



CHAMBRE DES COMMUNES
HOUSE OF COMMONS
CANADA

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

ETHI • NUMÉRO 003 • 1^{re} SESSION • 42^e LÉGISLATURE

TÉMOIGNAGES

Le jeudi 25 février 2016

—
Président

M. Blaine Calkins

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

Le jeudi 25 février 2016

●(0845)

[Traduction]

Le président (M. Blaine Calkins (Red Deer—Lacombe, PCC)): Bonjour tout le monde. Merci à tous d'être ici ce matin, malgré le mauvais temps. Il manque encore certaines personnes, mais je crois que nous sommes assez nombreux pour commencer.

Je suis ravi d'accueillir de nouveau la commissaire à l'information du Canada, Mme Suzanne Legault, qui est accompagnée de Nancy Bélanger, avocate générale et directrice des Services juridiques et de Jacqueline Strandberg, avocate aux Services juridiques.

Nous sommes au début d'une nouvelle étude. Nous n'en connaissons pas encore la durée, mais le Comité a déjà été saisi d'une motion tendant à l'examen de la Loi sur l'accès à l'information.

Nous vous sommes très reconnaissants de comparaître de nouveau aussi rapidement, madame Legault, puisque la dernière fois était mardi. Si vous voulez bien nous présenter vos collaboratrices, vous pourrez ensuite faire votre déclaration préliminaire. Nous vous écouterons avec plaisir, puisque nous en sommes au début de cette nouvelle étude.

Mme Suzanne Legault (commissaire à l'information du Canada, Commissariat à l'information du Canada): Merci beaucoup, monsieur le président. Bonjour à vous aussi.

Je suis accompagnée ce matin de Nancy Bélanger. Nancy est l'avocate générale de mon bureau. En plus de donner des avis juridiques, elle supervise tous les types de litiges que nous pouvons avoir et contribue à l'ensemble des dossiers d'enquête, surtout les plus complexes. On la consulte en fait pour tout ce qui se passe au Commissariat à l'information du Canada.

Je suis aussi accompagnée de Jacqueline Strandberg. Jacqueline est avocate au sein du groupe de Nancy. Elle a joué un rôle essentiel dans la production du rapport dont nous discuterons ce matin.

Sur ce, monsieur le président, je vais y aller avec ma déclaration préliminaire. Je serai très brève.

Je vous remercie et je remercie les membres du Comité de me fournir l'occasion de vous entretenir de mon rapport spécial à l'intention du Parlement, qui s'intitule « Viser juste pour la transparence » et qui contient mes recommandations sur la modernisation de la Loi sur l'accès à l'information.

Lors de ma présentation devant le Comité, mardi dernier, j'ai recommandé que ce dernier rende prioritaire la modernisation de la Loi sur l'accès à l'information. Après plus de 30 ans d'existence, il est maintenant temps de prendre des mesures audacieuses afin de transformer ladite loi.

Un éminent expert dans le domaine de l'accès à l'information, le professeur Alasdair Roberts, a écrit ce qui suit en 2012:

Partout dans le monde, la compréhension de l'importance de la transparence gouvernementale a progressé considérablement. Nous connaissons beaucoup mieux les éléments efficaces et ceux qui ne conviennent pas en rapport avec la loi sur le droit à l'information. Nous savons également qu'un régime de gouvernement responsable est résilient. Les craintes voulant que l'ordre constitutionnel soit bouleversé à la suite de l'adoption d'une loi de cette nature étaient exagérées. On peut s'inspirer de nombreuses expériences pour la mise à jour de la Loi sur l'accès à l'information et il n'y a aucune raison de ne pas faire preuve d'audace à cet égard.

●(0850)

[Français]

Les recommandations contenues dans mon rapport sont dictées par la législation à l'échelle provinciale, territoriale et internationale. Elles sont aussi basées sur les rapports annuels précédents, les lois types à travers le monde, les propositions de réforme faites par mes prédécesseurs et des parlementaires, ainsi que toutes les révisions précédentes de la Loi. J'ai également rédigé ces recommandations en me fondant sur ma propre expérience, après avoir mené plus de 10 000 enquêtes au cours de mon mandat actuel. Ces recommandations sont inspirées des normes les plus élevées et des pratiques exemplaires sur le plan de la législation en matière d'accès à l'information.

