



CHAMBRE DES COMMUNES
OTTAWA, CANADA

39^e législature, 1^{re} session

LE COMITÉ PERMANENT DE L'ACCÈS À L'INFORMATION, DE LA PROTECTION DES RENSEIGNEMENTS PERSONNELS ET DE L'ÉTHIQUE

a l'honneur de présenter son

DEUXIÈME RAPPORT

Conformément à l'article 108(2) du Règlement, le Comité a étudié la divulgation présumée des noms d'auteurs de demandes d'accès à l'information.

En septembre de cette année, des journaux ont prétendu que le nom d'un journaliste qui demandait à obtenir des renseignements concernant des questions de sécurité publique avait été illégalement communiqué à des responsables du gouvernement ainsi qu'à du personnel exonéré des cabinets du ministre de la Sécurité publique et du premier ministre. Réagissant à ces articles, le Comité a convenu, le 27 septembre 2006, d'examiner « les allégations selon lesquelles les noms d'auteurs de demandes d'accès à l'information auraient été divulgués à du personnel politique à l'emploi du gouvernement actuel ou des gouvernements antérieurs ». Le Comité a tenu une série d'audiences avec des témoins qui connaissent bien le domaine, dont des représentants du Secrétariat du Conseil du Trésor, du Commissariat à la vie privée et du Commissariat à l'information. Le Comité a cherché à savoir si de telles divulgations constituent une pratique habituelle et si des mesures sont en place pour les prévenir.

PROTECTION JURIDIQUE DU NOM DES AUTEURS DE DEMANDE D'ACCÈS

Les personnes qui demandent des renseignements en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* (LAI) ont droit à la protection du caractère privé des renseignements les concernant, y compris leur identité. La Cour suprême du Canada a souligné l'importance de préserver l'anonymat des demandeurs de renseignements dans l'arrêt *Canada (commissaire à l'information) c. Canada (commissaire de la Gendarmerie royale du Canada)*⁽¹⁾. Dans ce jugement, le juge Gonthier a déclaré :

De même, le par. 4(1) de la Loi sur l'accès à l'information reconnaît que tous les citoyens canadiens et résidents permanents « ont droit à l'accès aux documents relevant d'une institution fédérale et peuvent se les faire communiquer sur demande ». Ce droit n'est assorti d'aucune réserve; la Loi sur l'accès à l'information ne confère pas aux responsables des institutions fédérales le pouvoir de prendre en compte l'identité de l'auteur de la demande ni le but qu'il vise. Bref, le commissaire de la GRC n'est pas autorisé à refuser de communiquer des renseignements parce que leur divulgation, en l'occurrence, ne favorisera en rien l'exécution de l'obligation de rendre compte; la Loi sur l'accès à l'information accorde à tout membre du public un accès égal à ces renseignements parce que la possibilité d'en obtenir la communication est considérée nécessaire en règle générale pour obliger l'État à rendre compte de ses actes et permettre aux citoyens de participer davantage aux processus décisionnels. (Paragraphe 32.)

Il est intéressant de noter que l'interdiction juridique de la divulgation du nom des demandeurs est inscrite dans la *Loi sur la protection des renseignements personnels* fédérale et non dans la *Loi sur l'accès à l'information*. La *Loi sur la protection des renseignements personnels* impose de justes obligations au gouvernement fédéral pour ce qui est de la manière dont il collecte, préserve, utilise et divulgue les renseignements personnels relevant de lui. Le nom du demandeur est considéré comme un renseignement personnel aux fins de la Loi, de sorte que le gouvernement ne peut l'utiliser ou le divulguer sans le consentement de la personne, sauf aux fins auxquelles il a été recueilli de même que pour les usages qui sont compatibles avec ces fins². Toutefois, la Loi énonce un certain nombre de cas où la divulgation pourrait être autorisée sans le consentement du demandeur : par exemple, si cela est dans l'intérêt

⁽¹⁾ [2003] 1 R.C.S. 66, 2003 CSC 8, <http://scc.lexum.umontreal.ca/fr/2003/2003csc8/2003csc8.html>.

² Articles 7 et 8 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

public, en réponse à une demande d'un organisme d'enquête déterminé par règlement ou afin de satisfaire à un *subpoena* ou à un mandat³.

