n'approuve pas la demande de l'organisme public de ne pas donner suite à une demande d'accès, le processus de réponse à la demande doit se poursuivre. De plus, la période de huit jours ouvrables que peut prendre le processus de préparation, de présentation et de réception d'une décision sur une demande d'autorisation de ne pas donner suite ne change rien aux autres délais prévus dans la *Loi*. Le délai initial de 20 jours ouvrables pour le traitement de la demande tient toujours. Cela dit, si la demande est volumineuse et exigera un effort déraisonnable de l'organisme public pour y donner suite dans les 20 jours ouvrables, ou s'il y a d'autres difficultés justifiables par d'autres motifs raisonnables, l'organisme public peut, dans les 15 jours ouvrables de la réception de la demande, demander au commissaire de prolonger le délai de réponse au demandeur.

Ressources

Report 99-01, Information and Privacy Commissioner of British Columbia

Report F3885, Information and Privacy Commissioner of Alberta

Appeal into Report MA08-171, Information and Privacy Commissioner of Ontario

Toronto Catholic District School Board (Re), 2009 CanLII 15431 (ON IPC)

Order M-618, Information and Privacy Commissioner of Ontario

Order M-850, Information and Privacy Commissioner of Ontario

Order MO-2488, Information and Privacy Commissioner of Ontario

Reports 3558 and 3449, Information and Privacy Commissioner of Alberta

Northwest Territories (Education, Culture and Employment) (Re), 2002 CanLII 53328 (NWT IPC)

BC *Securities Commission* (24 July 2014), F14-24

Ministry of Advanced Education; Employment and Labour; Minister of Executive Council; Ministry of Justice and Attorney General; Saskatchewan Labour Relations Board; Saskatchewan Workers' Compensation Board (17 May 2010), F-2010-002, par. 101–102, 103

BC IPC, *Annual Report 2013–14,* p 16

Alberta IPC, *Annual Report 2012-13,* p 26

UK ICO, *Dealing with vexatious requests,* p 3

NZ Ombudsman, *Frivolous and Vexatious Requests*, Part 2A, p 12

Australia OIC, *Vexatious applicant declarations*

Commissariat à l'information et à la
protection de la vie privée de l'Alberta

Note de pratique

Autorisation de ne pas donner suite aux demandes

Le commissaire a le pouvoir d'autoriser un organisme public, un gardien ou une organisation à ne pas donner suite à certaines demandes d'accès ou de correction faites à l'organisme public, au gardien ou à l'organisation.

Les critères pour autoriser un organisme public, un gardien ou une organisation à ne pas donner suite à une ou plusieurs demandes sont fixés au paragraphe 55(1) de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* [*Freedom of Information and Protection of Privacy Act*] (la Loi FOIP), au paragraphe 87(1) de la *Loi sur les renseignements sur la santé* [*Health Information Act*] (HIA) et à l'article 37 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* [*Personal Information Protection Act*] (PIPA). Les critères à respecter selon ces dispositions de la législation sont les suivants :

- En raison de leur caractère répétitif ou systématique, les demandes constitueraient une entrave déraisonnable au fonctionnement de l'organisme public, du gardien ou de l'organisation, ou un abus du droit de présenter ces demandes.

- Une ou plusieurs demandes sont frivoles ou vexatoires.

Voici un aperçu de la pratique générale du commissaire pour l'examen des demandes d'autorisation de ne pas donner suite aux demandes d'accès en vertu de la loi FOIP, de la HIA et de la PIPA :

1. L'organisme public, le gardien ou l'organisation qui demande l'autorisation de ne pas donner suite à une ou plusieurs demandes doit adresser un mémoire écrit au commissaire en y rapportant les preuves et les arguments sur la façon dont il est satisfait aux critères selon la loi[1].

2. L'organisme public, le gardien ou l'organisation qui présente une demande d'autorisation au commissaire doit fournir en même temps au demandeur une copie de son mémoire et confirmer au commissaire qu'il l'a fait.

3. Le commissaire permettra au demandeur de soumettre une réponse écrite. Le demandeur doit fournir une copie de sa réponse écrite au commissaire en même temps qu'à l'organisme public, au gardien ou à l'organisation.

4. Les parties n'auront pas d'autre occasion de fournir des renseignements supplémentaires au commissaire, à moins que le commissaire n'en demande.

5. Le commissaire décidera s'il autorise l'organisme public, le gardien ou l'organisation à ne pas donner suite à la demande ou aux demandes et rendra une décision par écrit, qu'il communiquera aux parties. Le commissaire pourra décider de publier la décision.

[1] On trouvera des exemples des décisions rendues par le commissaire au sujet des preuves et des arguments à l'adresse www.oipc.ab.ca.