Les recommandations ont pour but de permettre à la population canadienne d'examiner de façon plus approfondie les activités et les décisions du gouvernement en élargissant le champ d'application de la Loi à toutes les institutions publiques, y compris celles qui reçoivent du financement de la part du gouvernement.

Les recommandations visent à renforcer le cadre de gestion de l'information afin de donner l'assurance que le gouvernement demeure responsable et transparent. Les recommandations ont également pour but d'assurer la rapidité du traitement des demandes. Comme l'a si bien dit la toute première commissaire à l'information, Mme Hansen, le fait de retarder l'accès à l'information détruit l'objet même de la loi.

[Traduction]

Les recommandations visent à permettre l'atteinte du juste équilibre entre la transparence et la protection d'intérêts spécifiques qui exigent une protection. Elles sont compatibles avec les objectifs du gouvernement ouvert, notamment avec la divulgation favorisant la responsabilisation des décideurs et la participation des citoyens aux processus de la politique publique et à la prise de décisions. Afin d'encourager la divulgation maximale, les exceptions devraient être restreintes pour viser uniquement à protéger les intérêts qui doivent l'être. Ces exceptions devraient aussi être discrétionnaires, fondées sur un critère subjectif, limitées dans le temps et soumises à la primauté de l'intérêt public.

Les recommandations ont pour but de favoriser une surveillance efficace basée sur des facteurs fondamentaux tels que la capacité à passer en revue tous les documents et à délivrer des ordonnances exécutoires. En fait, 68 % de l'ensemble des pays qui ont mis en oeuvre une loi sur l'accès à l'information au cours des 10 dernières années illustrent un modèle exécutoire. Au Canada, la Colombie-Britannique, l'Alberta, l'Ontario, le Québec, l'Île-du-Prince-Édouard et, dans une certaine mesure, Terre-Neuve, détiennent des pouvoirs d'ordonnance.

Les recommandations ont pour but d'harmoniser la Loi avec les initiatives pour un gouvernement ouvert, comme de publier les renseignements d'intérêt public, de divulguer plus de renseignements relatifs aux remboursements des subventions, des prêts et des contributions et d'imposer aux institutions l'obligation d'adopter des systèmes de publication proactive des renseignements.

[Français]

Les recommandations visent l'introduction d'un régime complet de sanctions visant à traiter les actes intentionnels qui sont contraires au droit quasi constitutionnel de l'accès à l'information.

Finalement, les recommandations ont pour but de régler plusieurs inefficacités et questions de longue date liées au système d'accès à l'information.

Permettez-moi de vous donner quelques exemples concrets de questions qui exigent une solution législative.

En ce qui concerne le champ d'application de la loi, la Cour suprême du Canada a conclu que les cabinets des ministres n'étaient pas des institutions assujetties à la Loi. Les décisions des ministres ont pourtant des répercussions importantes pour les Canadiens et les Canadiennes. Les ministres doivent rendre compte à la population en ce qui concerne l'administration de leurs domaines de responsabilité. Étant donné la décision de la Cour suprême du Canada, seule une modification législative pourra réussir à élargir le champ d'application de la Loi de manière à y assujettir leur cabinet.

En matière de gestion de l'information, il existe des preuves documentées de violations graves, par la fonction publique, à l'obligation de celle-ci de créer et de préserver l'information ayant une valeur opérationnelle. Les exemples récents comprennent le scandale de la triple suppression en Colombie-Britannique, de même que mon rapport sur l'utilisation de la messagerie texte. Les commissaires à l'information de partout au pays ont récemment cosigné une résolution conjointe en janvier. Cette résolution demande à leur gouvernement respectif d'adopter une obligation légale de documenter.