La *Loi sur l'accès à l'information* étant muette en ce qui touche la divulgation du nom d'un demandeur, le Conseil du Trésor, qui a la responsabilité générale de coordonner sa mise en œuvre, a produit des lignes directrices pour tous les ministères à ce sujet. Elles énoncent en particulier que le nom d'un demandeur de renseignements en vertu de la LAI est une information de nature personnelle aux fins de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et que, conformément à celle-ci, il pourrait être indiqué dans certaines circonstances de divulguer l'identité du demandeur à un responsable ministériel, ce qui peut comprendre le ministre (en tant que chef du ministère), mais seulement pour un motif compatible avec le traitement de la demande.

Lors de sa comparution devant le Comité, le sous-commissaire à l'information, Alan Leadbeater, a déclaré que les différents commissaires à l'information, outre le Groupe d'étude de l'accès à l'information et les programmes de formation du gouvernement, ont tous réitéré que l'anonymat du demandeur est obligatoire pour assurer l'impartialité du traitement des demandes d'accès.

TÉMOIGNAGES ENTENDUS

Presque tous les renseignements fournis par les témoins étaient anecdotiques et, plus souvent qu'autrement, aucune preuve documentaire n'était présentée pour étayer leurs allégations. Des témoins ont indiqué au Comité que la divulgation du nom des demandeurs aux cabinets de ministres était une pratique courante. Par exemple, le col Michel Drapeau et M. Ken Rubin, qui utilisent tous deux fréquemment le système d'accès à l'information, ont allégué que les noms sont couramment transmis au personnel politique et même à d'autres responsables gouvernementaux en contravention de la Loi. D'après Ken Rubin :

Le 5 octobre 2006, longtemps après avoir porté plainte auprès du commissaire à l'information, j'ai reçu de l'Agence des services frontaliers du Canada une note de service, gardée secrète jusqu'alors, datée du 27 janvier 2004. [...] La note de service était destinée à Anne McLellan, qui était alors ministre de la Sécurité publique, mais dans la lettre du 5 octobre 2006 que m'ont adressée les fonctionnaires de l'Agence, on disait que la note en question n'avait jamais été communiquée à la ministre ni à son service, du moins par écrit. Mon nom apparaissait dans cette note de service, et on me reprochait de faire partie de ceux qui avaient demandé des données

³ Article 8 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

sur le système secret de pointage des passagers des lignes aériennes selon le risque. (Réunion 10.)

Nous avons tout de même pris connaissance de deux cas particuliers dont fait état le commissaire à l'information dans ses rapports annuels. En 1999, le commissaire a fait enquête sur une allégation de divulgation abusive de l'identité de demandeurs à l'adjoint spécial du ministre de la Défense nationale. Le commissaire a constaté que l'adjoint spécial avait accès aux noms et aux identités de tous les demandeurs et que, à l'occasion, il communiquait ces renseignements aux membres du cabinet du ministre. Sur la foi des interdictions prévues dans la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, le commissaire à l'information a conclu que le nom des demandeurs devrait être divulgué uniquement à ceux qui ont besoin de connaître l'information afin de répondre aux demandes d'accès. Le fait d'utiliser l'identité d'un demandeur en vue de préparer le ministre à répondre à des questions concernant la communication de renseignements n'était pas considéré comme une utilisation conforme au sens de l'article 8 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*⁴.

Lors de sa comparution devant le Comité, M. Leadbeater a attiré notre attention sur un cas cité dans le rapport annuel de 2001-2002 du commissaire à l'information⁵. Il s'agissait de la divulgation de l'identité d'un demandeur à un sous-ministre, qui a ensuite envoyé une lettre au demandeur afin de savoir pourquoi il avait besoin de renseignements à son sujet. Même le nom a été communiqué à un fonctionnaire, par opposition à un membre du personnel politique, M. Leadbeater a mentionné le cas afin d'illustrer certaines conséquences néfastes pouvant résulter d'une divulgation incorrecte. Il a dit :

Nous avons vu les conséquences de la divulgation inutile de l'identité de l'auteur d'une demande d'accès à l'information. L'une prend la forme d'une justice vengeresse comme la perte de contrats par les entreprises, la perte d'accès des journalistes à l'avion du premier ministre ou les représailles professionnelles à l'endroit d'employés. Il y a eu des menaces et de l'intimidation, par exemple des hauts fonctionnaires qui communiquent directement avec l'auteur d'une demande pour leur manifester leur désapprobation du fait d'être visés par la demande d'accès. Il y a eu le traitement discriminatoire de la demande d'accès elle-même puisqu'elle a été indûment retardée, assujettie à des droits gonflés et un dépôt de 100 p. 100, à des refus de dispenses de droit et l'application beaucoup trop large des exemptions pour refuser un accès. (Réunion 8.)