Exemples des provinces :
Demandes d'accès à l'information frivoles ou vexatoires

ALBERTA

- *Dépôt de demandes d'accès répétées afin de renouveler la période de plainte* (OIPC 000234)
  - Le demandeur a présenté trois demandes d'accès séparées à l'Université de l'Alberta afin d'accéder à ses renseignements personnels. Certaines demandes concernaient de nouveaux renseignements, toutefois, elles chevauchaient des demandes d'accès à l'information précédentes.
  - Après avoir reçu la troisième demande, l'Université a communiqué avec le demandeur pour clarifier la portée de sa demande.
  - Le demandeur lui a répondu que les demandes répétées visaient à renouveler la période d'examen pour déposer une plainte auprès du commissaire à l'accès à l'information et à la protection des renseignements personnels au sujet de sections ayant été caviardées des réponses précédentes.
  - Le commissaire a conclu que les demandes étaient abusives, car elles ne visaient pas à obtenir l'accès à des documents.

- *Soumission d'un important volume de demandes pour harceler un établissement* (OIPC 006221)
  - Le demandeur cherchait d'abord à obtenir les rapports policiers à son sujet. Les demandes subséquentes visaient à obtenir un imposant volume de renseignements au sujet des enfants et de l'épouse du demandeur ainsi que des détails sur des employés du service de police de la Ville de Calgary.
  - Le demandeur a été impliqué dans une dispute familiale ayant nécessité l'intervention policière. À la suite de cet incident, le demandeur a déposé 20 demandes d'accès à l'information au sujet d'environ 81 employés de la police et a envoyé plus de 1 000 messages courriel à différents membres des services policiers.
  - Les services policiers de la Ville de Calgary ont demandé au commissaire à l'accès à l'information et à la protection des renseignements personnels de l'Alberta la permission d'ignorer les demandes.
  - Le commissaire a conclu que le volume et la nature répétitive des demandes indiquaient une intention vexatoire et visaient à harceler les services policiers. Il a ainsi conclu que les demandes constituaient un abus du droit d'accès à l'information.

COLOMBIE-BRITANNIQUE

- *Utilisation du système d'accès à l'information pour harceler un établissement* (F05-01)
  - Un employé congédié de BC Hydro a soumis une demande d'accès visant plus de 100 dossiers concernant des documents au sujet de son historique d'emploi.

- Le demandeur avait déjà obtenu ces documents dans le cadre d'un grief antérieur, du processus d'arbitrage et du processus de recours intenté devant la Commission des accidents du travail contre BC Hydro.
- Le demandeur a informé BC Hydro qu'il avait l'intention de soumettre 3 000 nouvelles demandes d'accès à l'information à moins que son ancien employeur divulgue des renseignements précis qu'il cherche.
- BC Hydro s'est adressée au commissaire à l'accès à l'information et à la protection des renseignements personnels de la Colombie-Britannique afin d'être libérée de ces demandes au motif qu'elles étaient répétitives, frivoles et vexatoires.
- Le commissaire a conclu que la menace de soumettre 3 000 nouvelles demandes visait à harceler BC Hydro et indiquait que les demandes systématiques se poursuivraient. Par conséquent, il a conclu que les demandes étaient frivoles et vexatoires.

- *Utilisation de l'accès à l'information afin de forcer un établissement à recueillir de nouvelles données* (F08-10)
  - La demandeuse a soumis une vaste série de demandes répétées au ministère de l'Environnement de la C.-B. à propos d'un effluent provenant prétendument d'une exploitation de pisciculture locale.
  - La demandeuse a demandé de façon répétée à obtenir des renseignements sur les tests d'analyse de l'eau alors qu'on lui avait dit que ceux-ci n'étaient pas recueillis. La demandeuse a ensuite informé le ministère qu'elle formulerait désormais des demandes toutes les semaines afin d'obtenir ces données.
  - Le ministère de l'Environnement a estimé que la demandeuse n'utilisait pas la *Freedom of Information and Protection of Privacy Act* aux fins prévues. Les demandes étaient donc vexatoires et frivoles.
  - L'arbitre a souscrit à l'avis du ministère et a indiqué que les demandes étaient utilisées afin de forcer le ministère à effectuer les analyses d'eau demandées par la demandeuse.
  - L'arbitre ayant examiné le dossier a ainsi conclu que les demandes constituaient un abus du droit d'accès à l'information, car elles ne visaient pas à obtenir des renseignements.

- *Dépôt d'une demande de mauvaise foi* (F17-18)
  - Le demandeur a soumis une demande d'accès à l'information à la Ville de White Rock afin d'obtenir une vidéo ayant été rendue inaccessible temporairement en raison d'une erreur d'hyperlien.
  - Aussitôt qu'elle a été informée du problème, la Ville a demandé à la société informatique responsable du site web de réparer le problème, ce qui a été fait le lendemain.
  - Après avoir été informé que l'hyperlien avait été corrigé, le demandeur a présenté une nouvelle demande d'accès à l'information afin d'obtenir la correspondance entre la Ville et la société informatique.

- La Ville s'est adressée au bureau du commissaire à l'accès à l'information et à la protection des renseignements personnels afin d'obtenir l'autorisation d'ignorer les demandes réputées frivoles et vexatoires.
- L'arbitre ayant examiné le dossier a conclu que la demande visant la vidéo était frivole, car celle-ci était accessible publiquement. La demande subséquente visant la correspondance entre la Ville et la société informatique laisse à penser que le demandeur ne faisait pas confiance au personnel de la Ville. Il a donc conclu que la demande était frivole et de mauvaise foi.

