



CHAMBRE DES COMMUNES  
CANADA

**LA *LOI SUR L'ACCÈS À L'INFORMATION* :  
PREMIERS PAS VERS UN RENOUVELLEMENT**

**Rapport du Comité permanent de l'accès à  
l'information, de la protection des renseignements  
personnels et de l'éthique**

**Le président**

**Paul Szabo, député**

**JUIN 2009**

**40<sup>e</sup> LÉGISLATURE, 2<sup>e</sup> SESSION**

---

Le Président de la Chambre des communes accorde, par la présente, l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ce document à des fins éducatives et à des fins d'étude privée, de recherche, de critique, de compte rendu ou en vue d'en préparer un résumé de journal. Toute reproduction de ce document à des fins commerciales ou autres nécessite l'obtention au préalable d'une autorisation écrite du Président.

Si ce document renferme des extraits ou le texte intégral de mémoires présentés au Comité, on doit également obtenir de leurs auteurs l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ces mémoires.

Aussi disponible sur le site Web du Parlement du Canada à l'adresse suivante : <http://www.parl.gc.ca>

On peut obtenir des copies supplémentaires ou la version française de cette publication en écrivant à :  
Les Éditions et Services de dépôt Travaux publics et Services gouvernementaux Canada  
Ottawa (Ontario) K1A 0S5  
Téléphone : 613-941-5995 ou 1-800-635-7943  
Télécopieur : 613-954-5779 ou 1-800-565-7757  
[publications@tpsgc-pwgsc.gc.ca](mailto:publications@tpsgc-pwgsc.gc.ca)  
<http://publications.gc.ca>

**LA LOI SUR L'ACCÈS À L'INFORMATION :  
PREMIERS PAS VERS UN RENOUVELLEMENT**

**Rapport du Comité permanent de  
l'accès à l'information, de la protection des  
renseignements personnels et de l'éthique**

**Le président**

**Paul Szabo, député**

**JUIN 2009**

**40<sup>e</sup> LÉGISLATURE, 2<sup>e</sup> SESSION**



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



**Russ Hiebert**  
Conservateur  
Vice-président



**Paul Szabo**  
Libéral  
Président



**Bill Siksay**  
Nouveau Parti Démocratique  
Vice-président



**Kelly Block**  
Conservateur



**Bob Dechert**  
Conservateur



**Earl Dreesen**  
Conservateur



**Carole Freeman**  
Bloc Québécois



**Pierre Poilievre**  
Conservateur



**Michelle Simson**  
Libéral



**Ève-Marie Thaçi Thi Lac**  
Bloc Québécois



**Borys Wrzesnewskyj**  
Libéral



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

## **PRÉSIDENT**

Paul Szabo

## **VICE-PRÉSIDENTS**

Russ Hiebert

Bill Siksay

## **MEMBRES**

Kelly Block

Earl Dreeshen

Pierre Poilievre

Ève-Mary Thaçi Thi Lac

Bob Dechert

Carole Freeman

Michelle Simson

Borys Wrzesnewskyj

## **GREFFIER DU COMITÉ**

Jacques Maziade

## **BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT**

**Service d'information et de recherche parlementaires**

Élise Hurtubise-Loranger

Alysia Davies



# **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

## **ONZIÈME RAPPORT**

Conformément au mandat que lui confère l'article 108(2) du Règlement, le Comité a étudié la question de la réforme de la *Loi sur l'accès à l'information* et a convenu de faire rapport de ce qui suit :



## AVANT-PROPOS DU PRÉSIDENT

---

En ma qualité de président du Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, je tiens à remercier les membres permanents du Comité, ainsi que les autres députés qui ont participé aux audiences pour leur appui et les efforts qu'ils ont mis à s'acquitter de notre responsabilité collective.

De même, aucun comité parlementaire ne saurait se passer de l'expérience, de l'expertise et du soutien du personnel de la Chambre des communes et de la Bibliothèque du Parlement. Notre greffier, les analystes de la recherche, les traducteurs et les autres employés techniques et de soutien nous ont fourni une aide inestimable pour organiser nos audiences. Je leur suis très reconnaissant pour les efforts qu'ils ont déployés dans le cadre de cette importante étude.

Respectueusement soumis,

le président,



Paul Szabo, député



# TABLE DES MATIÈRES

---

Contexte .....	1
Témoignages .....	2
Observations et recommandations .....	2
Autres secteurs de réforme possibles.....	23
Divulgence proactive de documents gouvernementaux sur le Web .....	23
Obligation de documenter les décisions du gouvernement .....	26
Rétablissement du SCDAI .....	27
LISTE DES RECOMMANDATIONS.....	29
DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT .....	33
RAPPORT SUPPLÉMENTAIRE DU NOUVEAU PARTI DÉMOCRATIQUE .....	35
ANNEXE A : LISTE DES TÉMOINS.....	37
ANNEXE B : LISTE DES MÉMOIRES .....	39
ANNEXE C : RENFORCER LA <i>LOI SUR L'ACCÈS À L'INFORMATION</i> POUR FAIRE FACE AUX IMPÉRATIFS ACTUELS.....	41



# LA LOI SUR L'ACCÈS À L'INFORMATION : PREMIERS PAS VERS UN RENOUVELLEMENT

---

## Contexte

Dans la foulée de la publication de son rapport spécial sur les problèmes systémiques influant sur le régime d'accès à l'information<sup>1</sup>, le Commissaire à l'information, Robert Marleau a présenté au Comité un mémoire contenant 12 recommandations visant à moderniser la *Loi sur l'accès à l'information* (LAI). Le commissaire est d'avis que :

*La Loi sur l'accès à l'information* doit être renforcée pour faire face aux impératifs actuels. Même s'il a été établi que la Loi est toujours valable sur le plan du concept et de l'équilibre, il s'avère urgent de la moderniser au point de vue législatif et administratif et de l'harmoniser avec les régimes plus progressifs à l'échelle tant nationale qu'internationale. Les Canadiens s'attendent à un ensemble commun de droits d'accès d'un gouvernement à l'autre<sup>2</sup>.

Le commissaire précise toutefois que ces 12 recommandations ne sont que le point de départ d'une réforme plus globale de la Loi :

J'insiste sur le fait que ces recommandations constituent un important premier pas vers la modernisation de la Loi. Loin d'être exhaustives, comme vous l'avez souligné, monsieur le président, elles ne portent que sur les questions que j'estime les plus urgentes<sup>3</sup>.

La LAI a fait l'objet de plusieurs projets de réforme depuis son adoption en 1983. D'ailleurs, cette proposition de réforme de la LAI n'est pas la première à faire l'objet d'une étude par le Comité. À peine une semaine avant la dissolution de la 38<sup>e</sup> législature, le Comité avait remis un rapport à la Chambre des communes, recommandant au ministre de la Justice de songer à déposer un projet de loi s'inspirant des dispositions du projet de « Loi sur la transparence gouvernementale » proposé par le commissaire à l'information de l'époque, John Reid.

---

1 Rapport spécial : *Fiches de rendement 2007-2008 et problèmes systémiques influant sur l'accès à l'information au Canada*, février 2009, [http://www.infocom.gc.ca/specialreports/2007-2008\\_special\\_report-f.asp](http://www.infocom.gc.ca/specialreports/2007-2008_special_report-f.asp).

2 *Renforcer la Loi sur l'accès à l'information pour faire face aux impératifs actuels*, mars 2009, [http://www.infocom.gc.ca/publications/modernization\\_2009-f.asp](http://www.infocom.gc.ca/publications/modernization_2009-f.asp).

3 Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, témoignages de Robert Marleau, 9 mars 2009 (1535).

## Témoignages

Le commissaire Marleau a comparu à deux reprises dans le cadre de cette étude, soit une première fois au début puis une seconde fois à la toute fin de l'étude. Le Comité a également reçu plusieurs témoins afin de connaître leur opinion sur les modifications proposées par le commissaire Marleau. Le Comité a reçu plusieurs intervenants du milieu de l'accès à l'information soit Stanley Tromp, Murray Rankin, Michel Drapeau, Marc-Aurèle Racicot, Duff Conacher, Vincent Gogolek de la Freedom of Information and Privacy Association de la Colombie-Britannique (FIPA) et Ken Rubin. Le Comité a également reçu le Commissaire à l'information et à la vie privée de la Colombie-Britannique David Loukidelis ainsi que le conseiller juridique du bureau de l'Ombudsman du Nouveau-Brunswick, Christian Whalen. Le Comité a terminé ses audiences en recevant le ministre de la Justice, l'hon. Rob Nicholson suivi des représentants de l'Association du Barreau canadien, David Fraser, Priscilla Platt et Gaylene Schellenberg.

## Observations et recommandations

Le Comité a entendu divers témoignages concernant chacune des 12 recommandations du commissaire Marleau et aimerait faire part au gouvernement de ses observations et de ses constats.

### **Recommandation n° 1 : Que le Parlement passe en revue la *Loi sur l'accès à l'information* tous les cinq ans.**

Le Commissaire a justifié sa recommandation de la façon suivante :

Premièrement, je recommande que la Loi soit modifiée de manière à obliger le Parlement du Canada à faire un examen tous les cinq ans. Cet échéancier permettrait aux parlementaires de déceler les problèmes systémiques, de prendre connaissance des pratiques exemplaires utilisées dans d'autres gouvernements et de recommander des modifications aux structures législatives ou administratives<sup>4</sup>.

Le Commissaire a également ajouté que le Comité est libre d'examiner la Loi à tout moment<sup>5</sup>. Or, un examen prévu par la Loi assure que cet exercice est fait au moins une fois tous les cinq ans<sup>6</sup>. La grande majorité des témoins entendus par le Comité ont appuyé cette recommandation dont Christian Whalen du Bureau de l'Ombudsman du Nouveau-Brunswick :

---

4 Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, témoignage de Robert Marleau, 9 mars 2009 (1540).

5 Ibid. (1545).

6 Ibid. (1640).

Je crois que ce serait très utile. L'expérience acquise au Nouveau-Brunswick et au niveau fédéral démontre amplement la nécessité d'un système comme celui-là. [...] On constate invariablement au Canada et ailleurs dans le monde que les gouvernements en puissance se montrent toujours ouverts à la réforme de la *Loi sur l'accès à l'information* et que ce sentiment se dissipe, malheureusement, très souvent lorsqu'ils accèdent au pouvoir. Je crois qu'un examen parlementaire régulier prévu dans la loi est un antidote nécessaire contre cette tendance<sup>7</sup>.

L'Association du Barreau canadien (ABC) est d'avis que la LAI doit faire l'objet de révision régulière pour s'assurer qu'elle suit l'évolution des institutions fédérales et des nouvelles technologies :

La LAI est pour les citoyens le principal moyen d'accès aux documents du gouvernement. Compte tenu de cela, le Parlement a le devoir de s'assurer, de façon continue, que cette Loi réponde aussi efficacement que possible aux besoins des Canadiens. Nous sommes d'avis que ceci exige que la Loi soit examinée régulièrement. Si l'examen de la LAI mène à la conclusion qu'elle suit le rythme des changements de la société et du gouvernement, aucune modification ne sera requise. Il serait pertinent que cette question soit abordée au moins tous les cinq ans<sup>8</sup>.

Les témoins Michel Drapeau et Marc-Aurèle Racicot ne sont pas d'accord avec cette recommandation. Ils jugent que le Comité est déjà mandaté de réviser la LAI en vertu de l'article 75 de la Loi<sup>9</sup>.

**Réponse du Comité: Le Comité souscrit à cette recommandation et est d'avis que le Ministre devrait envisager de modifier la Loi en conséquence.**

**Recommandation n° 2 : Que tous aient le droit de demander l'accès aux documents conformément à la *Loi sur l'accès à l'information* relevant d'une institution gouvernementale.**

À l'heure actuelle, la Loi prévoit que seuls les citoyens et résidents permanent canadiens. Le *Décret d'extension n°1*<sup>10</sup> (*Loi sur l'accès à l'information*) élargit ce droit d'accès en accordant le droit à toute personne physique ou morale se trouvant au Canada. Le commissaire souhaiterait plutôt que la Loi accorde un droit d'accès universel :

---

7 Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, témoignage de Christian Whalen, 22 avril 2009 (1625)

8 Mémoire de l'Association du Barreau canadien, *Réforme de la Loi sur l'accès à l'information*, page 3.

9 Article 75(1) de la LAI : Le Parlement désigne ou constitue un comité, soit de la Chambre des communes, soit du Sénat, soit mixte, chargé spécialement de l'examen permanent de l'application de la présente loi.

10 *Décret d'extension n°1 (Loi sur l'accès à l'information)*, DORS/89-207, article 2.

Dans un contexte de mondialisation constante, les gens voudront avoir accès à l'information, peu importe où ils se trouvent physiquement. Il devient difficile de maintenir le concept d'accès limité. Il nous empêche d'amener notre régime à l'ère de l'Internet, ce qui affecte la rapidité de réponse. Il augmente également les coûts en ajoutant des intermédiaires. Je recommande donc que le droit d'accès soit accordé à tous<sup>11</sup>.

Selon l'avis de plusieurs témoins, l'exigence de résidence ou de présence dans le pays est également un critère facile à contourner puisqu'un non-résident peut tout simplement présenter une demande par l'intermédiaire d'un tiers ou d'un courtier en information qui se trouve au Canada :

[...] il est relativement facile de contourner une quelconque restriction concernant la citoyenneté ou la résidence. Il est facile de trouver quelqu'un qui réunit les conditions prescrites et de lui demander de présenter la demande à votre place. Je ne sais pas comment vous vous y prendriez pour assurer la conformité avec cette restriction<sup>12</sup>.

D'autres témoins ont soulevé que d'autres pays du Commonwealth dont l'Australie, la Nouvelle-Zélande, l'Irlande et le Royaume-Uni n'ont pas de tel critère de résidence et qu'il serait souhaitable que la loi canadienne s'harmonise avec ces lois étrangères<sup>13</sup>. Les États-Unis et le Mexique n'ont pas non plus un tel critère de résidence<sup>14</sup>.

Quel serait l'impact d'un tel changement à la législation fédérale? Selon le commissaire, les pays qui n'ont pas de critère de résidence n'ont pas signalé de hausse importante du volume de demandes : « La seule différence majeure est la suivante : les individus ont le droit de présenter une demande directement au lieu de passer par des agents<sup>15</sup>. »

Les témoins Drapeau et Racicot ne sont pas contre une telle modification à la Loi mais ont certaines inquiétudes quant à l'opportunité de faire un tel changement maintenant :

---

11 Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, témoignage de Robert Marleau, 9 mars 2009 (1540).

12 Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, témoignage de David Loukidelis, 11 mars 2009 (1710).

13 Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, Murray Rankin, 11 mars 2009 (1610).

14 Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, Robert Marleau, 9 mars 2009 (1610).

15 *Renforcer la Loi sur l'accès à l'information pour faire face aux impératifs actuels*, mars 2009, [http://www.infocom.gc.ca/publications/modernization\\_2009-f.asp](http://www.infocom.gc.ca/publications/modernization_2009-f.asp).

Le système est si surchargé à l'heure actuelle qu'il ne fonctionne pas. Pourquoi voudrions-nous nous mettre dans l'embarras sur la scène mondiale en acceptant les demandes du monde entier tout en demandant aux Canadiens d'aller au bout de la file d'attente lorsqu'on ne peut répondre à la demande. Le système ne peut répondre à la demande<sup>16</sup>.

L'accès universel n'est pas, selon eux, une des questions les plus urgentes à régler<sup>17</sup>.

**Réponse du Comité : Le Comité souscrit à cette recommandation mais encourage fortement le Ministre à envisager des moyens de recouvrer les coûts que représenterait l'ouverture du processus aux personnes de l'étranger et à tous les utilisateurs commerciaux qui revendent l'information.**

**Recommandation n° 3 : Que la *Loi sur l'accès à l'information* confère au commissaire à l'information un pouvoir exécutoire pour des questions de nature administrative.**

Cette recommandation est tirée d'un rapport du Comité permanent de la justice et du solliciteur général de la Chambre des communes adopté en 1987 et intitulé *Une question à deux volets : Comment améliorer le droit d'accès à l'information tout en renforçant les mesures de protection des renseignements personnels*. Dans ce rapport, le Comité recommandait un modèle hybride qui conserve le rôle d'ombudsman du commissaire en ce qui concerne le refus d'accès tout en lui accordant un pouvoir quasi judiciaire afin de faciliter le règlement expéditif des questions administratives. Les questions administratives se rapportent aux délais, aux frais, aux dispenses de frais et aux prolongations de délai et constituent environ 50 p. 100 du travail du commissariat<sup>18</sup>.