⁴ Commissaire à l'information du Canada, *Rapport annuel*, 1999-2000, p. 67-68.

⁵ Commissaire à l'information du Canada, *Rapport annuel*, 2001-2002, p. 22-24.

M. Leadbeater a aussi signalé au Comité que d'autres préoccupations avaient été communiquées à son bureau relativement à la divulgation d'identités, mais qu'il n'était pas autorisé à en faire part publiquement sans le consentement des intéressés.

Pour sa part, le Commissariat à la protection de la vie privée nous a indiqué que, depuis 1990, il avait reçu 13 plaintes de personnes soutenant que leur identité avait été divulguée par suite de renseignements présentés en vertu de la LAI. Sur ces 13 plaintes, six étaient fondées (il y avait eu violation de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*) et six ne l'étaient pas (les dispositions de la Loi avaient été respectées). La plainte concernant la question qui est à l'origine de notre étude est actuellement sous enquête et, pour cette raison, demeure confidentielle pour l'instant.

En ce qui concerne la divulgation du nom du journaliste Jim Bronskill dans le résumé, envoyé par courriel, d'une audioconférence sur des questions de communications, nous avons entendu le témoignage de responsables du Bureau du secrétaire adjoint du Cabinet (communications et consultations), du Bureau du Conseil privé. M. Gregory Jack, l'auteur du courriel en question, a déclaré que la divulgation du nom de M. Bronskill tenait au fait que ce dernier avait un intérêt bien connu dans le dossier et qu'elle n'avait rien à voir avec des renseignements reçus du Bureau de l'accès à l'information au BCP ou de n'importe quel agent du service d'accès à l'information concernant l'identité du demandeur. Le courriel en question, daté du 15 mars 2006, signale en effet ce qui suit sous l'en-tête SPPCC : « Un autre article de Bronskill sur les avions de la CIA paraîtra prochainement étant donné que des renseignements d'AAI seront bientôt communiqués par SPPCC. Les renseignements fournis ne font que répéter que l'on a suivi la procédure normale et que rien d'inhabituel n'a été découvert. » Afin de mieux préciser le contexte dans lequel le courriel a été rédigé, voici ce que M. Jack a livré au Comité :

Au sujet de la deuxième question, permettez-moi de vous fournir des renseignements contextuels précis sur le résumé de l'audioconférence daté du 15 mars 2006, qui fait état des allégations de survol par la CIA. M. Jim Bronskill, de la Presse canadienne, avait depuis novembre 2005 écrit régulièrement des articles sur le sujet et était assurément celui qui en avait publié le plus grand nombre. En effet, lorsque la question du résumé a été soulevée pour la première fois dans les médias, une vérification rapide nous a permis de constater qu'il avait rédigé de huit à dix articles entre novembre 2005 et février 2006. Pendant cette période, il m'avait même appelé personnellement à ce sujet car j'étais alors porte-parole du Bureau du Conseil privé. À l'audioconférence du 15 mars au cours de laquelle le représentant de Sécurité publique et Protection civile

Canada a indiqué que l'organisation enverrait sous peu une demande d'accès à l'information concernant les allégations de survols par la CIA, on a présumé que M. Bronskill en ferait possiblement le sujet d'un article. C'est de cette supposition dont il est question dans le résumé. Elle reposait sur le fait que le journaliste avait un intérêt bien connu dans le dossier et qu'elle n'avait rien à voir avec des renseignements reçus du Bureau d'accès à l'information au BCP ou de quiconque d'autre concernant l'identité du demandeur. Je réitère que je n'ai jamais été au courant des noms des demandeurs et que je ne le suis pas davantage aujourd'hui.