ONTARIO

- *Utilisation du système d'accès à l'information pour harceler une institution* (MO-3292, 2016)
  - Le demandeur a soumis une série de demandes d'accès à l'information afin de démontrer que la ville de Brampton refusait de divulguer des documents devant être divulgués, selon lui.
  - Le demandeur a indiqué qu'il possédait des documents provenant d'une demande semblable formulée par un tiers. Certains des documents figurant dans la réponse à cette première demande n'étaient pas inclus en réponse à la sienne.
  - Le demandeur a ainsi informé la Ville qu'il avait l'intention de continuer à soumettre des demandes pour démontrer que les documents qu'il demandait étaient intentionnellement retenus.
  - La Ville a informé le demandeur que les documents de nature transitoire n'étaient pas conservés indéfiniment et qu'une série de ces documents avait récemment été détruite.
  - La Ville a refusé les demandes d'accès subséquentes au motif qu'elles étaient frivoles et vexatoires. Le demandeur a déposé une plainte.
  - La décision de la Ville a été confirmée par l'arbitre affectée au dossier. L'arbitre a indiqué que les demandes étaient utilisées pour attaquer la Ville, et que le demandeur avait peu d'intérêt à obtenir des documents qu'il avait déjà en sa possession.
  - Il a ainsi conclu que les demandes constituaient un abus du droit d'accès à l'information.

- *Comportement qui équivaut à un abus du droit d'accès* (PO-3188, 2013)
  - Le demandeur a soumis une série de38 demandes d'accès à l'information à l'Université d'Ottawa au cours d'une période de 18 mois. Les demandes étaient souvent de nature répétitive; les premières portaient sur les activités de deux professeurs, et les autres sur la réponse de l'Université à la première série de demandes. Les demandes étaient de nature extrêmement vaste.
  - L'Université a décidé de refuser de traiter une demande au motif qu'elle était frivole et vexatoire.
  - L'arbitre a maintenu la décision de l'Université, en convenant que le nombre de demandes présentées et leur nature répétitive ont établi un comportement qui équivalait à un abus du droit d'accès. L'arbitre a également conclu que la nature très

vaste de plusieurs des demandes d'accès imposait un fardeau déraisonnable aux ressources de l'Université.
- La décision de l'arbitre est à l'effet que le droit d'accès du demandeur soit limité à un appel en cours ou à une demande à la fois pour une période d'un an.

- *Utilisation de demandes d'accès comme mécanisme de harcèlement* (MO-850, 1996)
  - Le demandeur a cherché à obtenir les noms de tous les membres du conseil municipal de Midland, de leurs secrétaires, de tout le personnel de bureau, et de tous les employés de la Ville ayant des liens avec des membres actuels ou antérieurs du conseil.
  - Le demandeur a des antécédents de soumission d'un volume élevé de demandes, certaines visant à identifier un grand nombre de personnes ou de lieux utilisés pour repérer d'autres documents.
  - Le demandeur a reconnu qu'il « ne voyait rien de mal à mettre à l'épreuve ou à examiner les limites de la *Loi* (*sur l'accès à l'information municipale et la protection de la vie privée*) ou à s'amuser à déposer des demandes » [traduction].
  - La Ville a souligné les antécédents du demandeur, déposant des demandes détaillées à des fins autres que d'obtenir l'accès à des renseignements. Elle a souligné des demandes précises, qui visaient à harceler un employé ayant participé à une action intentée par le demandeur devant une autre instance.
  - Le sous-commissaire a conclu que de telles demandes étaient formulées de mauvaise foi, et donc qu'elles étaient frivoles et vexatoires.

APPEARING

Wednesday, February 27, 2019

The Honourable David Lametti, P.C., M.P., Minister of Justice and Attorney General of Canada.

WITNESSES

Wednesday, February 27, 2019

Department of Justice Canada:

Nancy Othmer, Assistant Deputy Minister, Public Law and Legislative Services Sector.

Thursday, February 28, 2019

Treasury Board of Canada Secretariat:

Ruth Naylor, Executive Director, Information and Privacy Policy Division;

Hélène Aubé, Analyst/Advisor, Information and Privacy Policy Division.

Senate of Canada:

Michel Bédard, Deputy Law Clerk and Parliamentary Council (interim), Office of the Law Clerk and Parliamentary Counsel.

COMPARAÎT

Le mercredi 27 février 2019

L'honorable David Lametti, C.P., député, ministre de la Justice et procureur général du Canada.

TÉMOINS

Le mercredi 27 février 2019

Ministère de la Justice Canada :

Nancy Othmer, sous-ministre adjointe, Secteur du droit public et des services législatifs.

Le jeudi 28 février 2019

Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada :

Ruth Naylor, directrice exécutive, Division des politiques de l'information et de la protection des renseignements personnels;

Hélène Aubé, analyste/conseillère, Division des politiques de l'information et de la protection des renseignements personnels.

Sénat du Canada :

Michel Bédard, légiste adjoint et conseiller parlementaire (intérim), Bureau du Légiste et conseiller parlementaire.