•(0855)

[Traduction]

En ce qui concerne la rapidité des réponses, monsieur le président, les retards font l'objet de nombreuses plaintes formulées par les demandeurs. Actuellement, 40 % de ma charge de travail consiste à traiter des plaintes administratives liées à des retards. Le système au grand complet gagnerait en efficacité si nous nous attaquions à la question de la rapidité des réponses. Un cas en particulier est un exemple flagrant d'un manque de rigueur dans l'application de la Loi. L'an dernier, la Cour fédérale a finalement rendu sa décision dans une cause que j'avais portée à son attention et dans laquelle je faisais valoir qu'une prorogation de délai de 110 jours de la part du ministère de la Défense nationale était déraisonnable. Bien que l'on prévoit que la décision de la Cour d'appel fédérale aura un effet positif sur le respect des délais, le cadre législatif actuel est incompatible avec des normes progressistes. Que j'aie dû me rendre

jusqu'à la Cour d'appel fédérale pour me faire confirmer qu'un tel délai était déraisonnable et contrevenait à la loi est on ne peut plus révélateur.

En matière de divulgation maximale, la Cour suprême du Canada a récemment interprété de manière très large l'exception relative aux avis au gouvernement de la Loi sur l'accès à l'information de l'Ontario. Selon l'interprétation de la Cour, les renseignements qu'il convient de ne pas divulguer afin de protéger la formulation d'avis libres et francs ne sont pas, loin de là, les seuls renseignements touchés par cette décision. L'exception correspondante dans la loi fédérale, à l'article 21, présente une formulation similaire à celle de la loi ontarienne. Avant la décision de la Cour, l'article 21 était déjà considéré comme une exception extrêmement large. La portée de cette exception doit être restreinte sur le plan législatif afin de permettre l'atteinte du juste équilibre entre la protection de l'élaboration efficace des politiques, des priorités et des décisions d'une part, et la transparence de la prise de décisions d'autre part.

Pour ce qui est du renforcement de la surveillance, la capacité de la commissaire à délivrer des ordonnances assurerait que le traitement des demandes est plus ponctuel, instillerait davantage de discipline et de prévisibilité, inciterait les institutions à réaliser des représentations exhaustives et complètes pour la commissaire dès le début, créerait une jurisprudence qui augmentera au fil du temps, et les demandeurs et les institutions auraient alors des directives claires quant à la position de la commissaire sur les obligations des institutions en vertu de la Loi.

Nous devons souvent réenquêter sur des questions qui ont été abordées maintes et maintes fois par les commissaires précédents au lieu de pouvoir nous fier à un corpus de précédents qui permettrait de tirer bien des choses au clair, et je dois dire qu'il s'agit d'un des aspects les plus frustrants de notre travail, monsieur le président. Nous gagnerions énormément en efficacité si nous n'avions pas à refaire le même travail encore et encore.

Afin d'aider le Comité, je produirai dans les jours à venir une présentation écrite comportant des notes de renvoi pour chacune des 85 recommandations. J'ai fourni un aperçu du premier chapitre au Comité. Nous n'avions tout simplement pas le temps de tout traduire avant aujourd'hui, mais si on résume, monsieur le président, ce tableau vise à expliquer en un coup d'oeil d'où viennent les recommandations, où elles ont été discutées auparavant et pourquoi nous les avons retenues. Je remettrai également au Comité une fiche d'information qui énoncera les diverses propositions relatives à la modification de la Loi depuis son entrée en vigueur, en 1983.

En terminant, j'aimerais réitérer que les changements proposés dans mon rapport s'imposent depuis très longtemps et qu'ils sont indispensables. Une loi sur l'accès à l'information moderne aiderait les Canadiens à exercer leur droit à l'information. Elle faciliterait également la création d'une culture du gouvernement qui est ouverte par défaut. À mon avis, si nous ne modernisons pas sérieusement la Loi sur l'accès à l'information, nous devons mettre une croix sur ce changement de culture, qui est pourtant essentiel à l'instauration du gouvernement ouvert et transparent que souhaite l'équipe présentement au pouvoir.

Une loi moderne permettrait enfin de rétablir la position de chef de file du Canada à l'échelle mondiale en matière d'accès à l'information. Je crois fermement que le temps est venu de moderniser la Loi. Nous avons besoin d'une nouvelle loi qui résistera à l'épreuve du temps et aux changements de pouvoir.

Je vous remercie, monsieur le président.

• (0900)

Le président: Merci infiniment, madame Legault. Nous vous sommes reconnaissants de comparaître de nouveau devant nous. Dans les jours et les semaines à venir, j'espère que vous accepterez de revenir nous voir si jamais nous avons des questions au sujet de certaines de vos recommandations.