Dans son témoignage, le commissaire Marleau a ajouté que cette modification permettrait de régler une lacune décelée dans la LAI, c'est-à-dire que seules les plaintes pour un refus d'accès à l'information peuvent faire l'objet d'un recours à la Cour fédérale alors que les plaintes de nature administrative ne bénéficient pas du même droit de recours :

- 
- 16 Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, Michel Drapeau, 30 mars 2009 (1525).
- 17 Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, Marc-Aurèle Racicot, 30 mars 2009 (1525).
- 18 Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, Robert Marleau, 9 mars 2009 (1540).

D'une part, la Loi comporte une légère incohérence à l'article 30. En cas de refus, le requérant peut saisir la justice de l'affaire s'il n'est pas satisfait, mais il n'a aucun recours sur le plan administratif, sauf de me soumettre une plainte. S'il n'est pas satisfait de ma décision, si je dis que cette prorogation est parfaitement raisonnable, il n'a aucun recours. D'autre part, si je juge l'attitude du ministère déraisonnable, que je lui adresse une recommandation et qu'il ne la suit pas, je n'ai moi-même aucun recours. La recommandation vise donc à régler partiellement ce problème et à imposer, à mon sens, davantage de discipline et de structure dans les recours aux prorogations et les mesures administratives<sup>19</sup>.

Le commissaire suggère donc de combler l'absence de recours à la Cour fédérale pour les plaintes de nature administrative par un pouvoir d'ordonnance qui lui incomberait. Cette recommandation a reçu l'appui d'une grande majorité des témoins que le Comité a entendus. David Loukidelis, Commissaire à l'information et à la vie privée de la Colombie-Britannique a appuyé la recommandation du commissaire en s'appuyant sur l'expérience de son bureau :

Pour m'en tenir à la situation et à l'expérience vécue en Colombie-Britannique, nous avons constaté, au cours des 16 années écoulées depuis la création de notre bureau, que ce pouvoir exécutoire a en fait favorisé la résolution des conflits. Nous réglons de 85 à 90 p. 100 des cas d'appels concernant l'accès à l'information qui nous sont renvoyés dans le cadre d'un processus de médiation<sup>20</sup>.

Duff Conacher de Démocratie en surveillance a fait écho au commentaire de M. Loukidelis en faisant constatant l'efficacité d'un tel système :

On a constaté en Ontario, en Colombie-Britannique et au Québec que cette modification majeure transformait le fonctionnement du système parce qu'essentiellement, les institutions auprès desquelles on demande des renseignements savent que tout retard dans la divulgation peut entraîner à brève échéance une ordonnance exécutoire si bien qu'elles ont tendance à obtempérer dès la première demande<sup>21</sup>.

Plusieurs provinces canadiennes se sont dotées d'un commissaire de l'accès à l'information qui détient des pouvoirs exécutoires complets, c'est-à-dire tant pour les questions de nature administrative que pour les refus de divulgation. D'ailleurs, plusieurs témoins ont indiqué au Comité qu'ils souhaitent que le commissaire à l'information du Canada jouisse de tels pouvoirs exécutoires complets.

---

19 Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, Robert Marleau, 9 mars 2009 (1600).

20 Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, David Loukidelis, 11 mars (1545).

21 Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, Duff Conacher, 30 mars (1545).

Vincent Gogolek, de la FIPA de la Colombie-Britannique, signale que son organisme était « déçu » que l'ancien commissaire John Reid ait décidé de ne pas conférer des pouvoirs exécutoires complets au commissaire fédéral dans son projet de loi intitulé *Loi sur la transparence du gouvernement*, disant que l'ajout de cet élément au projet de loi serait, selon lui, « la voie à suivre<sup>22</sup> ». Il propose en outre de l'ajouter aux recommandations du commissaire Marleau :

La FIPA estime qu'il est indispensable que le commissaire ait un pouvoir exécutoire complet et non pas seulement pour les questions de nature administrative. Un pouvoir exécutoire est essentiel pour assurer le bon fonctionnement de la *Loi sur l'accès à l'information*. Les commissaires à l'information ont ce pouvoir dans quatre provinces et ces systèmes fonctionnent beaucoup mieux que le régime fédéral actuel.

Le commissaire Reid a exprimé le point de vue que le pouvoir exécutoire changerait la nature de son bureau. Il avait raison et la FIPA croit qu'il s'agirait là d'un changement positif. En cherchant à obtenir un pouvoir exécutoire pour les questions de nature administrative, le commissaire Marleau a effectivement accepté ce changement dans la nature de son bureau. La FIPA n'appuie pas une demi-mesure alors qu'un pouvoir exécutoire complet est véritablement ce qui répond au besoin<sup>23</sup>.

Ken Rubin propose lui aussi des pouvoirs exécutoires complets dans le cadre de l'avant-projet de loi qu'il a présenté au Comité<sup>24</sup>. M. Gogolek et lui ont témoigné que tous les commissaires provinciaux qui disposent de pouvoirs exécutoires continuent quand même de recourir à la médiation et à d'autres outils propres au rôle d'ombudsman; selon eux, ces pouvoirs ne se substitueront pas à l'actuel mode de traitement des plaintes, mais serviront plutôt à donner un peu plus de mordant au régime<sup>25</sup>. M. Gogolek ajoute que la charge de travail des tribunaux s'en trouvera réduite puisque les gens pourront obtenir un recours abordable directement du commissaire<sup>26</sup>.

Christian Whalen, du bureau de l'Ombudsman du Nouveau-Brunswick, dont le modèle est semblable à celui du commissaire fédéral, souligne que son bureau a recommandé en fait d'adopter un modèle doté de pouvoirs exécutoires complets en raison de difficultés que comporte le modèle de l'ombudsman. Selon lui, il s'agirait d'un « prochain pas naturel et souhaitable » également au niveau fédéral<sup>27</sup>.

---

22 Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, Vincent Gogolek, 1<sup>er</sup> avril 2009 (1540).

23 *Ibid.* (1545).

24 Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, Ken Rubin, 1<sup>er</sup> avril 2009 (1555).

25 Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, Vincent Gogolek et Ken Rubin, 1<sup>er</sup> avril 2009 (1605 à 1610 et 1615).

26 Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, Vincent Gogolek (1620, 1635 et 1705).

27 Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, Christian Whalen, 22 avril 2009 (1625).

Murray Rankin a affirmé lors de son témoignage que des pouvoirs complets sont nécessaires pour que la *Loi sur l'accès à l'information* soit efficace :

À mes yeux, une loi qui ne prévoit pas le plein pouvoir exécutoire, c'est un oiseau auquel il manque une aile, et un oiseau pas très en forme en plus. [...] Pour moi, ça doit absolument être une partie intégrante de la loi. La plupart des lois dignes de ce nom que je connais, sinon toutes, accordent à une personne la capacité d'ordonner au gouvernement, après les délibérations appropriées, de divulguer un document. Aux États-Unis, ce sont les tribunaux qui jouent ce rôle, et dans la plupart des provinces, ou du moins dans cinq d'entre elles, c'est le commissaire qui a le pouvoir de prendre une décision définitive — je m'empresse d'ajouter que c'est toujours sous réserve des règles habituelles concernant le contrôle judiciaire relatif aux erreurs de compétence ou autres que le commissaire peut faire en cours de route<sup>28</sup>.

Stanley Tromp recommande aussi des pouvoirs exécutoires complets et signale que 16 autres pays ont confié de tels pouvoirs à leurs commissaires à l'accès à l'information, notamment le Mexique, l'Inde, la Nouvelle-Zélande, l'Écosse et le Royaume-Uni<sup>29</sup>.

Cependant, Michel Drapeau rejette cette recommandation et signale que le modèle de l'ombudsman a été retenu quand la loi a été adoptée et a par la suite été exporté dans plusieurs pays :

L'argument que j'avance est le suivant : les pouvoirs exécutoires ne sont pas une panacée. Ils ne régleront pas tout. Ils ne garantiront pas la conformité. En fait, ils ouvrent la voie à l'institution ou au demandeur, qui pourront dire : « Laissez-moi aller en cour maintenant parce que je ne suis pas satisfait ». On revient à la case départ. Qu'avons-nous accompli?

Vous aurez en outre complètement transformé le rôle de l'ombudsman, qui se retrouvera à assumer les fonctions de fonctionnaire judiciaire. Il sera confiné à son bureau; il interviendra devant des tribunaux administratifs. Il ne disposera plus de pouvoir de persuasion. Les pouvoirs dont il est investi à l'heure actuelle s'en trouveront limités. Au cours du processus, vous allez probablement exiger des demandeurs qu'ils embauchent des avocats pour les guider dans le processus juridique et administratif nouvellement créé<sup>30</sup>.

---

28 Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, Murray Rankin, 11 mars 2009 (1625).

29 Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, Stanley Tromp, 11 mars 2009 (1555 et 1630).

30 Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, Michel Drapeau, 30 mars 2009 (1615).

Le ministre de la Justice a émis certaines préoccupations par rapport à cette recommandation. À son avis, cette recommandation pourrait faire en sorte que les services de la Cour fédérale soient de plus en plus sollicités du fait que des institutions pourraient vouloir contester les décisions du commissaire sur des aspects administratifs<sup>31</sup>.

L'ABC appuie la recommandation du commissaire, mais a également soulevé une question au sujet du recours possible suite à une décision du commissaire :

L'octroi de pouvoirs exécutoires au commissaire aura des répercussions. Si de tels pouvoirs sont accordés, il faudra aussi aborder la question de recours aux tribunaux par le biais de l'appel ou du contrôle judiciaire. Selon la LAI, la Cour fédérale tient des audiences *de novo* relativement aux recommandations du commissaire, mais cela ne serait pas approprié dans le cas d'une ordonnance exécutoire<sup>32</sup>.

Selon l'ABC il sera donc nécessaire de clarifier quel recours pourrait s'appliquer suite à une décision exécutoire du commissaire.

**Réponse du Comité : Le Comité souscrit à cette recommandation et est d'avis que le Ministre devrait envisager de modifier la Loi en conséquence.**

**Recommandation n° 4 : Que la *Loi sur l'accès à l'information* accorde au commissaire à l'information le pouvoir discrétionnaire d'enquêter ou non sur des plaintes.**

À l'heure actuelle, la *Loi sur l'accès à l'information* exige que le commissaire à l'information enquête sur toutes les plaintes reçues. La recommandation n° 4 vise à lui accorder un pouvoir discrétionnaire qui lui permettrait de ne pas enquêter certaines plaintes :

Une telle disposition permettrait au commissaire d'exercer une mesure de contrôle sur le processus de traitement des plaintes et sur l'utilisation des ressources, en veillant à ce que celles-ci soient axées sur des demandes individuelles et des enjeux publics d'importance<sup>33</sup>.

---

31 Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, l'hon. Rob Nicholson, 4 mai 2009 (1535).

32 Mémoire de l'Association du Barreau canadien, *Réforme de la Loi sur l'accès à l'information*, page 4.

33 *Renforcer la Loi sur l'accès à l'information pour faire face aux impératifs actuels*, mars 2009, Recommandation n° 4, [http://www.infocom.gc.ca/publications/modernization\\_2009-f.asp](http://www.infocom.gc.ca/publications/modernization_2009-f.asp).

Le commissaire donne l'exemple suivant à l'appui de sa recommandation :

Par exemple, il se peut que quatre dossiers aient fait l'objet d'une prolongation et aient été réglés et que je sois saisi d'une plainte presque identique. Dans ce cas, je dois ouvrir un dossier, mener une enquête et l'assigner à quelqu'un. Ce pouvoir me donnerait la possibilité d'appliquer, dans une certaine mesure les résultats auxquels je suis parvenu par le passé à de nouvelles enquêtes. Je pourrais décider de ne pas mener d'enquête parce qu'une question a déjà été épluchée par le passé et a déjà fait l'objet d'un rapport dans un autre contexte<sup>34</sup>.

Le pouvoir discrétionnaire pourrait également s'appliquer dans le contexte de plaintes jugées frivoles ou vexatoires. De l'avis du commissaire, très peu de plaintes tombent dans cette catégorie.<sup>35</sup> Le commissaire indique en outre que toute décision de ne pas faire enquête sur une plainte pourrait être soumise au processus d'examen judiciaire<sup>36</sup>.

Cette recommandation a reçu l'appui de plusieurs témoins. D'ailleurs, la plupart des lois provinciales contiennent un tel pouvoir discrétionnaire<sup>37</sup>. Certains témoins ont souhaité que le pouvoir discrétionnaire soit un pouvoir limité :

La recommandation n° 4 veut que la *Loi sur l'accès à l'information* accorde au commissaire à l'information le pouvoir discrétionnaire d'enquêter ou non sur des plaintes. La FIPA estime qu'un tel pouvoir ne serait acceptable que dans les cas où il s'agit de refuser l'étude d'une poursuite jugée frivole ou vexatoire, et des critères semblables devraient être utilisés dans ces circonstances très rares<sup>38</sup>.

Pour sa part, l'Association du Barreau canadien appuie la recommandation et suggère d'ajouter à la LAI un libellé s'inspirant de l'article 13(2) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques* (LPRDE), afin de permettre au commissaire de ne pas enquêter dans les circonstances suivantes :

- a) la plainte pourrait plus avantageusement être instruite, dans un premier temps ou à toutes les étapes, selon des procédures prévues par des lois fédérales — à l'exception de la LAI — ou les lois d'une province;

---

34 Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, Robert Marleau, 9 mars 2009 (1550).

35 *Ibid.*

36 *Renforcer la Loi sur l'accès à l'information pour faire face aux impératifs actuels*, mars 2009, Recommandation 4, [http://www.infocom.gc.ca/publications/modernization\\_2009-f.asp](http://www.infocom.gc.ca/publications/modernization_2009-f.asp).

37 *Ibid.*

38 Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, Vincent Gogolek, 1<sup>er</sup> avril 2009 (1545).

- b) le délai écoulé entre la date où l'objet de la plainte a pris naissance et celle du dépôt de celle-ci est tel qu'un rapport serait inutile; ou
- c) la plainte est futile, vexatoire ou entachée de mauvaise foi<sup>39</sup>.

Les témoins Drapeau et Racicot se sont opposés à cette recommandation au motif que « compte tenu de la quasi-constitutionnalité et de l'universalité du droit d'accès, il est impensable de nier à un particulier son droit de loger une plainte et de savoir que sa plainte fera l'objet d'une enquête<sup>40</sup> ».

Le ministre de la Justice a exprimé certaines inquiétudes à l'égard de la recommandation n<sup>o</sup> 4 au motif qu'elle lui paraissait être incompatible avec la recommandation n<sup>o</sup> 11 qui vise à permettre aux plaignants de s'adresser directement à la Cour fédérale en cas de refus d'accès :

Mes préoccupations concernant les recommandations n<sup>os</sup> 4 et 11 du commissaire à l'information se rapportent en résumé à l'accessibilité à la justice. Selon le modèle actuel, le modèle de l'ombudsman, un demandeur d'accès peut se plaindre au commissaire s'il a essuyé un refus. Le commissaire doit enquêter, et après son enquête, il doit présenter ses constatations et faire des recommandations non contraignantes. Si le demandeur est insatisfait du résultat, il ou elle peut s'adresser à la Cour fédérale.

Ce qui me préoccupe le plus, c'est qu'aux termes de la loi actuelle, si le demandeur décide de soumettre l'affaire à la Cour fédérale, il peut profiter de tout le travail qui a été effectué lors de l'enquête du commissaire, tout comme des résultats de l'enquête.

Avec les modifications proposées par le commissaire, si le commissaire exerçait son pouvoir discrétionnaire et refusait de tenir une enquête concernant une plainte, le demandeur serait donc obligé de s'adresser directement à la Cour fédérale. Dans ce cas, le demandeur ne pourrait pas profiter de l'enquête du commissaire. Cela veut dire que le demandeur devrait partir de rien, tenter d'enquêter sur les raisons du refus qu'il a essuyé sans bénéficier d'aucun des pouvoirs d'enquête du commissaire. Bref, je vous encourage à tenir compte de ces questions d'accès à la justice lorsque vous examinerez ces deux recommandations.

En réponse aux préoccupations du ministre, le commissaire a déclaré :

J'ai lu le témoignage du ministre et je dois dire avec tout le respect que je lui dois que je n'arrive pas à voir comment il peut relier les deux recommandations, n<sup>os</sup> 4 et 11, qui sont, à mon avis, très différentes<sup>41</sup>.