UNE PRÉOCCUPATION PLUS VASTE

Des témoins ont fait valoir que la préoccupation concernant la protection de l'identité des demandeurs ne se limite pas aux dispositions législatives interdisant la divulgation. Par suite de la catégorisation des demandes d'accès au sein des ministères, à des fins statistiques ou autres, des renseignements peuvent circuler au sein de ces ministères permettant aux fonctionnaires de deviner l'identité des demandeurs, d'où un traitement inégal pour des demandes particulièrement délicates. Des témoins ont dit craindre que l'identité des demandeurs soit communiquée à des fonctionnaires; en raison de la catégorisation des demandeurs ou parce que les fonctionnaires peuvent faire des suppositions éclairées à leur sujet en fonction de l'objet des demandes, plusieurs témoins ont recommandé qu'on évite ce genre de situations.

D'après le professeur Alasdair Roberts, les méthodes qu'utilise actuellement le gouvernement fédéral pour administrer la LAI menacent d'importants droits des Canadiens : le droit à un traitement égal en vertu de la loi; et le droit à la protection des renseignements personnels. Les ministères utilisent un logiciel de gestion de cas, appelé également logiciel de repérage, afin de gérer l'arrivée des demandes d'accès à l'information. Ce logiciel permet aux ministères de classer les demandes selon l'activité professionnelle du demandeur. Il existe également à l'échelle du gouvernement une base de données appelée SCDAI – le système informatisé d'accès à l'information – qui permet aux organismes centraux de surveiller ce qui entre dans le système et de coordonner les réponses. D'après le professeur Roberts, la catégorisation facilite la discrimination des demandes :

Les grands ministères sont également en mesure de reconnaître et de traiter les demandes politiquement délicates. Les procédés bureaucratiques sont souvent bien rodés et s'appuient sur les capacités du logiciel de repérage ministériel. Les demandes qui arrivent sont évaluées selon le risque politique et étiquetées dans la base de données

ministérielle. Les étiquettes varient selon les ministères. Il peut s'agir d'un soulignement ambré, d'un code de dossier rouge ou mauve ou encore d'une marque signalant une demande intéressante. Il semble que les demandes des journalistes, des députés de l'opposition et des attachés de recherche des partis soient systématiquement marquées de cette manière. Il semble que, le plus souvent, le processus de marquage prenne forme après une consultation régulière avec le personnel ministériel et des communications. On fait produire régulièrement par les bases de données ministérielles des listes de demandes présentées par les journalistes et les partis d'opposition et on les fait circuler au sein des ministères dans le cadre de ce processus. (Réunion 11.)

Ce n'est donc pas uniquement à cause de la protection contre un préjudice éventuel résultant de la divulgation de l'identité d'un demandeur que l'anonymat a de l'importance, même si de nombreux demandeurs voudraient bénéficier de cette protection, mais également pour assurer l'impartialité dans le traitement des demandes d'accès. On a soutenu que la catégorisation des demandeurs permettait aux ministères de traiter de manière différente les demandes de nature délicate sur le plan politique, notamment avec plus de lenteur que les autres. David Gollob, de l'Association canadienne des journaux, a déclaré dans un témoignage que les demandes des médias, en particulier, sont sujettes à un traitement spécial. De fait, l'Association a déposé auprès du commissaire à l'information une plainte selon laquelle les demandes des médias subissent un préjudice systématique en étant traitées moins rapidement et dans un esprit moins coopératif que les autres⁶. Le Commissariat à l'information enquête actuellement sur le dossier.

Au moment de sa comparution, M. Leadbeater a reconnu que les ministères ont souvent le besoin légitime de coordonner une stratégie de communication en réponse à de l'information publiée par suite d'une demande d'accès à des renseignements de nature « délicate ». Mais cette pratique légitime ne peut être maintenue que si elle ne retarde pas le processus et ne risque pas d'empiéter sur les droits du demandeur en matière de protection des renseignements personnels :

⁶ Voici le témoignage présenté le 16 octobre par M. Gollob : au printemps dernier, l'Association canadienne des journaux a mené sa deuxième vérification au sujet de la liberté d'information. Il s'agit d'un test rudimentaire, fondé sur des échantillons, de la liberté d'information et des systèmes d'accès à l'information au pays. Cette année, au cours de cet exercice, nous nous sommes rendu compte que cinq des six demandes présentées au gouvernement fédéral étaient restées sans réponse après cinq mois, alors que la période fixée par la loi est de 30 jours..