Nous allons maintenant passer aux questions. Chaque intervenant disposera de sept minutes.

Monsieur Erskine-Smith, la parole est à vous.

M. Nathaniel Erskine-Smith (Beaches—East York, Lib.): Merci beaucoup.

Merci à vous, à la fois pour votre déclaration et pour votre rapport, « Viser juste pour la transparence ».

Pour ma première question, j'aimerais commencer par le début, c'est-à-dire par la recommandation 1.1. Vous recommandez que la loi s'applique à toutes les institutions dont le financement provient en totalité ou en partie des fonds publics. Je veux être sûr de bien comprendre. Recommandez-vous que tous les organismes et institutions qui reçoivent de l'argent du gouvernement fédéral soient assujettis à la Loi sur l'accès à l'information? Que voulez-vous dire, exactement par « en partie »?

Mme Suzanne Legault: Les recommandations dans cette partie-là du rapport visent deux objectifs. Il faut tout d'abord instaurer une approche fondée sur des principes pour déterminer quelles institutions sont visées par la Loi. À l'heure où on se parle, la liste de ces institutions figure dans une annexe. Le gouverneur en conseil peut en définir les critères et y ajouter d'autres institutions. Nous croyons de notre côté que les critères servant à déterminer si telle ou telle institution devrait y figurer devraient être définis en fonction de principes préétablis. Les critères qui figurent dans nos recommandations proviennent de propositions antérieures ou de ce qui se fait à l'international.

Nous estimons ensuite important de préciser que certaines institutions doivent absolument être visées — les cabinets de ministres, le Cabinet du premier ministre, les services administratifs des tribunaux, les organismes de soutien du Parlement, et cetera — ne serait-ce qu'à cause de tout l'argent public qu'elles reçoivent et de la reddition de comptes qui doit en découler. Alors...

M. Nathaniel Erskine-Smith: À ce propos, justement: quand il y a beaucoup d'argent public en cause, cela va de soi, mais y a-t-il un seuil minimal? Qu'en est-il des institutions et des organismes qui dépendent de l'argent public, mais très peu? Je vois que vos recommandations ne prévoient pas de seuil minimal. Pourriez-vous nous en dire plus?

Mme Suzanne Legault: C'est une bonne question, et je dois admettre que je n'y avais pas réfléchi. Cette proposition nous avait été faite antérieurement, et nous estimions qu'il s'agissait d'un critère nécessaire, mais vos observations sur les limites de ce critère sont très intéressantes.

M. Nathaniel Erskine-Smith: Restons à la recommandation 1.1. Il est question à la troisième puce des « institutions dotées d'une fonction publique ». Il s'agit d'un critère additionnel. Dois-je comprendre que vous recommandez que la loi s'applique aux institutions qui sont dotées d'une fonction publique, même si elles ne reçoivent pas de fonds publics ou ne relèvent pas du gouvernement?

Mme Suzanne Legault: Cela fait effectivement partie des critères. Il faudrait évaluer les divers types d'institutions qui sont d'envergure fédérale, qui opèrent dans la sphère fédérale, afin de déterminer si ces critères s'appliquent à elles.

M. Nathaniel Erskine-Smith: Votre rapport ne définit pas la notion de « fonction publique ». Il me semble pourtant s'agir d'un concept assez vague. Encore une fois, juste pour avoir une idée des institutions à qui s'appliquerait la loi, comment définiriez-vous la notion de « fonction publique »?

Mme Suzanne Legault: C'est un élément qu'il faudrait étudier très attentivement.

Vous soulevez d'excellents points.

M. Nathaniel Erskine-Smith: Toujours au sujet de la recommandation 1.1, qui préconise d'étendre l'application de la loi — et c'est tout à fait logique, puisqu'à mon avis, davantage d'institutions dépensant des fonds publics devraient être visées par les demandes d'accès à l'information et les exigences en matière de transparence. Ne craignez-vous pas qu'en l'absence de financement supplémentaire, le fait d'étendre l'application de la Loi à de nombreuses autres institutions ne fasse que ralentir davantage le processus, qui accuse déjà des retards importants?