---

39 Mémoire de l'Association du Barreau canadien, *Réforme de la Loi sur l'accès à l'information*, page 5.

40 Mémoire déposé par Michel Drapeau et Marc-Aurèle Racicot, commentaires sur la recommandation n<sup>o</sup> 4.

41 Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, Robert Marleau, 13 mai 2009 (1600).

**Réponse du Comité: Le Comité souscrit à cette recommandation et tient à souligner la nécessité d'inscrire l'exercice de ce pouvoir dans un cadre clair et bien défini, en envisageant de limiter la discrétion du commissaire aux cas où il s'agit de plaintes frivoles ou vexatoires ou lorsque des précédents applicables à la plainte ont déjà été établis lors d'enquêtes antérieures. Le Comité recommande en outre que le commissaire soit tenu d'indiquer par écrit au plaignant les motifs de sa décision.**

**Recommandation n° 5 : Que la *Loi sur l'accès à l'information* prévoie un mandat d'éducation du public et de recherche pour le Commissaire à l'information.**

Cette recommandation vise à accorder un mandat proactif d'éducation du public au commissaire. Selon le commissaire, des études de la *Loi sur l'accès à l'information* révèlent que les Canadiens ne connaissent pas ou ne comprennent pas les droits que leur accorde cette loi quasi constitutionnelle<sup>42</sup>.

Le juge La Forest confirme ce constat dans son étude sur les Commissariats à l'information et à la protection des renseignements personnels en déclarant que :

il est nécessaire d'inculquer au sein du gouvernement des normes en matière d'accès et de protection de la vie privée; de même, il est nécessaire de sensibiliser le public à ses droits à l'accès et à la protection de sa vie privée et de l'informer des menaces que font peser sur ces droits les progrès technologiques et l'évolution sociale et législative<sup>43</sup>.

Le commissaire Marleau indique en outre que plusieurs de ses homologues provinciaux et internationaux bénéficient d'un tel mandat de recherche et d'éducation auprès de la population<sup>44</sup>.

L'Association du Barreau canadien appuie l'ajout d'un tel mandat au sein du Commissariat à l'information :

Certes, beaucoup de personnes et organismes ont un intérêt, pour diverses raisons, dans les enjeux soulevés par l'accès à l'information. Cependant, en tant qu'unique organisme public entièrement consacré à l'accès à l'information gouvernementale, le

---

42 *Renforcer la Loi sur l'accès à l'information pour faire face aux impératifs actuels*, mars 2009, Recommandation n° 5, [http://www.infocom.gc.ca/publications/modernization\\_2009-f.asp](http://www.infocom.gc.ca/publications/modernization_2009-f.asp).

43 *Ibid.*

44 Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, Robert Marleau, 9 mars 2009 (1540).

Commissaire devrait, de toute évidence, compter parmi ses responsabilités principales l'éducation sur les enjeux liés à l'accès à l'information au niveau fédéral<sup>45</sup>.

Les témoins Drapeau et Racicot n'appuient pas cette recommandation puisqu'ils sont d'avis que le problème se situe davantage au niveau de la fonction publique. Selon eux :

En vérité, le problème est l'ignorance du contenu de la LAI et les fausses perceptions des droits à l'accès non pas chez le public ou les utilisateurs, mais bien de la part des fonctionnaires<sup>46</sup>.

Ils sont donc d'avis que les efforts de conscientisation et d'éducation doivent plutôt se faire auprès des fonctionnaires et des cadres et par l'entremise d'une collaboration entre le Commissariat à l'information et le Conseil du trésor. Ils suggèrent en outre que le premier ministre et/ou le greffier du Conseil privé fassent une déclaration à l'effet que « la divulgation est la règle et l'accès la norme<sup>47</sup> ».

**Réponse du Comité : Le Comité souscrit à cette recommandation et est d'avis que le ministre devrait envisager de modifier la Loi en conséquence.**

**Recommandation n° 6 : Que la *Loi sur l'accès à l'information* accorde un mandat consultatif au Commissaire à l'information pour les projets de mesures législatives.**

Cette recommandation permettrait au Commissaire à l'information de commenter les répercussions possibles des projets de mesures législatives :

Je recommande également que soit expressément reconnu le rôle consultatif que le commissaire à l'information joue concernant les initiatives législatives proposées. Ceci obligerait les institutions fédérales à consulter le commissariat lorsqu'elles élaborent des propositions législatives, ce qui contribuerait à nous assurer que leur impact sur l'accès à l'information est pris en compte<sup>48</sup>.

Une telle disposition existe actuellement dans les lois de la Colombie-Britannique et de l'Alberta.

---

45 Mémoire de l'Association du Barreau canadien, *Réforme de la Loi sur l'accès à l'information*, page 5.

46 Mémoire déposé par Michel Drapeau et Marc-Aurèle Racicot, commentaires sur la recommandation n° 5.

47 *Ibid.*

48 Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, Robert Marleau, 9 mars 2009 (1540).

Les témoins Drapeau et Racicot se sont opposés à cette recommandation. Ils sont d'avis que le mandat du commissaire est celui d'enquêter des plaintes et de présenter ces conclusions et recommandations et que celui-ci doit être très prudent lorsqu'il s'agit de présenter des amendements à une loi qui définit son mandat<sup>49</sup>.

**Réponse du Comité: Le Comité souscrit à cette recommandation et est d'avis que le Ministre devrait envisager de modifier la Loi en conséquence.**

**Recommandation n° 7 : Que l'application de la *Loi sur l'accès à l'information* soit élargie de manière à couvrir les documents concernant l'administration générale du Parlement et des tribunaux.**

Cette recommandation modifierait la Loi afin que les documents administratifs du Sénat, de la Chambre des communes, de la Bibliothèque du Parlement et du pouvoir judiciaire du gouvernement soient couverts par la LAI (sous réserve des dispositions protégeant les privilèges parlementaires et l'immunité judiciaire)<sup>50</sup>. Selon le commissaire, « les Canadiens s'attendent à ce que tous les organismes financés par des fonds publics soient tenus responsables en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*<sup>51</sup> ».

Cette recommandation avait été proposée pour la première fois dans le rapport adopté en 1987 par le Comité permanent de la justice et du Solliciteur général intitulé *Une question à deux volets : Comment améliorer le droit d'accès à l'information tout en renforçant les mesures de protection des renseignements personnels*. Le Comité y avait recommandé que la Loi s'applique au Sénat, à la Chambre des communes, sauf aux bureaux des sénateurs et des députés, ainsi qu'à la Bibliothèque du Parlement<sup>52</sup>. Le commissaire cite également des précédents en Alberta, à Terre-Neuve-et-Labrador, au Royaume-Uni, en Australie et en Irlande pour appuyer sa recommandation<sup>53</sup>.

---

49 Mémoire déposé par Michel Drapeau et Marc-Aurèle Racicot, commentaires sur la recommandation n° 6.

50 *Renforcer la Loi sur l'accès à l'information pour faire face aux impératifs actuels*, mars 2009, Recommandation n° 7, [http://www.infocom.gc.ca/publications/modernization\\_2009-f.asp](http://www.infocom.gc.ca/publications/modernization_2009-f.asp).

51 Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, Robert Marleau, 9 mars 2009 (1540).

52 *Renforcer la Loi sur l'accès à l'information pour faire face aux impératifs actuels*, mars 2009, Recommandation n° 7, [http://www.infocom.gc.ca/publications/modernization\\_2009-f.asp](http://www.infocom.gc.ca/publications/modernization_2009-f.asp).

53 *Ibid.*

Les témoins Drapeau et Racicot ne sont pas d'accord avec cette recommandation. Ils considèrent que cette recommandation est peut-être souhaitable, mais peu probable en réalité. Ils suggèrent plutôt d'identifier un certain nombre d'agences gouvernementales qui devraient être assujettis à la LAI soit : les services administratifs des cours, Génome Canada, Canada Infoway Health Inc., Green Municipal Enabling Fund<sup>54</sup>.

Le ministre de la Justice s'est prononcé sur la question des documents des tribunaux en encourageant le Comité « à tenir des consultations approfondies avec les tribunaux à ce sujet, étant donné la très grande importance que revêt l'indépendance judiciaire<sup>55</sup> ».

L'Association du Barreau canadien est d'avis que cette recommandation doit être examinée davantage. À leur avis, dans sa forme actuelle, une telle recommandation pourrait avoir des effets « néfastes sur les procédés du Parlement et des tribunaux<sup>56</sup> ». L'ABC a soumis une proposition alternative qui viserait plutôt l'adoption d'une politique gouvernementale sur la divulgation proactive de renseignements portant sur les dépenses du Sénat, de la Chambre des communes, de la Bibliothèque du Parlement et de l'appareil judiciaire dans le cadre de leurs fonctions administratives<sup>57</sup>. L'ABC appuie sa recommandation sur le succès de la politique adoptée par le Conseil du Trésor sur la divulgation proactive des dépenses reliées aux voyages et à l'accueil :

En 2006, le Conseil du Trésor avait adopté une politique de divulgation proactive de cette nature pour demander la publication des dépenses reliées aux voyages et à l'accueil, pour l'ensemble du gouvernement. Cette politique s'appliquait aux Services administratifs des tribunaux judiciaires et à la Cour suprême du Canada. Cette approche comporte des avantages en ce que les demandes d'accès deviennent superflues étant donné que la publication constante assure une divulgation complète au public<sup>58</sup>.

**Réponse du Comité : Le Comité souscrit à cette recommandation sous réserve des dispositions protégeant les privilèges parlementaires et l'immunité judiciaire et est d'avis que le ministre devrait envisager de modifier la Loi en conséquence.**

---

54 Mémoire déposé par Michel Drapeau et Marc-Aurèle Racicot, commentaires sur la recommandation n° 7.

55 Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, l'hon. Rob Nicholson, 4 mai 2009 (1535).

56 Mémoire de l'Association du Barreau canadien, page 6.

57 *Ibid.*

58 *Ibid.*, page 7.

## **Recommandation n° 8 : Que la *Loi sur l'accès à l'information* s'applique aux documents confidentiels du Cabinet.**

À l'heure actuelle, les documents confidentiels du Cabinet sont complètement exclus de la portée de la LAI. C'est-à-dire qu'une fois qu'il a été décidé qu'un document est un document confidentiel du cabinet, ni le Commissaire à l'information ni la Cour fédérale ne peut l'examiner pour déterminer s'il s'agit bel et bien d'un document du cabinet. La recommandation cherche donc à remplacer l'exclusion absolue par une exemption discrétionnaire.

Le commissaire indique bien comprendre l'importance de protéger le processus décisionnel du Cabinet, mais souhaite néanmoins que le Canada puisse profiter de l'expérience acquise par d'autres juridictions tant à l'international que dans les provinces et territoires canadiens qui ont adopté ce type de disposition législative :

J'ai eu des conversations avec les commissaires provinciaux et territoriaux, et cela ne semble leur poser aucune difficulté. Le fait qu'une tierce partie soit au moins allée consulter le document ajoute un élément de confiance pour les requérants. Si je vous dis que vous ne pouvez pas l'obtenir conformément à une exemption formulée par la loi, au moins, vous avez la satisfaction qu'une personne indépendante du gouvernement a porté ce jugement<sup>59</sup>.

[...]

Quant aux opérations du Cabinet, à mon avis, le discours du Cabinet demeurerait exempté, et à juste titre. Dans le modèle de Westminster que vous avez mentionné, la collégialité des ministres est importante. L'optique d'avoir une position commune sur une politique annoncée demeure quand même fondamentale. Ce n'est pas un problème en Nouvelle-Zélande, où l'on a une divulgation très proactive des décisions du Cabinet, parfois dans un délai de deux à trois mois. Ici, il est question de 20 et 30 ans<sup>60</sup>.

Plusieurs des témoins entendus par le Comité ont appuyé cette recommandation. David Loukidelis, Commissaire à l'information et à la vie privée de la Colombie-Britannique a déclaré : « La recommandation de M. Marleau qui concerne les documents confidentiels du Cabinet est cruciale<sup>61</sup>. » Vincent Gogolek de la FIPA a également appuyé cette recommandation :

Dans la plupart des provinces canadiennes, les documents du Cabinet ne sont pas exclus de l'examen par le commissaire. Cette recommandation reconnaît le fait qu'une exclusion pour les documents confidentiels du Cabinet, comme toutes les exclusions en

---

59 Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, Robert Marleau, 9 mars 2009 (1625).

60 *Ibid.* (1630).

61 Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, David Loukidelis, 11 mars 2009 (1620).

matière de divulgation, peuvent faire l'objet d'un abus ou d'une application excessive. La FIPA recommande fortement que les documents du Cabinet soient reconnus comme une exclusion en matière de divulgation, sujette à un examen par le commissaire<sup>62</sup>.

L'Association du Barreau canadien est d'accord à remplacer l'exclusion actuelle des documents du cabinet par une exemption mais suggère qu'il s'agisse d'une exemption obligatoire plutôt qu'une exemption discrétionnaire :

Nous sommes d'avis qu'au lieu d'une exemption discrétionnaire, il serait préférable que la LAI prévoie une exemption obligatoire applicable à certains documents du Cabinet dont la nature serait précisée. Étant obligatoire, l'exemption refléterait l'importance qui lui est donnée et garantirait que les documents confidentiels du Cabinet le demeurent. Dans une démocratie parlementaire, les discussions du Cabinet doivent être franches et ouvertes afin de veiller au respect du principe de responsabilité collective à l'endroit des décisions du gouvernement. Si une exemption discrétionnaire existait pour les documents du Cabinet, ce principe pourrait être entaché, tout particulièrement si la divulgation pouvait en être faite par des gouvernements successifs<sup>63</sup>.

L'ABC indique en outre que les dossiers du Cabinet qui jouiront de l'exemption devront être étroitement encadrés. Comme point de départ pour identifier ces documents, l'ABC suggère de consulter la liste existante de dossiers du Cabinet exclus au paragraphe 69(3) de la LAI ainsi que les documents prévus par la jurisprudence à ce jour<sup>64</sup>.

Les témoins Drapeau et Racicot n'appuient pas la recommandation n° 8 du commissaire. Ils admettent que cette recommandation est souhaitable, mais qu'elle a peu de chance d'être adoptée en raison de la longue tradition voulant que ces documents soient confidentiels :

De garder confidentiels les documents du cabinet est le fruit d'une longue tradition d'un gouvernement parlementaire. Il s'agit, du point de vue pratique, d'une garantie de sauvegarde permettant aux membres du cabinet d'échanger librement et d'offrir au chef du gouvernement des recommandations visant la meilleure gouverne<sup>65</sup>.

Ils suggèrent au lieu de réduire la période de d'exclusion des documents confidentiels du Cabinet de 20 ans à 10 ans<sup>66</sup>.

---

62 Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, Vince Gogolek, 1<sup>ier</sup> avril 2009 (1545).

63 Mémoire de l'Association du Barreau canadien, page 7.

64 Mémoire de l'Association du Barreau canadien, page 7.

65 Mémoire déposé par Michel Drapeau et Marc-Aurèle Racicot, commentaires sur la recommandation n° 8.

66 *Ibid.*

**Réponse du Comité : Le Comité note que les avis des témoins étaient partagés au sujet de cette recommandation et suggère que le ministre étudie celle-ci en fonction des arguments présentés par les témoins et de l'expérience d'autres pays.**

**Recommandation n° 9 : Que la *Loi sur l'accès à l'information* exige que toutes les prorogations au-delà de 60 jours soient approuvées par le commissaire à l'information.**

À l'heure actuelle, la LAI prévoit que le délai de réponse à une demande d'accès à l'information est de 30 jours. Cette période peut être prolongée dans certaines circonstances identifiées à l'article 9 de la Loi. La LAI prévoit que les institutions doivent aviser le commissaire de toute prorogation de plus de 30 jours. La Loi ne prévoit toutefois pas de limite quant à la durée de ces prorogations. Le commissaire a également constaté que les institutions ne respectent pas toutes l'obligation de l'aviser d'une prorogation. La recommandation vise donc à remédier à cette situation. En pratique, le nouveau pouvoir du commissaire s'appliquerait de la façon suivante :

Nous avons établi [dans notre rapport spécial] que les délais étaient de 120 jours en moyenne; dans certains ministères, ils étaient beaucoup plus longs que cela. Nous avons réduit les délais de moitié et nous sommes inspirés des lois provinciales, pour donner au commissaire le pouvoir d'approuver toute prolongation de plus de 60 jours. Il y a d'abord une première période de 30 jours; c'est le délai de réponse normal en vertu de la Loi. Les ministères peuvent ensuite demander une prolongation qui est parfaitement légale, mais qui ne doit pas dépasser 60 jours. Ainsi, une réponse devrait être fournie au demandeur à l'intérieur de 90 jours<sup>67</sup>.