Nous ne trouvons rien à redire à ce que les fonctions de communications gouvernementales ou le personnel ministériel sachent quels renseignements vont être divulgués en vertu de l'accès à l'information afin de leur permettre de préparer des fiches parlementaires, des Q et R, etc., tant que ce processus ne porte pas préjudice au demandeur en retardant la réponse ou en augmentant le degré de censure du document, etc. À mon avis, un tel processus peut se dérouler sans qu'il y ait d'échanges d'identités — et certains ministères le font très bien. (Réunion 8.)

Plusieurs témoins ont indiqué durant leur témoignage que la catégorisation des demandes d'accès pourrait menacer les droits des demandeurs quant à l'égalité d'accès et à la protection des renseignements personnels. En outre, il y a un risque que, dans certains cas, la catégorisation permette aux responsables de deviner l'identité de certains demandeurs. Par contre, nous n'avons guère entendu de témoignages sur le pourquoi ou les avantages du repérage des catégories de demandeurs. En règle générale, les témoins sont d'accord pour dire que les ministères ont besoin de coordonner leurs réponses à certaines demandes d'accès à l'information, mais ils conviennent avec le sous-commissaire à l'information que le processus devrait toucher le contenu de l'information fournie, et non l'identité ou le type de demandeur qui la réclame. Le professeur Roberts a fait en particulier les recommandations suivantes :

La première est l'interruption de la pratique consistant à faire circuler les catégories professionnelles associées aux demandes entre les ministères et en leur sein. La deuxième est l'exigence pour les ministères de publier, peut-être sur leur site Web, les procédures internes utilisées pour traiter les demandes. La troisième pourrait être l'exigence que les ministères avisent un demandeur du fait que sa demande a été étiquetée en vue d'un traitement spécial. La quatrième serait la reconnaissance explicite du rôle des coordonnateurs de l'accès dans la Loi sur l'accès à l'information, afin qu'ils soient mieux en mesure de défendre la loi. Enfin, on devrait revoir le financement du Commissariat à l'information afin qu'il dispose des ressources voulues pour agir rapidement dans les cas de retard excessif et faire enquête sur la discrimination systémique contre certaines catégories de demandeurs. (Réunion 11.)

Le Comité s'intéresse depuis longtemps à la modernisation de la *Loi sur l'accès à l'information* et en septembre dernier, il a adopté son premier rapport

de la 39e législature qui porte sur la réforme de l'accès à l'information. Le document recommande que le gouvernement « présente à la Chambre, au plus tard le 15 décembre 2006, un nouveau projet de loi renforcé et modernisé sur l'accès à l'information, en s'inspirant des travaux du commissaire à l'information ». Le rapport a été déposé à la Chambre le 4 octobre 2006 et le Comité attend la réponse du gouvernement.

CONCLUSION

Le Comité convient qu'on ne doit pas tolérer les violations de la *Loi sur l'accès à l'information* ou de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Il faut promouvoir et protéger les droits des Canadiens qui en découlent. En ce qui concerne l'événement particulier qui a amené le Comité à s'interroger au sujet de la divulgation possible du nom de l'auteur d'une demande d'accès à l'information, il est approprié qu'il fasse actuellement l'objet d'une enquête par la commissaire à la vie privée du Canada. Nous ne pouvons cependant, à partir du témoignage que nous avons entendu, conclure qu'il y a eu atteinte ou infraction à la loi.

Cette étude a permis de mettre en lumière certaines pratiques liées à la mise en œuvre de la *Loi sur l'accès à l'information* qui préoccupent aussi bien les témoins que les membres du Comité. Afin que les questions d'une plus grande portée comme la catégorisation et le repérage des auteurs des demandes soient prises en compte, nous recommandons que le ministre de la Justice, au moment de l'élaboration des modifications à apporter à la Loi, se penche sur les inquiétudes qui nous ont été communiquées au sujet de la catégorisation et du repérage des auteurs des demandes d'accès à l'information au sein des ministères, et qu'il incorpore dans un avant-projet de loi des mesures prévues dans la Loi pour protéger l'identité de tous les demandeurs.

DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT

Conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité demande au gouvernement de déposer une réponse globale au présent rapport.

Un exemplaire des Procès-verbaux pertinents (*séances nos 8, 9, 10, 11, 13, 14, 16*) est déposé.

Respectueusement soumis,

Tom Wappel, député
président