Mme Suzanne Legault: Pas nécessairement, non, parce que nous recommandons notamment que chaque institution visée par la Loi doive répondre aux demandes d'accès à l'information à l'intérieur de délais stricts. Si les institutions auront besoin de plus d'argent, ce sera pour se doter des infrastructures nécessaires pour répondre à ces demandes, et c'est toujours difficile de prévoir le nombre qu'on en recevra.

Quand CBC/Radio-Canada a été assujettie à la Loi, par exemple, elle pensait recevoir un nombre x de demandes d'accès à l'information chaque mois, mais elle en a très vite reçu un nombre largement supérieur.

Le nombre de demandes varie aussi d'une institution à l'autre. Le ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration reçoit à lui seul près de la moitié de toutes les demandes, c'est-à-dire environ 34 000. Mais la plupart des institutions de plus petite taille en reçoivent beaucoup moins. Le Commissariat en reçoit environ une centaine par année.

• (0905)

M. Nathaniel Erskine-Smith: À ce sujet, selon votre expérience, les organismes ont-ils besoin d'employés chargés expressément de répondre aux demandes d'accès à l'information? Je pose la question, parce que, si nous étendons l'application de la Loi à d'autres institutions — dont certaines de petite taille, sans doute —, ne craignez-vous pas qu'elles n'aient pas les ressources nécessaires pour répondre aux demandes?

Mme Suzanne Legault: Tout dépend de l'institution. Une bonne partie des institutions de petite taille — les administrations portuaires, par exemple — reçoivent très peu de demandes. Bon nombre d'entre elles n'en reçoivent pas du tout, tandis que certaines administrations portuaires en reçoivent quelques-unes. Souvent, elles vont confier cette responsabilité à leur avocat général, à leur secrétaire général ou à la personne généralement responsable des fonctions de ce genre-là. Si on prend une institution comme VIA Rail, par contre, qui en reçoit un peu plus, là il faut un conseiller attitré.

Les besoins varient beaucoup d'une institution à l'autre.

M. Nathaniel Erskine-Smith: Passons maintenant à la prochaine série de recommandations, celles des numéros 1.2 à 1.7. Il y est question d'étendre l'application de la Loi au Cabinet du premier ministre, aux cabinets des ministres, aux organismes de soutien du Parlement et même aux services administratifs des tribunaux.

Comme on parle ici d'une vaste gamme d'organismes disparates, tenons-nous pour le moment au Cabinet du premier ministre et aux cabinets des ministres. Pouvez-vous nous donner un exemple de document — il peut s'agir d'un seul ou de toute une série — qui, à votre avis, devraient être rendus publics mais qui ne le sont actuellement pas? J'aimerais seulement avoir un exemple comme point de départ à la discussion.

Mme Suzanne Legault: Je crois que le meilleur exemple est celui des dossiers dont il était question dans la décision de la Cour suprême du Canada sur ce qu'on appelait alors « l'agenda du premier ministre ». C'est le surnom qui a été donné à cette affaire, mais ce n'est pas le seul type de document qui peut présenter un réel intérêt pour les Canadiens. Je pense aussi aux comptes rendus des réunions entre le ministre de la Défense nationale, certains de ses hauts fonctionnaires et le chef d'état-major de la Défense. Les seules traces disponibles de ces réunions étaient les notes prises par les employés exemptés. La Cour a alors déterminé qu'à la lumière des critères actuels, ces dossiers ne pouvaient pas faire l'objet d'une demande d'accès à l'information.

À mes yeux, il s'agit pourtant de dossiers hautement importants où sont consignées des décisions prises à un moment où le pays se préparait à la guerre. Ils auraient pu être visés par une exception liée à la sécurité nationale, mais ils auraient tout de même dû être assujettis à la Loi.

C'est l'un des exemples les plus clairs, et il est documenté.

Le président: Merci, madame Legault, merci, monsieur Erskine-Smith.

Passons maintenant à M. Jeneroux. Vous disposez de sept minutes.

M. Matt Jeneroux (Edmonton Riverbend, PCC): Merci beaucoup.

J'en profite pour vous renouveler mes remerciements à vous aussi, mesdames, mais publiquement cette fois. Merci d'être ici aujourd'hui. C'est fantastique que vous ayez accepté de comparaître deux fois dans la même semaine.