David Loukidelis a abondé dans le même sens que le commissaire Marleau. Il s'agit d'un pouvoir dont il dispose dans la loi de la Colombie-Britannique :

Oui, je pense que l'un des outils importants dont dispose mon bureau, c'est la capacité de régir les délais de réponse aux demandes d'accès à l'information grâce à notre capacité de surveillance en matière de prorogation.

[...]

Le second regard que nous posons sur les prorogations supplémentaires nous permet de dire oui ou non, et cela incite donc les organismes publics à ne pas demander de prorogations excessives<sup>68</sup>.

---

67 Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, Robert Marleau, 9 mars 2009 (1545).

68 Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, David Loukidelis, 11 mars 2009 (1640).

L'Association du Barreau canadien a donné son appui à cette recommandation :

À ce chapitre, la LAI est déphasée par rapport à la majorité des dispositions législatives provinciales et territoriales sur l'accès à l'information, car celles-ci limitent généralement la capacité de l'organisme public à prolonger unilatéralement le délai à 30 jours (30 jours ouvrables en Colombie-Britannique). La Section de l'ABC est d'accord avec la recommandation du commissaire<sup>69</sup>.

L'ABC suggère en outre que les critères sur lesquels les prorogations de délai seront permises soient élargis en octroyant au commissaire un pouvoir discrétionnaire résiduel qui lui permettrait d'approuver une demande de prorogation pour des motifs qu'il jugerait justes et raisonnables<sup>70</sup>.

La FIPA a appuyé cette recommandation, mais indique craindre que cette disposition ait pour effet de remplacer le délai de base de 30 jours prévu dans la Loi par un délai automatique de 60 jours :

La recommandation n° 9 veut que la *Loi sur l'accès à l'information* exige que toutes les prorogations au-delà de 60 jours soient approuvées par le Commissaire à l'information. La FIPA craint que bien que cette proposition puisse réduire la capacité du gouvernement de prendre beaucoup trop de temps pour répondre à une demande, elle aura comme conséquence non voulue d'instaurer un délai automatique de 60 jours pour toutes les demandes<sup>71</sup>.

Les témoins Drapeau et Racicot n'appuient pas cette recommandation. Ils sont d'avis qu'un tel pouvoir ne fera qu'augmenter le fardeau administratif du Commissariat à l'information. Ils ajoutent en outre que la Loi prévoit que les institutions doivent envoyer un avis au commissaire lorsque les délais sont prolongés au-delà de 30 jours<sup>72</sup>.

**Réponse du Comité : Le Comité souscrit à cette recommandation et est d'avis que le Ministre devrait envisager de modifier la Loi en conséquence.**

---

69 Mémoire de l'Association du Barreau canadien, page 9.

70 Mémoire de l'Association du Barreau canadien, page 9.

71 Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, Vince Gogolek, 1<sup>ier</sup> avril 2009 (1545).

72 Mémoire déposé par Michel Drapeau et Marc-Aurèle Racicot, recommandation n° 9.

**Recommandation n° 10 : Que la *Loi sur l'accès à l'information* précise les délais pour la réalisation des enquêtes de caractère administratif.**

Dans sa forme actuelle, la LAI n'impose pas de délais précis au commissaire pour mener une enquête sur des plaintes de nature administrative. Le commissaire souhaite que la Loi établisse de tels délais puisqu'il a constaté que les institutions fédérales ont souvent de la difficulté à répondre rapidement dans le cadre d'une telle enquête : « Ces facteurs entraînent une frustration chez les plaignants en raison du non-règlement de leurs plaintes de manière opportune<sup>73</sup>. » S'inspirant des lois provinciales, le commissaire suggère que les délais soient fixés à 90 jours<sup>74</sup>.

Cette recommandation faisait parti du projet de *Loi sur la transparence du gouvernement* de l'ancien commissaire Reid qui suggérait que le délai établi pour les enquêtes soit de 120 jours<sup>75</sup>.

La FIPA ainsi que l'Association du Barreau canadien ont appuyé cette recommandation alors que les témoins Drapeau et Racicot n'ont pas accordé leur appui. Ils sont d'avis que « cette recommandation est futile » et que la question des délais peut être réglée par des normes de services adoptées en vertu de l'article 34 et qu'il n'est donc pas nécessaire de modifier la Loi<sup>76</sup>.

**Réponse du Comité : Le Comité souscrit à cette recommandation et est d'avis que le Ministre devrait envisager de modifier la Loi en conséquence.**

**Recommandation n° 11 : Que la *Loi sur l'accès à l'information* permette aux plaignants de s'adresser directement à la Cour fédérale en cas de refus d'accès.**

Cette recommandation vise à modifier la LAI de façon à permettre à un plaignant (dans les cas de refus d'accès uniquement), de procéder directement avec un recours à la Cour fédérale sans passer par le processus de plainte établi dans la Loi. Le commissaire est d'avis que :

---

73 Renforcer la Loi sur l'accès à l'information pour faire face aux impératifs actuels, mars 2009, Recommandation n° 10, [http://www.infocom.gc.ca/publications/modernization\\_2009-f.asp](http://www.infocom.gc.ca/publications/modernization_2009-f.asp).

74 *Ibid.*

75 Commissariat à l'information, Modifications proposées sur l'accès à l'information, 2005, [http://www.infocom.gc.ca/specialreports/pdf/Réforme\\_de\\_la\\_Loi\\_sur\\_l'accès%20à%20l'information\\_Sept\\_28\\_2005.pdf](http://www.infocom.gc.ca/specialreports/pdf/Réforme_de_la_Loi_sur_l'accès%20à%20l'information_Sept_28_2005.pdf)

76 Mémoire déposé par Michel Drapeau et Marc-Aurèle Racicot, recommandation n° 10.

Pour certains demandeurs, l'examen en deux étapes prévu dans la Loi va à l'encontre du principe d'accès opportun aux documents demandés. Selon certains facteurs comme la complexité des enjeux soulevés et le nombre d'exemptions demandées, le commissaire n'est pas toujours en mesure de terminer son enquête sur des plaintes concernant des refus d'accès dans un laps de temps moindre<sup>77</sup>.

Par conséquent, la recommandation n° 11 permettrait selon le commissaire, d'accélérer le processus dans certains cas où l'obtention d'un document dans un délai opportun est nécessaire.

Au sujet de cette recommandation, Christian Whalen du bureau de l'Ombudsman du Nouveau-Brunswick a déclaré :

D'emblée, cette proposition me semble réaliste et bien ordonnée, dans le sens où c'est la pratique utilisée chez nous au Nouveau-Brunswick. Le citoyen peut saisir l'ombudsman par voie de requête pour revoir la décision des instances administratives sur un dossier d'accès ou il peut aller directement en cour supérieure<sup>78</sup>.

Les témoins Drapeau et Racicot ont été plutôt d'avis que cette recommandation est mise de l'avant pour régler le problème des arrérages de plaintes au Bureau du commissaire :

Une telle recommandation de la part du commissaire / ombudsman est embarrassante et possiblement tragique pour le régime de l'accès à l'information. Plutôt que de s'acharner à régler les problèmes d'arriérages, le commissaire cherche à transférer ses enquêtes à la Cour<sup>79</sup>.

L'Association du Barreau canadien n'appuie pas la recommandation n° 11 du commissaire. L'ABC affirme ne pas appuyer l'accès direct au recours judiciaire et préférerait que le commissaire ait les ressources suffisantes pour régler la question des arrérages de plaintes:

La complexité des procédures devant la Cour fédérale, et le fait que la plupart des demandeurs ne disposent pas de ressources suffisantes pour se prévaloir de ce choix nous convainquent de ne pas appuyer cette recommandation. Nous croyons plutôt que les outils appropriés devraient être fournis au commissaire pour qu'il puisse remplir efficacement le mandat que lui donne la LAI<sup>80</sup>.

---

77 *Renforcer la Loi sur l'accès à l'information pour faire face aux impératifs actuels*, mars 2009, Recommandation n° 11, [http://www.infocom.gc.ca/publications/modernization\\_2009-f.asp](http://www.infocom.gc.ca/publications/modernization_2009-f.asp).

78 Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, Christian Whalen, 22 avril 2009 (1630).

79 Mémoire déposé par Michel Drapeau et Marc-Aurèle Racicot, recommandation n° 11.

80 Mémoire de l'Association du Barreau canadien, page 10.

**Réponse du Comité : Le Comité souscrit à cette recommandation et est d'avis que le ministre devrait envisager de modifier la Loi en conséquence.**

**Recommandation n° 12 : Que la *Loi sur l'accès à l'information* prévoit des prorogations pour de multiples demandes simultanées provenant d'un seul demandeur.**

À l'heure actuelle, la disposition relative aux prorogations de délai pour répondre à une demande d'accès à l'information ne peut s'appliquer si le fait de répondre à de multiples demandes simultanées d'une même personne nuit aux activités d'une institution gouvernementale. Ainsi, des ressources considérables peuvent être affectées au même demandeur sans possibilité de prolonger la période de réponse à de multiples demandes simultanées.

Le commissaire recommande donc :

que les institutions gouvernementales aient la possibilité de demander des prorogations lorsque la réponse à des demandes multiples et simultanées adressées par un même demandeur risque de nuire d'une manière déraisonnable à leurs activités<sup>81</sup>.

La FIPA a appuyé cette recommandation, mais souhaite préciser la prorogation devrait être soumise à l'examen du commissaire et non demeurée une décision arbitraire de l'appareil gouvernemental<sup>82</sup>.

Les témoins Drapeau et Racicot n'ont pas appuyé cette recommandation. Ils sont d'avis que cette recommandation « attaque le principe constitutionnel de l'égalité de tous devant la Loi<sup>83</sup> ».

**Réponse du Comité : Le Comité souscrit à cette recommandation et est d'avis que le ministre devrait envisager de modifier la Loi en conséquence.**

---

81 Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, Robert Marleau, 9 mars 2009 (1540).

82 Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, Vincent Gogolek, 1<sup>er</sup> avril 2009 (1550).

83 Mémoire déposé par Michel Drapeau et Marc-Aurèle Racicot, recommandation n° 12.

## Autres secteurs de réforme possibles

### Divulgateion proactive de documents gouvernementaux sur le Web

Pratiquement tous les témoins qui ont comparu devant le Comité ont suggéré que le gouvernement fédéral ait recours aux actuelles technologies du Web afin de mettre en œuvre un nouveau modèle proactif pour la divulgation des documents du gouvernement. Ce modèle, qui existe sous diverses formes au Royaume-Uni<sup>84</sup> et au Mexique<sup>85</sup>, suppose d'appliquer à tous les documents écrits du gouvernement les exemptions voulues afin de préparer d'avance une information épurée, et de les présenter sur le Web au moyen d'un index de recherche.

Un tel modèle élimine la nécessité d'une vaste infrastructure d'accès et de protection servant à recevoir et à traiter les demandes, particulièrement les demandes visant des renseignements qui ont déjà été divulgués à un précédent demandeur. Il permet aussi de réduire l'interaction nécessaire pour s'assurer qu'une demande est présentée en bonne et due forme afin d'être recevable. Certains documents continueront de faire l'objet de demandes, mais dans la grande majorité des cas, le grand public pourra effectuer lui-même ses recherches en ligne au moyen d'un formulaire auquel les exemptions seront déjà intégrées. Cette proposition vise à faciliter l'accès, à libérer des ressources et à réduire les coûts du système.

David Loukidelis, Commissaire à la vie privée et à l'information de la Colombie-Britannique, décrit la situation comme suit :

J'ai depuis longtemps adopté la position selon laquelle un programme complet et obligatoire de divulgation proactive courante des documents, sans demande d'accès, devrait être prévu par la loi. Ce genre de démarche de divulgation proactive a deux avantages. Premièrement, la divulgation courante permet de mieux atteindre les objectifs de la loi en ce qui concerne l'ouverture et la transparence. Deuxièmement, elle permet de réduire les coûts liés à l'accès à l'information en évitant le travail plutôt coûteux qui consiste à répondre à des demandes précises et souvent répétées d'accès aux mêmes renseignements.

[...]

---

84 Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, David Loukidelis, 11 mars 2009 (1550).

85 Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, Christian Whelan, 22 avril 2009 (1655).

Je demande au Comité de recommander un mécanisme de divulgation proactive courante et sans demande d'accès, du genre de celui du Royaume-Uni, dans le cadre d'une réforme visionnaire et à l'avant-garde de la *Loi sur l'accès à l'information*<sup>86</sup>.

Il estime également que cette réforme pourrait contribuer à un changement de culture au sein même du gouvernement :

La communication obligatoire contribuerait grandement à une culture favorisant davantage la transparence<sup>87</sup>.

Michel Drapeau souligne qu'un système de divulgation proactive ne nécessite pas une modification de la Loi :

Rien n'empêche l'administration — et j'établis ici une distinction entre le gouvernement et l'administration — de publier tout ce qu'elle a de façon proactive<sup>88</sup>.

Christian Whalen, du bureau de l'Ombudsman du Nouveau-Brunswick, signale que la mise en œuvre d'un tel système comporte deux volets :

Il faudra trouver une façon d'adapter le processus d'accès à l'information à l'âge d'Internet. Il faudrait aussi anticiper les demandes d'accès à l'information les plus fréquentes et veiller à ce que cette information soit affichée sur Internet avant que les citoyens ne la demandent. Tous ces aspects sont importants. Les commissaires à l'information de tout le Canada, y compris le commissaire fédéral, sont très favorables à ce genre de pratiques<sup>89</sup>.

Priscilla Platt, de l'Association du Barreau canadien, souligne que cette approche existe déjà au Conseil du Trésor puisque celui-ci a pour politique de publier régulièrement les frais de déplacement et de repas des fonctionnaires, politique qui a remporté énormément de succès :

Je crois que nous pourrions utiliser beaucoup mieux la technologie à notre disposition. Je mentionne l'exemple de la divulgation proactive, dans le cas du Conseil du Trésor, adoptée en 2006. Cela a été un succès extraordinaire. Tout le monde est toujours intéressé. Nous savons tous ce qui a poussé les gens à chercher qui dépense combien pour ses repas et ainsi de suite : c'est que c'est l'argent du contribuable qui est en jeu.

---

86 Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, David Loukidelis, 11 mars 2009 (1545 à 1550).

87 Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, David Loukidelis, 11 mars 2009 (1545).

88 Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, Michel Drapeau, 30 mars 2009 (1635).

89 Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, Christian Whalen, 22 avril 2009 (1655).

Nous pourrions utiliser ce système pour appliquer certaines des recommandations que nous faisons ici, pour que ce soit plus ouvert, sans obliger même les gens à présenter une demande d'accès<sup>90</sup>.

Duff Conacher, de Démocratie en surveillance, estime que le système permettrait de réaliser suffisamment d'économies pour compenser le coût de sa mise en œuvre :

Ce système n'est pas gratuit mais si l'on procède par divulgation régulière proactive des documents, les coûts vont baisser énormément parce qu'il y aura moins de demandes et de plaintes forcément<sup>91</sup>.

Les témoins ont aussi indiqué que la divulgation régulière proactive est une récente tendance qui ne cesse de gagner en popularité et que de nombreux autres pays la mettront sans doute en œuvre prochainement. Comme le souligne Marc-Aurèle Racicot :

Permettez-moi d'ajouter que la prochaine génération de lois sur l'accès à l'information prévoira la divulgation proactive. Le citoyen n'aura plus à faire une demande; le gouvernement ou l'administration divulguera l'information de façon proactive. Il n'y aura plus de frais; il suffira d'avoir un bon ordinateur ou une bonne bibliothèque<sup>92</sup>.

Plus d'un témoin souligne qu'au départ, la *Loi sur l'accès à l'information* devait servir de système d'appoint pour permettre au public d'obtenir des documents à défaut d'autres moyens, mais il n'était pas censé devenir le seul moyen par lequel la population peut examiner les documents du gouvernement. Comme l'affirme le commissaire à l'information :

Il n'a jamais été envisagé de fonder la loi sur la règle de l'utilisateur payeur. Au contraire, ce devait être une mesure complémentaire. La façon normale d'obtenir de l'information consiste à la demander gratuitement, puisque le contribuable a déjà payé pour le document qu'il cherche. L'article 2 de la Loi, qui a été adoptée en 1983, précise que cette loi vise à compléter les modalités d'accès aux documents de l'administration fédérale; elle ne vise pas à restreindre l'accès aux renseignements que les institutions fédérales mettent normalement à la disposition du grand public<sup>93</sup>.

---

90 Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, Priscilla Platt, 6 mai 2009 (1605).

91 Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, Duff Conacher, 30 mars 2009 (1550).

92 Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, Marc-Aurèle Racicot, 30 mars 2009 (1655).

93 Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, Commissaire à l'information, 9 mars 2009 (1615).

Marc-Aurèle Racicot estime aussi que le modèle proactif correspond à l'intention d'origine de la Loi :

Il faut examiner le droit d'accès à l'information. Ce n'est pas un privilège. C'est un droit.

Si un grand nombre de demandes d'information concernent un ministère, cela veut dire qu'on a besoin d'être mieux informé au sujet de ce ministère. Alors, pourquoi ne pas rendre l'information publique au lieu d'attendre et d'accuser le demandeur de présenter de trop nombreuses requêtes? Ce citoyen souhaite être mieux informé au sujet de ce ministère, alors rendons l'information publique<sup>94</sup>.

### **Obligation de documenter les décisions du gouvernement**

Plusieurs témoins ont soulevé la possibilité d'ajouter à la loi le devoir de documenter par écrit les décisions du gouvernement. Actuellement, le régime de création des dossiers du gouvernement est régi par la *Loi sur la Bibliothèque et les Archives du Canada*. Le bibliothécaire et archiviste du Canada a été invité à témoigner devant le Comité, mais il a décliné l'invitation.

La proposition de Ken Rubin, présentée au Comité sous forme de projet de loi, recommande notamment d'ajouter une « obligation légale de documenter » à la loi sur l'accès à l'information, afin que les organismes soient tenus de conserver des dossiers à jour et facilement récupérables, faute de quoi ils seraient passibles d'amendes<sup>95</sup>. Il explique en ses termes les raisons d'être de la recommandation :

Il est certain que l'administrateur général de la Bibliothèque nationale du Canada doit avoir voix au chapitre. [...] Nous avons un grave problème, non seulement sur le plan de l'historique, mais aussi sur celui des utilisateurs de l'accès. Nous n'avons pas une tenue de dossiers adéquate, ce qui fait qu'on n'aura pas nécessairement un portrait exact de ce qui se produit. D'où l'importance de documenter en détail les décisions et les mesures<sup>96</sup>.

Vincent Gogolek a fait remarquer que l'ancien commissaire Reid avait intégré ce type d'obligation dans son avant-projet de loi et a ajouté qu'à son avis le Commissaire à l'information du Canada « a besoin de cette disposition dans sa propre loi<sup>97</sup> ».

---

94 Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, Marc-Aurèle Racicot, 30 mars 2009 (1720).

95 Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, Ken Rubin, 1<sup>er</sup> avril 2009 (1555).

96 Ibid. (1705).

97 Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, Vincent Gogolek, 1<sup>er</sup> avril 2009 (1705).

David Loukidelis, le Commissaire à la vie privée et à l'information de la Colombie-Britannique, affirme avoir recommandé l'adoption en Colombie-Britannique d'une obligation de documenter :

Dans le passé, j'ai recommandé qu'une mesure législative soit prise ici, en Colombie-Britannique, en ce qui a trait à l'obligation d'établir des documents. Je ne parle pas d'une obligation lourde, loin de là, mais d'une certaine obligation, pour les fonctionnaires, de consigner les mesures, les décisions et les motifs de ces décisions. Certains critères pourraient être établis pour en délimiter l'ampleur. Là encore, si vous prenez la décision stratégique de vous engager dans un programme ou d'en supprimer un, il me semble que vous devriez avoir l'obligation d'établir des documents. Il ne s'agit pas seulement de créer des dossiers par souci d'ouverture et par obligation de rendre des comptes. On pourrait faire valoir, et c'est ce que je fais, qu'il s'agit d'une question de bonne gouvernance et de bon fonctionnement du gouvernement, et de façon plus générale, cela est conforme à ce qui semble être une importante préoccupation des archivistes et des bibliothécaires quant à la gestion de l'information et aux fonds de renseignements des gouvernements partout au pays, et aux mesures législatives sur la gestion des renseignements et aux pratiques en la matière au Canada<sup>98</sup>.

Le Commissaire à l'information a affirmé pour sa part que la création de dossiers doit continuer de relever de la *Loi sur la Bibliothèque et les Archives du Canada* :

Si je me souviens bien, le devoir de tenir des dossiers à jour, pour l'ancien commissaire, comme pour moi, n'a pas sa place dans la loi dont nous traitons. Il a sa place, selon moi, dans la *Loi sur les archives nationales du Canada*. Le devoir de tenir des dossiers à jour et le concept d'un accès à ces dossiers sont deux principes. C'est à l'archiviste que devrait revenir la responsabilité de préciser ce qui est nécessaire et devrait être conservé à long terme et ce qui devrait être conservé temporairement, afin que l'histoire de l'élaboration des politiques s'inscrive, au bout du compte, dans le cadre dont auront besoin les archives<sup>99</sup>.

## Rétablissement du SCDAI

David Fraser, de l'ABC, suggère de rétablir le Système de coordination des demandes d'accès à l'information (SCDAI). Le SCDAI était une base de données du gouvernement fédéral où étaient inscrites toutes les demandes d'accès à l'information présentées au ministère, mais le gouvernement l'a mis au rencart en mai 2008<sup>100</sup>.

---

98 Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, David Loukidelis, 11 mars 2009 (1700).

99 Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, Commissaire à l'information, 9 mars 2009 (1700).

100 Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, David Fraser, 6 mai 2009 (1535).

L'ABC suggère au Comité de rétablir le SCDAI de façon à ce que toutes les informations soient accessibles au public, au lieu de revenir à la pratique antérieure du Conseil du Trésor qui publiait des relevés mensuels tirés de la base de données, à l'intention des chercheurs intéressés<sup>101</sup>.

Selon l'ABC :

La section nationale du droit de la vie privée et de l'accès à l'information de l'ABC s'est penchée sur le fait que le système a été mis au rancart et, de même, a mûrement réfléchi au fait que, au moment où il était en place, il était assujéti lui-même aux demandes d'accès à l'information. Les journalistes et les autres personnes ayant un intérêt pour les questions relatives à la Loi se servaient du système pour assurer le suivi de ces questions et, essentiellement, pour voir si la Loi fonctionnait bien et quels étaient les genres de demandes présentées. C'était un mécanisme important pour qui voulait savoir ce qui se passait au gouvernement.

[...]

Cela concorde avec le point de vue de l'Association du Barreau canadien à propos de la *Loi sur l'accès à l'information* — que de nombreux tribunaux et quelques affaires judiciaires ont fait ressortir comme étant un mécanisme quasi constitutionnel —, soit qu'il s'agit d'un instrument d'une importance capitale qui nous permet de nous assurer que la forme de gouvernement responsable que nous avons au Canada demeure transparente et ouverte à tous. La Loi oblige les élus à rendre davantage de comptes à la population. Le rétablissement et l'élargissement du SCDAI seraient d'ailleurs fort utiles en ce sens<sup>102</sup>.

---

101 Deux chercheurs en particulier, M. Alasdair Roberts et le journaliste David McKee, dans le cadre d'un projet bénévole, ont affiché en ligne les mises à jour mensuelles du Conseil du Trésor afin que la population puisse les consulter : <http://www.onlinedemocracy.ca/CAIRS/CAIA-OD.htm>.

102 Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, David Fraser, 6 mai 2009 (1535).

## LISTE DES RECOMMANDATIONS

---

**Recommandation n° 1 :** Que le Parlement passe en revue la *Loi sur l'accès à l'information* tous les cinq ans.

**Réponse du Comité:** Le Comité souscrit à cette recommandation et est d'avis que le Ministre devrait envisager de modifier la Loi en conséquence.

**Recommandation n° 2 :** Que tous aient le droit de demander l'accès aux documents conformément à la *Loi sur l'accès à l'information* relevant d'une institution gouvernementale.

**Réponse du Comité :** Le Comité souscrit à cette recommandation mais encourage fortement le Ministre à envisager des moyens de recouvrer les coûts que représenterait l'ouverture du processus aux personnes de l'étranger et à tous les utilisateurs commerciaux qui revendent l'information.

**Recommandation n° 3 :** Que la *Loi sur l'accès à l'information* confère au commissaire à l'information un pouvoir exécutoire pour des questions de nature administrative.

**Réponse du Comité :** Le Comité souscrit à cette recommandation et est d'avis que le Ministre devrait envisager de modifier la Loi en conséquence.

**Recommandation n° 4 :** Que la *Loi sur l'accès à l'information* accorde au commissaire à l'information le pouvoir discrétionnaire d'enquêter ou non sur des plaintes.

**Réponse du Comité:** Le Comité souscrit à cette recommandation et tient à souligner la nécessité d'inscrire l'exercice de ce pouvoir dans un cadre clair et bien défini, en envisageant de limiter la discrétion du commissaire aux cas où il s'agit de plaintes frivoles ou vexatoires ou lorsque des précédents applicables à la plainte ont déjà été établis lors d'enquêtes antérieures. Le Comité recommande en outre que le commissaire soit tenu d'indiquer par écrit au plaignant les motifs de sa décision.

**Recommandation n° 5 : Que la *Loi sur l'accès à l'information* prévoie un mandat d'éducation du public et de recherche pour le Commissaire à l'information.**

**Réponse du Comité : Le Comité souscrit à cette recommandation et est d'avis que le ministre devrait envisager de modifier la Loi en conséquence.**

**Recommandation n° 6 : Que la *Loi sur l'accès à l'information* accorde un mandat consultatif au Commissaire à l'information pour les projets de mesures législatives.**

**Réponse du Comité: Le Comité souscrit à cette recommandation et est d'avis que le Ministre devrait envisager de modifier la Loi en conséquence.**

**Recommandation n° 7 : Que l'application de la *Loi sur l'accès à l'information* soit élargie de manière à couvrir les documents concernant l'administration générale du Parlement et des tribunaux.**

**Réponse du Comité : Le Comité souscrit à cette recommandation sous réserve des dispositions protégeant les privilèges parlementaires et l'immunité judiciaire et est d'avis que le ministre devrait envisager de modifier la Loi en conséquence.**

**Recommandation n° 8 : Que la *Loi sur l'accès à l'information* s'applique aux documents confidentiels du Cabinet.**

**Réponse du Comité : Le Comité note que les avis des témoins étaient partagés au sujet de cette recommandation et suggère que le ministre étudie celle-ci en fonction des arguments présentés par les témoins et de l'expérience d'autres pays.**

**Recommandation n° 9 : Que la *Loi sur l'accès à l'information* exige que toutes les prorogations au-delà de 60 jours soient approuvées par le commissaire à l'information.**

**Réponse du Comité : Le Comité souscrit à cette recommandation et est d'avis que le Ministre devrait envisager de modifier la Loi en conséquence.**

**Recommandation n° 10 : Que la *Loi sur l'accès à l'information* précise les délais pour la réalisation des enquêtes de caractère administratif.**

**Réponse du Comité : Le Comité souscrit à cette recommandation et est d'avis que le Ministre devrait envisager de modifier la Loi en conséquence.**

**Recommandation n° 11 : Que la *Loi sur l'accès à l'information* permette aux plaignants de s'adresser directement à la Cour fédérale en cas de refus d'accès.**

**Réponse du Comité : Le Comité souscrit à cette recommandation et est d'avis que le ministre devrait envisager de modifier la Loi en conséquence.**

**Recommandation n° 12 : Que la *Loi sur l'accès à l'information* prévoie des prorogations pour de multiples demandes simultanées provenant d'un seul demandeur.**

**Réponse du Comité : Le Comité souscrit à cette recommandation et est d'avis que le ministre devrait envisager de modifier la Loi en conséquence.**



# 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 7, 8, 9, 12, 13, 15, 18, 19, 23, 26, 27, 28](#)) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,

Paul Szabo, député



## **Rapport supplémentaire du député Bill Siksay (Burnaby-Douglas) pour le Nouveau Parti démocratique**

Les Néo-démocrates appuient les 12 recommandations du commissaire à l'information du Canada et exhortent le gouvernement à présenter sans plus tarder des mesures législatives qui mettent à jour la *Loi sur l'accès à l'information*.

Les Néo-démocrates souscrivent à la position du Comité permanent au sujet des recommandations 1, 3, 4, 5, 6, 7, 9, et 10 du commissaire.

Nous formulons les recommandations suivantes au sujet des recommandations 2, 8, 11 et 12 :

**Recommandation 2 :** Que tous aient le droit de demander l'accès aux documents conformément à la *Loi sur l'accès à l'information*.

Les Néo-démocrates appuient la recommandation du commissaire et exhortent le ministre à modifier la loi en conséquence. Nous croyons que l'accès universel à l'information au Canada correspondrait à l'évolution des mesures législatives sur l'accès à l'information relevée à l'étranger et aux principes d'un gouvernement ouvert et transparent. L'accès universel pourrait rendre le processus plus direct en réduisant le besoin de conclure un marché avec un intermédiaire pour qu'il s'occupe des demandes d'accès ou dépose une plainte concernant l'accès. Nous ne souscrivons pas à la condition du Comité, qui propose que l'élargissement de l'accès soit lié à des mesures de recouvrement des coûts, car nous croyons que de telles mesures porteraient préjudice au droit quasi constitutionnel d'accès à l'information. Nous craignons en outre qu'un mécanisme de facturation des coûts à des non-Canadiens, des résidents non permanents et des entreprises commerciales serait une procédure trop bureaucratique, lourde, onéreuse et facilement contournable.

**Recommandation 8 :** Que la Loi sur l'accès à l'information s'applique aux documents confidentiels du Cabinet.

Les Néo-démocrates appuient cette recommandation du commissaire. Actuellement, tous les documents confidentiels du Cabinet sont exclus de la portée de la *Loi sur l'accès à l'information*, ce qui est inacceptable et contraire aux principes d'ouverture et de transparence du gouvernement. Le commissaire à l'information et la Cour fédérale devraient être habilités à examiner la désignation confidentielle d'un document du Cabinet et il y aurait lieu de définir avec plus de soin le genre de documents portant désignation confidentielle. Bon nombre de compétences ont opté pour cette solution sans nuire au processus de prise de décision du Cabinet. Les Néo-démocrates croient également que le projet de loi sur la transparence gouvernementale proposé par l'ancien

commissaire à l'information, M. Reid, et déposé au cours de la présente législature en tant que projet de loi C-326, Loi modifiant la Loi sur l'accès à l'information (transparence gouvernementale), par le député néo-démocrate Pat Martin, offre également d'excellents conseils et des propositions précises au sujet de la façon dont les documents confidentiels du Cabinet devraient être traités.

**Recommandation 11 :** Que la Loi sur l'accès à l'information permette aux plaignants de s'adresser directement à la Cour fédérale en cas de refus d'accès.

Les Néo-démocrates, à l'instar du Comité, souscrivent à la recommandation du commissaire. Ils reconnaissent cependant que, pour beaucoup de Canadiens, s'adresser à la Cour fédérale n'est pas possible et qu'il s'agit d'une solution complexe et coûteuse. Certes, l'accès direct à la Cour fédérale devrait être possible, *mais* il faut que le gouvernement veille à ce que le commissaire à l'information dispose des outils nécessaires pour entreprendre et achever des enquêtes dont le facteur temps est important. La capacité du commissaire à l'information de s'acquitter de son mandat et d'entreprendre des enquêtes en temps opportun doit être prioritaire pour assurer l'équité et l'égalité.

**Recommandation 12 :** Que la *Loi sur l'accès à l'information* prévoie des prorogations pour de multiples demandes simultanées provenant d'un seul demandeur.

Les néo-démocrates appuient la recommandation du commissaire mais croient que toute prorogation devrait être soumise à son examen.

**Autres questions :**

Les Néo-démocrates insistent sur le fait qu'un engagement de la part du gouvernement à faire preuve d'une divulgation plus proactive de l'information, en plus d'être une solution économique, constituerait une étape importante en vue d'améliorer l'accès à l'information ainsi que la transparence et l'ouverture du gouvernement.