Pendant les sept minutes qui me sont allouées, j'aimerais que vous me parliez de la structure du Commissariat afin que j'aie une bonne idée de son fonctionnement lorsque nous commencerons à parler du processus. Revenons en arrière, jusqu'en 2006. Je lisais dans le rapport que c'est la dernière fois que... vous n'employez pas le mot modernisation, mais c'est cette année-là que la Loi a été révisée la dernière fois. Vous pourriez peut-être nous expliquer ce qui s'est passé depuis 2006 et nous dire pourquoi nous refaisons cet exercice. Je ne suis pas en train de dire que je ne suis pas d'accord, je veux simplement savoir ce que vous en pensez.

Mme Suzanne Legault: Vous voulez connaître les propositions qui nous ont été faites jusqu'ici ou que je vous fasse un rappel historique?

M. Matt Jeneroux: D'aucuns pourraient arguer que 2006, c'était il y a relativement peu de temps. Vous souhaitez réviser la Loi après 10 ans, et j'aimerais connaître vos justifications.

Mme Suzanne Legault: D'accord.

Depuis l'entrée en vigueur de la Loi, en 1983, plusieurs examens en ont été faits. Nous remettons la documentation pertinente au Comité.

Lorsqu'il est arrivé au pouvoir, en 2006, le gouvernement précédent avait promis de donner suite à l'ensemble des recommandations du commissaire Reid, qui avait collaboré avec l'ancien comité à la rédaction de la Loi sur la transparence du gouvernement, qui prévoyait toute une série de modifications législatives.

En 2006, le gouvernement a fait adopter la Loi fédérale sur la responsabilité, qui mettait en oeuvre une partie des recommandations en question. Elle étendait l'application de la Loi sur l'accès à l'information à bon nombre de sociétés d'État — CBC/Radio-Canada, Postes Canada, VIA Rail — et d'agents du Parlement, dont mon commissariat et celui de tous les autres commissaires, sauf celui à l'éthique. Tous les autres commissaires sont assujettis à la Loi sur l'accès à l'information. C'est ce que cette réforme a permis de faire.

Dans le cadre de cette même réforme, le gouvernement a fait adopter une série d'exceptions et d'exclusions pour ces entités. J'en parle dans mes recommandations. L'obligation, pour les institutions, de fournir aux demandeurs toute l'assistance indiquée a aussi été ajoutée à la Loi.

Sinon, dans toute l'histoire de la Loi, une seule autre modification d'envergure y a été apportée, et je crois que c'était en 1999. On avait alors ajouté, grâce à un projet de loi d'initiative parlementaire, les dispositions sur les infractions criminelles, à l'article 67.1. Sinon, pour ce qui est du champ d'application, des exceptions, de la rapidité des réponses, des ordonnances...

Un autre sujet a été exclu des discussions, ou en tout cas de la réforme finale de 2006, et c'est la modernisation de la Loi dans le contexte du gouvernement ouvert, du gouvernement ouvert par défaut. Il s'agit d'un concept relativement nouveau, vous savez.

● (0910)

M. Matt Jeneroux: Quel a été le rôle de votre commissariat, à l'époque? A-t-il dû prendre de l'expansion? Les sociétés d'État visées ont-elles dû embaucher du personnel juste pour répondre aux demandes d'accès à l'information et de protection des renseignements personnels? Comment percez-vous la situation?

Mme Suzanne Legault: Nous avons dû créer un bureau de l'accès à l'information à l'intérieur du Commissariat. Je sais que certains autres agents du Parlement ont dû faire de même. CBC/Radio-Canada a dû faire de même, c'est certain. Alors oui, les infrastructures ont dû être ajustées pour répondre aux demandes d'accès à l'information.

Vous savez, je crois qu'il faut regarder le tout sous l'angle des responsabilités des institutions fédérales. Par exemple, la Loi sur la gestion des finances publiques nous oblige tous à faire rapport de la manière dont nous dépensons les deniers publics. Ces exigences sont considérées comme normales. J'ai un employé qui s'occupe de tout ce qui a trait à nos responsabilités financières, parce qu'elles sont considérées comme normales. C'est la même chose pour l'accès à l'information, à mon sens.

Si le Parlement décide que c'est nécessaire... c'est toujours au législateur de décider, au bout du compte, s'il est nécessaire d'assujettir ou non les institutions publiques à ces obligations.