La réforme de la *Loi sur l'accès à l'information* doit reconnaître l'accès à l'information comme un droit quasi constitutionnel. Le gouvernement devrait consulter le projet de loi sur la transparence gouvernementale proposé par le commissaire Reid lorsqu'il rédigera les dispositions législatives. Le commissaire et le gouvernement doivent également étudier la possibilité de conférer des pouvoirs exécutoires au commissaire à l'information et d'ajouter à la Loi le devoir de documenter par écrit les décisions du gouvernement. Il est urgent également de se pencher sur la question du rétablissement éventuel du Système de coordination des demandes d'accès à l'information (SCDAI).

# ANNEXE A

## LISTE DES TÉMOINS

Organisations et individus	Date	Réunion
<p><b>Commissariat à l'information du Canada</b></p> <p>Suzanne Legault, commissaire adjointe, Politiques, communications et opérations</p> <p>Robert Marleau, commissaire à l'information</p> <p>Andrea J. Neill, commissaire adjointe, Règlement des plaintes et respect de la loi</p>	2009/03/09	8
<p><b>À titre personnel</b></p> <p>Murray Rankin, avocat</p> <p><b>Association canadienne des journalistes</b></p> <p>Stanley Tromp, coordonnateur, Freedom of Information Caucus</p> <p><b>Commissaire à l'information et à la protection de la vie privée de la Colombie-Britannique</b></p> <p>David Loukidelis, commissaire</p>	2009/03/11	9
<p><b>À titre personnel</b></p> <p>Michel Drapeau, professeur, Université d'Ottawa</p> <p>Marc-Aurèle Racicot, avocat</p> <p><b>Démocratie en surveillance</b></p> <p>Duff Conacher, coordonnateur</p>	2009/03/30	12
<p><b>À titre personnel</b></p> <p>Ken Rubin</p> <p><b>BC Freedom of Information and Privacy Association</b></p> <p>Vincent Gogolek, directeur, Politiques et vie privée</p>	2009/04/01	13
<p><b>Bureau de l'ombudsman du Nouveau-Brunswick</b></p> <p>Christian Whalen, conseiller juridique</p>	2009/04/22	15
<p><b>Ministère de la Justice</b></p> <p>Carolyn Kobernick, sous-ministre adjointe, Secteur du droit public</p> <p>Denis Kratchanov, directeur et avocat général, Droit à l'information et à la protection des renseignements personnels</p> <p>L'hon Rob Nicholson, ministre de la justice et procureur général du Canada</p> <p>Joan Remsu, avocate générale et directrice, Section des politiques de droit public</p>	2009/05/04	18

Organisations et individus	Date	Réunion
<p><b>Association du Barreau canadien</b></p> <p>David Fraser, vice-président, Section nationale du droit de la vie privée et de l'accès à l'information</p> <p>Priscilla Platt, membre de l'exécutif, Section nationale du droit de la vie privée et de l'accès à l'information</p> <p>Gaylene Schellenberg, avocate, Législation et réforme du droit</p>	2009/05/06	19
<p><b>Commissariat à l'information du Canada</b></p> <p>Suzanne Legault, commissaire adjointe, Politiques, communications et opérations</p> <p>Robert Marleau, commissaire à l'information</p> <p>Andrea J. Neill, commissaire adjointe, Règlement des plaintes et respect de la loi</p>	2009/05/27	23

# **ANNEXE B LISTE DES MÉMOIRES**

---

## **Organismes et particuliers**

---

**Association canadienne des journalistes**

**Association du Barreau canadien**

**Drapeau, Michel**

**Racicot, Marc-Aurèle**

**Rubin, Ken**



**ANNEXE C**  
**RENFORCER LA *LOI SUR L'ACCÈS À***  
***L'INFORMATION* POUR FAIRE FACE**  
**AUX IMPÉRATIFS ACTUELS**





Information  
Commissioner  
of Canada

Commissaire  
à l'information  
du Canada



Renforcer la *Loi sur l'accès à l'information*  
pour faire face aux impératifs actuels

Exposé devant le Comité permanent de l'accès à  
l'information, de la protection des renseignements  
personnels et de l'éthique

4 mars 2009

[Traduction] « Il ne fait aucun doute que le Canada doit, tout au moins, améliorer ses propres lois sur l'accès à l'information afin qu'elles respectent les normes d'excellence de ses partenaires du Commonwealth – pour ensuite, avec un peu de chance, regarder ce qui se fait dans le reste du monde. Il ne s'agit pas du tout d'un objectif radical ou déraisonnable car, pour l'atteindre, les parlementaires canadiens n'ont pas à faire un bond dans l'avenir; ils n'ont qu'à faire un pas dans le présent. »

Stanley Tromp, *Fallen Behind: Canada's Access to Information Act in the World Context*, septembre 2008.

## **Message du commissaire à l'information**

La *Loi sur l'accès à l'information* doit être renforcée pour faire face aux impératifs actuels. Même s'il a été établi que la Loi est toujours valable sur le plan du concept et de l'équilibre, il s'avère urgent de la moderniser au point de vue législatif et administratif et de l'harmoniser avec les régimes plus progressifs à l'échelle tant nationale qu'internationale. Les Canadiens s'attendent à un ensemble commun de droits d'accès d'un gouvernement à l'autre.

Le présent document renferme une liste de recommandations précises pouvant servir de point de départ dans les efforts de modernisation de la Loi. Cette liste ne prétend pas à l'exhaustivité. Les recommandations visent uniquement les besoins les plus urgents. Elles se rattachent aux grands thèmes d'examen parlementaire que sont le droit d'accès universel, le renforcement du modèle de conformité, l'éducation du public, la recherche et la prestation de conseils, la portée de la Loi et la rapidité du traitement.

La *Loi sur l'accès à l'information* a été offerte comme cadeau d'anniversaire au pays quand elle a été adoptée le jour de la fête du Canada en 1983. Plus de vingt-cinq ans plus tard, les parlementaires ont maintenant l'occasion d'adopter des mesures visant à moderniser le régime d'accès à l'information pour l'adapter à la réalité du 21<sup>e</sup> siècle. Le travail du Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique reflète l'importance que le Parlement accorde à la Loi ainsi que sa volonté de l'améliorer.

Qu'est-ce qui s'est passé depuis 1983? Toutes les provinces et tous les territoires se sont joints aux premières provinces qui avaient adopté la Loi, soit la Nouvelle-Écosse (1977) et le Nouveau-Brunswick (1978), en édictant des lois sur l'accès à l'information de plus en plus progressives. Sur le plan international, plus de 70 pays ont adopté des

lois sur le droit à l'information, tandis que de 20 à 30 autres pays envisagent de le faire, selon une étude récente de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture.

La façon dont le gouvernement fonctionne a changé considérablement. Les ministères et les organismes gouvernementaux apportent constamment des innovations à la prestation électronique des programmes et services. De nouvelles technologies ont transformé la façon de créer, de gérer et de communiquer l'information. Le volume d'information augmente toujours d'une façon exponentielle.

Afin de garantir un accès pour tous, il importe de mettre en œuvre des systèmes techniquement avancés qui viendront appuyer les fonctions d'accès et faciliter la diffusion de l'information. Le traitement des demandes électroniques et les liens avec les modules de communication et de publication des institutions devraient constituer les exigences fondamentales de l'infrastructure. Un tel exercice de modernisation contribuera à la mise en œuvre d'un programme nécessaire de divulgation proactive de l'information selon une méthode opportune et rentable.

La *Loi sur l'accès à l'information* a rarement été révisée. Le seul examen d'origine législative a été réalisé par le Comité permanent de la justice et du Solliciteur général. En 1987, ce dernier a publié le rapport *Une question à deux volets : Comment améliorer le droit d'accès à l'information tout en renforçant les mesures de protection des renseignements personnels*. Dans le rapport, le Comité faisait valoir que la Loi était d'une « importance semblable » à celle de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Par la suite, les tribunaux affirmaient que les droits contenus dans les lois sur l'accès à l'information et sur la protection des renseignements personnels constituaient des droits démocratiques fondamentaux et accordaient à ces lois une reconnaissance « quasi constitutionnelle ».

Dans son rapport produit pour le dixième anniversaire, le commissaire à l'information John Grace a présenté son dossier de réforme. Il reconnaissait que « bien que la Loi ait permis de garantir le droit d'accès à l'information, elle a aussi fini par représenter une méthode, souvent conflictuelle, de traitement des demandes de renseignements au cas par cas – approche trop lente et trop lourde pour une société de l'information ». De nos jours, la plupart de ses quarante-trois recommandations sont toujours pertinentes et pourraient être intégrées dans une *Loi sur l'accès à l'information* renouvelée.

En 2002, le Groupe d'étude de l'accès à l'information a publié son rapport intitulé *Accès à l'information : comment mieux servir les Canadiens*. Ce rapport exhaustif présentait 139 recommandations de réforme législative, administrative et culturelle. Rien n'est ressorti de ce rapport.

De nombreux projets de loi d'initiative parlementaire ont été présentés. Ces projets de loi allaient de modifications apportées à des dispositions précises à des lois prévoyant de vastes mesures de réforme.

Indépendamment des différentes initiatives de réforme, les changements apportés à ce jour ont été modestes. L'article 67.1 a été ajouté en 1999 afin que l'entrave volontaire au droit d'accès devienne une infraction. En 2006, plusieurs modifications ont été apportées à la *Loi sur l'accès à l'information* par la *Loi fédérale sur la responsabilité* (LFR), telles que la codification de l'« obligation de prêter assistance » aux demandeurs et

l'élargissement de la portée de la Loi aux sociétés d'État restantes et à leurs bureaux. Malheureusement, la LFR a également créé de nouvelles exemptions et exclusions s'appliquant aux nouvelles institutions.

En 2005, un avant-projet de loi, intitulé *Loi sur la transparence du gouvernement*, a été déposé devant le Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique. Élaboré par le commissaire à l'information John Reid à la demande du Comité permanent, l'avant-projet prévoyait des changements majeurs à la Loi. L'un des objectifs premiers était de s'attaquer au problème de la « culture de non-divulcation » au sein des milieux politiques et bureaucratiques. Le commissaire Gomery a appuyé l'avant-projet dans son rapport de la phase 2 intitulé *Rétablir l'imputabilité*. J'appuie de façon générale l'avant-projet de loi. Cependant, je crois que les recommandations énoncées dans le présent document devraient être mises en œuvre sans tarder.

## ***Recommandations***

---

**Recommandation numéro 1** : Que le Parlement passe en revue la *Loi sur l'accès à l'information* tous les cinq ans

**Recommandation numéro 2** : Que tous aient le droit de demander l'accès aux documents conformément à la *Loi sur l'accès à l'information* relevant d'une institution gouvernementale

**Recommandation numéro 3** : Que la *Loi sur l'accès à l'information* confère au commissaire à l'information un pouvoir exécutoire pour des questions de nature administrative

**Recommandation numéro 4** : Que la *Loi sur l'accès à l'information* accorde au commissaire à l'information le pouvoir discrétionnaire d'enquêter ou non sur des plaintes

**Recommandation numéro 5** : Que la *Loi sur l'accès à l'information* prévoit un mandat d'éducation du public et de recherche pour le commissaire à l'information

**Recommandation numéro 6** : Que la *Loi sur l'accès à l'information* accorde un mandat consultatif au commissaire à l'information pour les projets de mesures législatives

**Recommandation numéro 7** : Que l'application de la *Loi sur l'accès à l'information* soit élargie de manière à couvrir les documents concernant l'administration générale du Parlement et des tribunaux

**Recommandation numéro 8** : Que la *Loi sur l'accès à l'information* s'applique aux documents confidentiels du Cabinet

**Recommandation numéro 9** : Que la *Loi sur l'accès à l'information* exige que toutes les prorogations au-delà de soixante jours soient approuvées par le commissaire à l'information

**Recommandation numéro 10** : Que la *Loi sur l'accès à l'information* précise les délais pour la réalisation des enquêtes de caractère administratif

**Recommandation numéro 11** : Que la *Loi sur l'accès à l'information* permette aux plaignants de s'adresser directement à la Cour fédérale en cas de refus d'accès

**Recommandation numéro 12** : Que la *Loi sur l'accès à l'information* prévoit des prorogations pour de multiples demandes simultanées provenant d'un seul demandeur

## ***Recommandation numéro 1***

---

### **Que le Parlement passe en revue la *Loi sur l'accès à l'information* tous les cinq ans**

Bien que la *Loi sur l'accès à l'information* stipule qu'un comité parlementaire doit être chargé de « l'examen permanent de l'application de la Loi », le seul examen législatif réalisé a été celui du Comité permanent de la justice et du Solliciteur général en 1986. Le Comité a publié en 1987 un rapport exhaustif intitulé *Une question à deux volets : Comment améliorer le droit d'accès à l'information tout en renforçant les mesures de protection des renseignements personnels*; le gouvernement y a répondu dans le document *Accès et renseignements personnels : les prochaines étapes*. Depuis, des initiatives de réforme ont été mises en œuvre, mais, à l'heure actuelle, aucune disposition ne prévoit d'examens planifiés visant à s'assurer que la Loi traduit toujours les besoins des Canadiens dans un environnement en constante évolution.

La mise en place d'examens réguliers donnerait l'occasion d'examiner et d'améliorer les pratiques et d'harmoniser les lois fédérales avec les normes nationales et internationales. À la limite, ces examens encourageraient, surtout de la part du public, une plus grande sensibilisation aux droits d'accès à l'information et une meilleure connaissance de ceux-ci dans les sphères politiques et bureaucratiques. La *Loi sur la transparence du gouvernement* a proposé l'examen de l'application de la *Loi sur l'accès à l'information* tous les cinq ans.

La recommandation est donc la suivante : que la Loi soit modifiée de manière à exiger que le Parlement réalise un examen tous les cinq ans. Cet échéancier donnerait aux parlementaires la possibilité de cerner tout problème systémique, de repérer les pratiques exemplaires présentes dans d'autres gouvernements et de recommander des modifications aux structures législatives ou administratives.

#### ***Analyse comparative***

L'exigence relative à l'examen des lois sur l'accès à l'information et sur la protection des renseignements personnels sur une base régulière a été enchâssée dans certains régimes plus récents. La *Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques* du gouvernement fédéral stipule qu'elle doit faire l'objet d'un examen par le Parlement tous les cinq ans. La plupart des lois provinciales et territoriales contiennent des dispositions semblables.

Aux États-Unis, la loi *Open Government Act of 2007* a mis en évidence l'importance des examens législatifs. Elle stipule ce qui suit : [traduction]

*Le Congrès devrait passer régulièrement en revue  
l'article 552, titre 5, du Code des États-Unis  
(communément appelé la Freedom of Information Act) en*

*vue de déterminer si d'autres changements et améliorations s'avèrent nécessaires de manière à garantir la transparence et l'accessibilité continues du gouvernement pour la population américaine et pour vérifier que la loi est toujours fondée non pas sur le « besoin » de savoir, mais sur le « droit fondamental » à l'information.*

## ***Recommandation numéro 2***

---

### **Que tous aient le droit de demander l'accès aux documents conformément à la *Loi sur l'accès à l'information***

La *Loi sur l'accès à l'information* accorde le droit de demander et de recevoir de l'information détenue par des institutions fédérales seulement aux citoyens canadiens, aux résidents permanents ainsi qu'aux individus et aux entités constituées en personne morale qui sont présents au Canada. La Loi ne prévoit pas un accès universel. Les entreprises et les individus de l'étranger peuvent obtenir un accès indirect aux mêmes renseignements s'ils engagent des agents ou des courtiers en information canadiens.

Dans une présentation récente destinée au Commissariat à l'information sur la façon de renforcer la *Loi sur l'accès à l'information*, la Commonwealth Human Rights Initiative indiquait que le droit d'accès au Canada n'était pas tout à fait conforme à une convention sur les droits de la personne. Elle notait ce qui suit : [traduction]

*Le Canada, en tant que membre des Nations Unies, a adhéré au Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIRDPC) en 1976. L'article 19 énonce expressément que toute personne a droit « à la liberté de rechercher, de recevoir et de répandre des informations et des idées de toute espèce, sans considération de frontières, sous une forme orale, écrite, imprimée ou artistique, ou par tout autre moyen de son choix. » L'Organisation des États américains et le Commonwealth – dont le Canada fait partie dans les deux cas – ont également adopté des normes minimales sur le droit à l'information qui doivent profiter à tous. Ces normes minimales devraient être à la base du régime d'accès à l'information du Canada.*

Des recommandations découlant d'examen précédents de la Loi préconisaient une modification visant à accorder à « tous » le droit d'accéder aux documents. La *Loi sur la transparence du gouvernement* comprenait la disposition suivante : « Sous réserve des autres dispositions de la présente loi mais nonobstant toute autre loi fédérale, toute personne a droit à l'accès aux documents relevant d'une institution fédérale et peut se les faire communiquer sur demande. »

Avec l'accroissement de la mondialisation, les demandeurs voudront accéder à l'information peu importe où ils se trouvent physiquement. En raison de l'aspect pratique des communications réseautées et de la détermination de l'admissibilité, il devient difficile de maintenir le concept d'accès limité. Il est donc recommandé d'accorder le droit d'accès à tous.

### ***Analyse comparative***

La restriction de l'accès est incompatible avec d'autres normes canadiennes et internationales. Toutes les provinces et la plupart des pays, dont l'Australie, l'Irlande, le Mexique, le Royaume-Uni et les États-Unis, permettent à tous d'accéder à l'information, sans égard à la citoyenneté ni à l'emplacement géographique. Ces administrations signalent que les demandes de l'étranger n'ont pas entraîné une hausse importante du volume de demandes. La seule différence majeure est la suivante : les individus ont le droit de présenter une demande directement au lieu de passer par des agents.

### ***Recommandation numéro 3***

---

#### **Que la *Loi sur l'accès à l'information* confère au commissaire à l'information un pouvoir exécutoire pour des questions de nature administrative**

Le débat entourant les pouvoirs conférés aux commissaires à l'information porte généralement sur l'examen de deux modèles – le modèle de l'ombudsman et le modèle quasi judiciaire. Le modèle de l'ombudsman est basé sur des enquêtes et sur la persuasion tandis que le modèle quasi judiciaire prévoit des pouvoirs exécutoires.

Le commissaire, tout comme d'autres individus qui se consacrent à des activités de recherche des faits et de formulation de recommandations, a présentement le droit de rendre des ordonnances dans le cadre d'enquêtes, y compris des ordonnances de confidentialité pour protéger le caractère confidentiel des enquêtes.

L'adoption d'un troisième modèle est recommandée. Présenté par le Comité permanent de la justice et du Solliciteur général, ce modèle conserve les avantages du rôle consultatif informel que joue le commissaire tout en facilitant le règlement expéditif des questions administratives. Dans son rapport, *Une question à deux volets : Comment améliorer le droit d'accès à l'information tout en renforçant les mesures de protection des renseignements personnels*, le Comité recommandait que le mandat central du commissaire à l'information consistant à formuler des recommandations sur la divulgation soit confirmé, mais que le pouvoir autorisant le commissaire à l'information à rendre des ordonnances exécutoires pour des questions accessoires (se rapportant précisément aux délais, aux frais, aux dispenses de frais et aux prolongations de délai) soit inclus dans les modifications à la *Loi sur l'accès à l'information*.

#### ***Analyse comparative***

Le conseiller spécial du ministre de la Justice, le juge La Forest, s'est penché sur la question dans son rapport intitulé *Les commissariats à l'information et à la protection de la vie privée : fusion et questions connexes*. Il a reconnu le succès remporté par les commissaires en Alberta, en Colombie-Britannique, au Québec, en Ontario et à l'Île-du-Prince-Édouard pour ce qui est de régler des plaintes de manière satisfaisante pour toutes les parties en combinant leurs pouvoirs de rendre des décisions finales en matière de différends, selon un contrôle judiciaire, et leurs pratiques de règlement par voie de conciliation, de médiation et d'autres méthodes non officielles.

Le juge La Forest a invoqué les arguments du Groupe d'étude de l'accès à l'information en faveur des pouvoirs exécutoires :

*Plusieurs utilisateurs seront d'avis qu'un commissaire jouissant de pouvoirs exécutoires constitue un meilleur*

*recours pour les plaignants. En vertu du système actuel, un plaignant qui n'est pas satisfait de la recommandation du commissaire ou de la réponse du gouvernement doit introduire un recours devant la Cour fédérale. Ceci exige beaucoup de temps et de ressources.*

*Dans le modèle exécutoire, le requérant obtient une décision plus rapidement. Ce modèle est davantage régi par des règles et moins ad hoc que le modèle de l'ombudsman. Les commissaires jouissant de pouvoirs exécutoires sont des tribunaux administratifs. Ils rendent des décisions publiques, avec motifs à l'appui, ce qui permet la constitution d'une jurisprudence qui aide grandement les institutions et les usagers à comprendre comment la Loi doit être interprétée et appliquée. En tant que tribunaux administratifs, soumis à l'examen des tribunaux judiciaires, ils doivent respecter des normes rigoureuses quant aux motifs et à l'équité procédurale.*

Cependant, il a ajouté les mises en garde suivantes aux arguments qui précèdent :

*Un modèle quasi judiciaire prévoyant la délivrance d'ordonnances risque de devenir trop formaliste, et d'aboutir à un processus presque aussi coûteux et gruge-temps que les instances judiciaires. On peut également soutenir que l'absence du pouvoir de rendre des ordonnances permet à l'ombudsman conventionnel d'adopter une position plus ferme à l'égard du gouvernement qu'une autorité quasi judiciaire. Il y a également un certain intérêt à confier le règlement des questions litigieuses d'accès et de protection de la vie privée aux tribunaux, où les instances sont généralement publiques. La capacité tant des commissaires que des plaignants de s'adresser aux tribunaux pourrait bien être perçue comme une sanction suffisante en cas de non-respect, surtout en ce qui concerne certaines des questions les plus sensibles qui se posent au niveau fédéral.*

## ***Recommandation numéro 4***

---

### **Que la *Loi sur l'accès à l'information* accorde au commissaire à l'information le pouvoir discrétionnaire d'enquêter ou non sur des plaintes**

La *Loi sur l'accès à l'information* exige que le commissaire à l'information enquête sur toutes les plaintes reçues et qu'il fasse part des conclusions de telles enquêtes. Les plaintes peuvent se rapporter à un large éventail d'enjeux touchant une demande d'accès ou l'obtention d'un accès en vertu de la Loi. Celle-ci ne prévoit aucune disposition qui accorderait au commissaire un quelconque pouvoir discrétionnaire en matière d'enquête.

Il est recommandé que la *Loi sur l'accès à l'information* soit modifiée pour conférer au commissaire à l'information le pouvoir discrétionnaire d'enquêter ou non sur des plaintes. Une telle disposition permettrait au commissaire d'exercer une mesure de contrôle sur le processus de traitement des plaintes et sur l'utilisation des ressources, en veillant à ce que celles-ci soient axées sur des demandes individuelles et des enjeux publics d'importance. Toute décision de ne pas faire enquête sur une plainte pourrait être soumise au processus d'examen judiciaire.

#### ***Analyse comparative***

Les lois sur l'accès à l'information de la plupart des provinces et des territoires accordent aux commissaires le pouvoir de décider de ne pas examiner certaines plaintes reçues. Les lois sur l'accès à l'information et sur la protection des renseignements personnels à la fois de l'Alberta et de l'Île-du-Prince-Édouard confèrent au commissaire le pouvoir discrétionnaire de refuser de mener une enquête quand il est d'avis que le sujet d'une demande d'examen a déjà été traité dans une ordonnance ou dans un rapport d'enquête ou que d'autres [traduction] « circonstances justifient le refus de tenir une enquête ». Une disposition semblable se trouve dans la législation manitobaine.

D'autres provinces, dont la Saskatchewan et le Québec, et deux des territoires, soit les Territoires du Nord-Ouest et le Nunavut, se sont dotés de lois qui donnent d'autres directives sur les circonstances dans lesquelles un commissaire peut décider de ne pas examiner une plainte. Ces administrations ont adopté des dispositions, dont la formulation varie légèrement, qui permettent aux commissaires de refuser ou d'abandonner l'examen d'une plainte quand, par exemple, le commissaire est d'avis que la plainte est futile, qu'elle n'est pas faite de bonne foi, qu'elle est frivole ou vexatoire ou qu'elle équivaut à un abus en matière de droit d'accès.

## ***Recommandation numéro 5***

---

### **Que la *Loi sur l'accès à l'information* prévoi.e un mandat d'éducation du public et de recherche pour le commissaire à l'information**

En 1987, dans le document *Accès et renseignements personnels : les prochaines étapes*, le gouvernement énonçait ce qui suit en guise de réponse à une recommandation formulée par le Comité permanent de la justice et du Solliciteur général :

*Pour que la Loi sur l'accès à l'information soit plus efficace, il est essentiel de s'assurer qu'elle est mieux connue et comprise du public [...] Par ailleurs, le gouvernement modifiera la Loi sur l'accès à l'information de manière à inclure un mandat d'éducation du public à l'intention du Commissariat à l'information.*

L'obtention de l'accès à l'information contenue dans les documents institutionnels est essentielle à la participation efficace des citoyens au processus démocratique. Les études de la *Loi sur l'accès à l'information* réaffirment constamment que les Canadiens, en général, ne connaissent pas ou ne comprennent pas les droits que leur accordent les dispositions législatives. De plus, ces études recommandent que les dispositions législatives soient modifiées de manière à reconnaître le rôle du commissaire à l'information pour ce qui est de sensibiliser le public à la Loi et à l'accès aux renseignements gouvernementaux en général.

La *Loi sur la transparence du gouvernement* comprenait une telle proposition. Le juge La Forest, dans son étude des commissariats à l'information et à la protection de la vie privée, a reconnu l'importance de cette fonction quand il a déclaré qu'« il est nécessaire d'inculquer au sein du gouvernement des normes en matière d'accès et de protection de la vie privée; de même, il est nécessaire de sensibiliser le public à ses droits à l'accès et à la protection de sa vie privée et de l'informer des menaces que font peser sur ces droits les progrès technologiques et l'évolution sociale et législative ».

Un mandat d'éducation du public et de recherche sur les droits d'accès est tout à fait compatible avec les responsabilités du commissaire à l'information. Les expériences vécues ailleurs ont démontré que cela ne représente aucun risque pour l'impartialité du Commissariat. Le mandat permettra de s'assurer que les Canadiens connaissent leurs droits à l'information et qu'ils savent comment les exercer. Finalement, il favorise un dialogue éclairé et la reddition de comptes. Il est donc recommandé de modifier la *Loi sur l'accès à l'information* de manière à accorder un mandat d'éducation du public et de recherche au commissaire à l'information.

### **Analyse comparative**

De nombreuses lois sur l'accès à l'information du Canada et d'autres pays ont prévu un volet d'éducation et de recherche qui autorise explicitement les commissaires à promouvoir la compréhension par le public de ses droits d'accès et à mener des travaux de recherche sur des enjeux touchant le droit de savoir du public. Relativement à la responsabilité consistant à [traduction] « vérifier l'application de la Loi pour garantir l'atteinte de ses objectifs », la *Freedom of Information and Protection of Privacy Act* de la Colombie-Britannique confère explicitement au commissaire le mandat [traduction] « de faire connaître la Loi au public » et « d'effectuer ou de commander des recherches sur tout élément influant sur l'atteinte des objectifs de la Loi ».

La *Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques* du Canada offre un excellent modèle de mandat d'éducation du public. Elle stipule que le « commissaire est tenu d'élaborer et de mettre en œuvre des programmes d'information publique afin de faire mieux connaître la présente loi et son objet » et « d'entreprendre des recherches portant sur la protection des renseignements personnels et d'en publier les résultats ». Grâce à ce mandat, le commissaire à la vie privée a obtenu des résultats remarquables pour ce qui est d'informer les Canadiens de leurs droits en matière de protection de la vie privée lorsqu'il est question des renseignements personnels détenus par des organisations du secteur privé et a lancé un programme de recherche exhaustif ayant mené à la production d'études importantes sur des enjeux liés à la protection de la vie privée. Le commissaire à la vie privée a demandé que la *Loi sur la protection des renseignements personnels* soit mise à jour en vue d'intégrer un mandat semblable.

## **Recommandation numéro 6**

---

### **Que la *Loi sur l'accès à l'information* accorde un mandat consultatif au commissaire à l'information pour les projets de mesures législatives**

Les commissaires fédéraux à l'information ont souvent jugé important, dans le cadre de leur rôle et de leurs responsabilités, de commenter les répercussions possibles des projets de mesures législatives. Cette fonction n'est pas définie explicitement dans les lois.

Le *Rapport du Groupe d'étude de l'accès à l'information* mentionnait ce qui suit :

*Nous croyons que, dans bien des situations, le Secrétariat du Conseil du Trésor ou une institution fédérale bénéficierait des conseils du commissaire à l'information, par exemple, sur un projet de loi, de règlement, de politique ou un programme qui auraient un effet sur l'accès à l'information, sur des lignes directrices, sur l'administration de la Loi dans une institution et sur les pratiques et politiques en matière de gestion de l'information.*

Le juge La Forest a appuyé ce point de vue dans son rapport intitulé *Les commissariats à l'information et à la protection de la vie privée : fusion et questions connexes*. Il recommandait ce qui suit :

*La Loi sur l'accès à l'information et la Loi sur la protection des renseignements personnels devraient être modifiées de manière à conférer aux commissaires le pouvoir explicite de commenter les programmes gouvernementaux touchant les questions à l'égard desquelles ils ont compétence. Idéalement, le gouvernement devrait se voir imposer l'obligation corrélative de solliciter, le plus tôt possible, l'avis des commissaires relativement à ces programmes.*

La *Loi sur la transparence du gouvernement* proposait d'accorder un mandat consultatif au commissaire à l'information. La disposition stipulait que « le commissaire à l'information a la responsabilité générale de surveiller l'application de la présente loi afin d'assurer l'atteinte de ses objectifs. Par conséquent, il peut présenter publiquement ses observations sur les incidences, au plan de la transparence et de la responsabilité, des plans législatifs ou des programmes gouvernementaux proposés. »

Il est donc recommandé que la *Loi sur l'accès à l'information* reconnaisse explicitement le rôle du commissaire à l'information lorsqu'il est question de donner des conseils à des institutions concernant des projets de mesures législatives. Les institutions devraient être tenues d'aviser et de consulter le commissaire relativement à toute question de nature législative pouvant avoir une incidence sur le droit des Canadiens d'accéder à de l'information gouvernementale.

### ***Analyse comparative***

De nombreuses administrations prévoient une telle disposition dans leur législation. Les lois sur l'accès à l'information et sur la protection des renseignements personnels à la fois de l'Alberta et de la Colombie-Britannique énoncent précisément que [traduction] « le commissaire a la responsabilité générale de surveiller l'application de la Loi afin d'assurer l'atteinte de ses objectifs et peut commenter les répercussions en matière d'accès à l'information ou de protection des renseignements personnels des plans législatifs ou des programmes proposés par les organismes publics ».

## ***Recommandation numéro 7***

---

### **Que l'application de la *Loi sur l'accès à l'information* soit élargie de manière à couvrir les documents concernant l'administration générale du Parlement et des tribunaux**

Avec sa *Loi sur l'accès à l'information*, le gouvernement fédéral n'a pas suivi le rythme de ses homologues provinciaux, territoriaux et internationaux sur le plan de la couverture des institutions. Présentement, la Loi ne s'applique pas au Sénat, à la Chambre des communes, à la Bibliothèque du Parlement ou au système judiciaire.

En 1986, dans *Une question à deux volets : Comment améliorer le droit d'accès à l'information tout en renforçant les mesures de protection des renseignements personnels*, le Comité permanent de la justice et du Solliciteur général recommandait que la Loi s'applique au Sénat, à la Chambre des communes, sauf aux bureaux des sénateurs et des députés, ainsi qu'à la Bibliothèque du Parlement. Il faisait également mention de la nécessité de protéger le privilège parlementaire.

La recommandation a été réitérée dans le *Rapport de 2002 du Groupe d'étude de l'accès à l'information, Accès à l'information : comment mieux servir les Canadiens*. Le Groupe d'étude avait aussi envisagé un processus de recours modifié pour régler les plaintes sur le traitement des demandes visant l'obtention de tels documents.

Les Canadiens s'attendent à ce que tous les organismes financés par des fonds publics soient tenus de rendre des comptes publiquement en vertu des lois sur l'accès à l'information. Il est donc recommandé que les documents administratifs du Sénat, de la Chambre des communes, de la Bibliothèque du Parlement et du pouvoir judiciaire du gouvernement soient couverts par la Loi, sous réserve des dispositions protégeant les privilèges parlementaires et l'immunité judiciaire.

#### ***Analyse comparative***

Certains pays ou administrations, comme l'Alberta, Terre-Neuve-et-Labrador, le Royaume-Uni, l'Australie et l'Irlande, couvrent le Parlement dans leurs lois. Les exemptions relatives aux privilèges parlementaires et les dispositions visant l'exclusion des documents personnels, politiques et des électeurs prennent différentes formes. Les lois ne couvrent pas les bureaux des parlementaires. La *Freedom of Information Act 2000* du Royaume-Uni prescrit que l'information est exemptée si [traduction] « l'exemption est nécessaire pour prévenir une transgression des privilèges de l'une ou l'autre chambre du Parlement. »

Les documents administratifs des tribunaux devraient être mis à la disposition du public en vertu des lois sur l'accès à l'information. Dans certaines administrations, comme l'Alberta et la Colombie-Britannique, les lois s'appliquent à tous les documents

[traduction] « y compris les documents administratifs des tribunaux ». Des exclusions sont prévues pour les documents contenus dans des dossiers de la Cour, pour les documents des juges ainsi que pour les notes personnelles, communications ou avant-projets d'ordonnance de personnes ayant une capacité juridique ou quasi juridique.

## ***Recommandation numéro 8***

---

### **Que la *Loi sur l'accès à l'information* s'applique aux documents confidentiels du Cabinet**

La *Loi sur l'accès à l'information* ne s'applique pas aux renseignements confidentiels du Conseil privé de la Reine pour le Canada, qui comprennent les documents du Cabinet et ceux des comités du Cabinet. La Loi donne une liste représentative des types de documents qui sont des documents confidentiels. Une fois qu'il a été décidé qu'un document est confidentiel, ni le commissaire à l'information ni la Cour fédérale ne peut l'examiner. Cependant, l'exclusion ne s'applique pas si les documents existent depuis plus de vingt ans ou s'il s'agit de documents de travail, si les décisions auxquelles les documents se rapportent ont été rendues publiques ou si une période de quatre ans s'est écoulée depuis la prise des décisions.

Le rôle du Cabinet dans un système britannique de Parlement et la nécessité de protéger le processus décisionnel du Cabinet sont bien compris. Cependant, l'expérience acquise au sein d'autres gouvernements provinciaux, territoriaux et étrangers de style britannique a démontré que les travaux et les décisions du Cabinet peuvent être protégés adéquatement sans les exclure de la portée de la Loi.

La *Loi sur la transparence du gouvernement* proposait de modifier la *Loi sur l'accès à l'information* de manière à ce que les documents confidentiels du Conseil privé de la Reine pour le Canada puissent faire l'objet d'une exemption obligatoire de divulgation. Elle définit en profondeur ce que sont des documents confidentiels du Cabinet. Elle couvre l'information dont la divulgation révélerait la teneur des travaux du Conseil et des discussions entre les ministres. La définition générale demeurerait valide advenant des changements au processus de traitement des dossiers du Cabinet ainsi qu'à la nature et aux types de documents. À l'instar des autres dispositions d'exemption, un refus de divulgation aurait fait l'objet d'une enquête menée par le commissaire à l'information et d'un examen effectué par la Cour fédérale. Cette approche serait conforme au principe de la Loi selon lequel les décisions relatives à la divulgation de renseignements gouvernementaux devraient faire l'objet d'un examen indépendant du gouvernement.

La situation relative aux documents confidentiels du Cabinet fait constamment l'objet de discussions depuis l'entrée en vigueur de la Loi. Bien qu'il y ait eu quelques différences sur la façon de régler la question, la majorité des rapports ont recommandé que les documents confidentiels soient traités comme des exemptions et non comme des exclusions. Il est donc recommandé que la *Loi sur l'accès à l'information* s'applique aux documents confidentiels du Cabinet au moyen d'exemptions discrétionnaires.

#### ***Analyse comparative***

La plupart des provinces et des territoires du Canada ont prévu des exemptions pour les documents du Cabinet et non des exclusions. Les exemptions sont assorties de délais

allant de dix à vingt-cinq ans. De plus, la plupart des lois ne précisent pas le type de documents, mais se concentrent plutôt sur l'information qui pourrait révéler la « teneur des travaux » du Cabinet. Ce concept se retrouve dans les lois de l'Alberta, de la Colombie-Britannique, de l'Ontario et de l'Île-du-Prince-Édouard. L'Alberta et la Colombie-Britannique prévoient aussi un droit de dérogation dans l'intérêt public tandis que l'Ontario prévoit un droit de dérogation limité dans l'intérêt public.

En Nouvelle-Zélande, l'*Official Information Act 1982* donne une définition très générale de ce que sont des renseignements officiels aux fins de la Loi. Le terme signifie [traduction] « tout renseignement détenu par un ministre de la Couronne dans l'exercice officiel de ses fonctions ». La Nouvelle-Zélande encourage la pratique de la divulgation proactive des documents du Cabinet. Voici ce que déclarait Marie Shroff, la commissaire néo-zélandaise et ancienne secrétaire de Cabinet, dans un discours prononcé lors de la conférence FOI Live 2005 tenue à Londres en juin 2005 et intitulé [traduction] *La Loi sur l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels : l'histoire de la Nouvelle-Zélande*.

[Traduction] « Pour terminer cette liste de mesures pratiques, j'ai gardé la technique de divulgation proactive. Si vous consultez n'importe quel site Web du gouvernement ou du secteur public de la Nouvelle-Zélande, vous trouverez le texte intégral des documents et des décisions du Cabinet et parfois même une longue liste de documents de discussion sur des enjeux de nature hautement délicate de la politique gouvernementale pour lesquels des présentations publiques sont habituellement demandées. À titre d'exemple, le Trésor et le ministère des Transports ont publié de récents documents du Cabinet sur leurs sites Web : pour les Transports, une décision majeure concernant les routes; quant au Trésor, un programme d'économies formant une partie importante du Budget 2005 annoncé le mois passé. »

## ***Recommandation numéro 9***

---

### **Que la *Loi sur l'accès à l'information* exige que toutes les prorogations au-delà de soixante jours soient approuvées par le commissaire à l'information**

Le délai de réponse à une demande d'accès à l'information est de trente jours civils après la réception de la demande. La période peut être prolongée « de façon raisonnable » si la demande nécessite le traitement d'un grand volume de documents qui nuirait aux activités de l'institution, s'il est impossible de terminer les consultations externes dans les trente jours ou si des exigences d'avis à des tiers s'appliquent.

Les institutions doivent aviser le commissaire à l'information de toute prorogation de plus de trente jours. Il n'existe pas de limite quant à la durée de la prorogation ni de critère précisant de qui est « raisonnable ». Les institutions ne se conforment pas unanimement à l'exigence consistant à aviser le commissaire des prorogations. Même si les institutions se trouvent dans une situation de « présomption de refus » une fois les délais dépassés, la *Loi sur l'accès à l'information* ne prévoit aucune pénalité ni sanction dans de tels cas.

En principe, on devrait avoir recours aux prorogations seulement dans des cas exceptionnels et elles ne devraient pas entraver indûment la communication d'information aux demandeurs. Dans ses *Fiches de rendement 2007-2008 et problèmes systémiques influant sur l'accès à l'information au Canada*, le commissaire a étudié le recours croissant aux prorogations et leur durée. Il s'est dit préoccupé par « l'absence des freins et contrepoids nécessaires pour empêcher les abus et faire en sorte que les institutions recourent aux prorogations de délai pour des motifs légitimes et bien documentés ».

Une surveillance plus étroite est nécessaire pour s'assurer que les prorogations ne nuisent pas à la communication opportune de l'information. Il faudrait élaborer des critères détaillés pour aider les institutions à définir ce qui constitue un délai raisonnable. Il est donc recommandé que la Loi soit modifiée de manière à inclure une disposition exigeant que toute prorogation de plus de soixante jours au-delà du délai initial de trente jours soit approuvée par le commissaire à l'information. Finalement, les institutions qui sont réputées avoir refusé l'accès à de l'information devraient perdre le droit d'imposer des frais.

### ***Analyse comparative***

Plusieurs provinces et territoires ont mis en place des processus en vertu desquels des organismes publics peuvent obtenir des prorogations par rapport aux délais initiaux. Terre-Neuve-et-Labrador et la Saskatchewan autorisent des prorogations maximales de trente jours. Le Québec permet une prorogation maximale de dix jours. Des prorogations

de trente jours ou plus peuvent être accordées sur approbation des commissaires en Alberta, en Colombie-Britannique, au Manitoba, en Nouvelle-Écosse et à l'Île-du-Prince-Édouard.

Aux États-Unis, les institutions qui ne répondent pas aux demandes dans le délai prescrit de vingt jours sont limitées dans l'évaluation des frais. Elles ne peuvent imposer de frais de recherche, ou exiger des frais de reproduction si la demande provient des médias ou d'une institution d'enseignement ou à vocation scientifique, sauf en cas de circonstances inhabituelles ou exceptionnelles entourant le traitement de la demande. La *Freedom of Information Act* comprend également une disposition qui permet aux demandeurs de réclamer un traitement accéléré s'ils sont en mesure de démontrer que la demande est d'une « nécessité impérative ».

## ***Recommandation numéro 10***

---

### **Que la *Loi sur l'accès à l'information* précise les délais pour la réalisation des enquêtes de caractère administratif**

La *Loi sur l'accès à l'information* n'impose pas de délais précis au commissaire à l'information pour faire enquête sur des plaintes de caractère administratif. Par ailleurs, une fois qu'une enquête a été lancée, les institutions ont souvent de la difficulté à répondre rapidement en présentant les documents et les arguments nécessaires. Ces facteurs entraînent une frustration chez les plaignants en raison du non-règlement de leurs plaintes de manière opportune.

Le projet de *Loi sur la transparence du gouvernement* suggérait ce qui suit : « L'enquête menée au sujet d'une plainte visée au présent article doit être achevée dans les cent vingt jours après que la plainte a été reçue ou formulée par le commissaire à l'information, à moins que celui-ci n'avise le plaignant, le responsable de l'institution fédérale et tout tiers touché par la plainte qu'il proroge le délai et qu'il n'indique la date prévue de la fin de l'enquête. »

Le Groupe d'étude de l'accès à l'information a mentionné que les commissaires provinciaux l'avaient informé que l'imposition de délais s'était avérée efficace dans la tenue de leurs enquêtes. Il a aussi souligné que le Commissariat à l'information ainsi que les institutions auraient à modifier leurs processus et à se doter des ressources nécessaires afin de respecter les délais imposés pour les enquêtes. Il est donc recommandé que la *Loi sur l'accès à l'information* soit modifiée de façon à prévoir un délai de quatre-vingt-dix jours pour la réalisation des enquêtes de caractère administratif.

### ***Analyse comparative***

Citant une combinaison de dispositions législatives de l'Alberta, de la Colombie-Britannique et du Manitoba, le Groupe d'étude a formulé la recommandation suivante :

*[Q]ue la Loi soit modifiée pour obliger le commissaire à l'information à terminer ses enquêtes dans les 90 jours et lui conférer le pouvoir discrétionnaire de prolonger raisonnablement cette période, au besoin, en donnant avis de la prorogation au plaignant, à l'institution et aux tiers.*

## ***Recommandation numéro 11***

---

**Que la *Loi sur l'accès à l'information* permette aux plaignants de s'adresser directement à la Cour fédérale en cas de refus d'accès**

La *Loi sur l'accès à l'information* ne prévoit pas de mécanisme au moyen duquel les plaignants ont directement accès à la Cour fédérale en cas de refus d'accès. Avant qu'un plaignant puisse demander à la Cour fédérale d'examiner la décision d'un responsable du gouvernement de refuser l'accès aux documents demandés, le commissaire à l'information doit mener son enquête.

Pour certains demandeurs, l'examen en deux étapes prévu dans la Loi va à l'encontre du principe d'accès opportun aux documents demandés. Selon certains facteurs comme la complexité des enjeux soulevés et le nombre d'exemptions demandées, le commissaire n'est pas toujours en mesure de terminer son enquête sur des plaintes concernant des refus d'accès dans un laps de temps moindre. Par conséquent, le délai requis pour obtenir le règlement exécutoire d'une plainte peut s'avérer excessif. Il est donc recommandé d'offrir aux plaignants la possibilité de s'adresser directement à la Cour fédérale en cas de refus d'accès.

### ***Analyse comparative***

L'*Access to Information and Protection of Privacy Act* de Terre-Neuve-et-Labrador offre le choix au demandeur. Celui-ci peut décider de faire appel directement à la Cour. Si le demandeur choisit cette option, il ne pourra demander au commissaire d'examiner la décision.

Une autre approche consisterait à permettre au plaignant de présenter une demande d'examen judiciaire directement à la Cour fédérale quand la plainte concerne un refus d'accès et que le plaignant n'a pas reçu le rapport des constatations du commissaire dans le délai prescrit.

## ***Recommandation numéro 12***

---

**Que la *Loi sur l'accès à l'information* prévoit des prorogations pour de multiples demandes simultanées provenant d'un seul demandeur**

La *Loi sur l'accès à l'information* accorde aux dirigeants d'institutions fédérales la possibilité de prolonger raisonnablement les délais de réponse au-delà du délai initial de trente jours dans certaines situations. C'est le cas lorsque la demande vise un grand nombre de documents ou qu'elle nécessite une recherche dans un nombre élevé de documents et que le respect du délai initial nuirait de manière déraisonnable aux activités de l'institution gouvernementale.

À l'heure actuelle, la disposition relative aux prorogations ne peut s'appliquer si le fait de répondre à de multiples demandes simultanées d'une même personne nuit aux activités d'une institution gouvernementale. Cela signifie que des ressources considérables peuvent être affectées au même demandeur sans possibilité de prolonger la période de réponse à de multiples demandes simultanées.

La *Loi sur la transparence du gouvernement* proposait de modifier la *Loi sur l'accès à l'information* grâce à une disposition qui statuait que les délais pouvaient être prolongés de manière raisonnable quand « l'observation du délai initial risque d'entraver de façon sérieuse le fonctionnement de l'institution et que la demande vise un grand nombre de documents, exige des recherches dans un grand nombre de documents, ou fait partie d'un groupe de demandes visant un grand nombre de documents qui portent sur le même sujet et ont été présentées par le même demandeur au cours d'une période de trente jours ».

Afin d'assurer que les droits d'accès de tous les demandeurs sont respectés, il est recommandé que les institutions gouvernementales aient la possibilité, sur approbation du commissaire à l'information, de demander des prorogations quand le fait de répondre à de multiples demandes simultanées provenant d'un même demandeur risque de nuire de manière déraisonnable aux activités de leur organisation.

### ***Analyse comparative***

Les lois sur l'accès à l'information de quatre provinces canadiennes prévoient la prolongation des délais fixés pour répondre à de multiples demandes provenant d'un même demandeur.

En Saskatchewan, l'obtention d'une prorogation raisonnable est possible quand la demande vise l'accès à un nombre élevé de documents, ou qu'elle nécessite une recherche dans un grand nombre de documents, ou que le nombre de demandes est élevé et que l'accomplissement du travail dans le délai initial nuirait de manière déraisonnable aux activités de l'institution gouvernementale.

Les lois de l'Alberta et de l'Île-du-Prince-Édouard comptent une disposition autorisant des prorogations, avec la permission du commissaire, [traduction] « si de multiples demandes simultanées ont été présentées par le même demandeur ou si de multiples demandes simultanées ont été présentées par deux ou plusieurs demandeurs qui travaillent pour le compte de la même organisation ou en collaboration ».

En Colombie-Britannique, le commissaire accorde des prorogations aux institutions gouvernementales [traduction] « si le commissaire estime qu'il est juste et raisonnable de le faire, selon ce qu'il juge approprié ». Le commissaire à l'information pourrait convenir que la présentation de multiples demandes simultanées par le même demandeur représente, de façon plausible, une situation pour laquelle il serait approprié d'accorder une telle prorogation.

Ailleurs dans le monde, l'Irlande autorise des prorogations limitées dans des circonstances semblables. Quand le respect du délai initial de deux semaines après la réception d'une demande n'est pas raisonnablement possible parce que la demande se rapporte à un tel nombre de documents ou en raison du nombre de demandes concernant les documents qui ont déjà été présentées, le dirigeant de l'institution gouvernementale irlandaise a la possibilité de prolonger le délai jusqu'à un maximum de quatre semaines.