M. Matt Jeneroux: Je vois.

En fait, je voulais juste m'assurer que nous n'empêcherions pas telle ou telle institution de fonctionner à cause du nombre de demandes auxquelles elles devraient soudainement répondre. Je ne voudrais pas qu'on en vienne là.

Pour ce qui est des objectifs et des moyennes, vous disiez que le ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration reçoit la majorité des demandes. Dans vos recommandations, avez-vous établi des objectifs internes concernant le nombre de demandes à atteindre, que ce soit en pourcentage, en nombre de jours, etc?

Mme Suzanne Legault: Que voulez-vous dire, le nombre de jours?

M. Matt Jeneroux: Bon, ce n'est peut-être pas un bon exemple, parce que le nombre de jours est le même pour tout le monde. Mais pour ce qui est du pourcentage, cherchez-vous à réduire le nombre de demandes? Prévoyez-vous au contraire qu'elles vont augmenter?

Y a-t-il un seuil à partir duquel le Commissariat est satisfait?

Mme Suzanne Legault: Il faut bien comprendre que seules les institutions publiques désignées par la loi peuvent recevoir des demandes d'accès à l'information. Le président du Conseil du Trésor est le ministre responsable de l'administration des demandes d'accès à l'information à l'intérieur de l'appareil fédéral.

Le Commissariat fait enquête sur les plaintes déposées par les demandeurs insatisfaits de la réponse qu'ils ont obtenue. Présentement, environ 250 institutions sont visées par la Loi. En tout et pour tout, ce sont à peu près 68 000 demandes qui sont présentées à chaque exercice financier. La moitié sont adressées au ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration, dont le ratio demandes-plaintes est très peu élevé. Selon moi, il contribue au contraire au bon fonctionnement du système. S'il fallait qu'il devienne un mauvais élève, ce serait une catastrophe pour le régime d'accès à l'information.

Voilà où va le gros des demandes. Là ainsi qu'à l'Agence des services frontaliers du Canada et à la Gendarmerie royale du Canada.

• (0915)

M. Matt Jeneroux: D'accord, mais en modernisant la Loi, espérez-vous du même coup réduire le nombre de plaintes? Y a-t-il quelque chose à l'interne...

Mon temps de parole est écoulé? D'accord; nous y reviendrons. Je vous remercie.

Le président: Il est effectivement écoulé, mais je dois remercier le greffier de m'en avoir avisé, parce que j'étais occupé ailleurs.

Passons maintenant à M. Blaikie, toujours pour sept minutes.

M. Daniel Blaikie (Elmwood—Transcona, NPD): Dois-je en conclure que j'aurai plus de temps moi aussi?

Le président: Personne n'a eu plus de temps que prévu, et votre sous-entendu ne m'a pas échappé. Votre temps de parole commence à s'écouler maintenant, monsieur Blaikie.

M. Daniel Blaikie: Si on ne demande rien, on n'a jamais rien, n'est-ce pas?

J'aimerais revenir à la recommandation 1.2, sur les cabinets des ministres, mais pour aborder la question de manière très générale. Vous avez tout à fait raison: les cabinets des ministres prennent des décisions importantes, mais je constate qu'il y a une certaine tension généralisée, quoique pas insurmontable, à mon avis. L'historienne amateur en vous souhaiterait avoir accès à ces dossiers, je le comprends, mais quand trop de monde ont accès à des dossiers, ne risque-t-on pas d'encourager les gens à ne pas laisser de traces, pour qu'on ne sache jamais pourquoi telle ou telle décision a été prise?

Je me demande seulement comment on peut éviter ces tensions afin que le public ait accès à ces dossiers, mais en demeurant dans le gros bon sens. Quand j'assiste à une réunion, par exemple, j'aime prendre mes propres notes. Il y a certaines choses là-dedans que je ne

veux pas voir consignées à jamais dans un dossier. Ce sont des idées en l'air, des choses auxquelles je veux revenir plus tard, mais qui ne constituent pas nécessairement un engagement. Je ne voudrais surtout pas qu'elles soient consignées officiellement.

On parle de rendre accessibles les ordinateurs portatifs des gens. D'accord, si c'est là que sont enregistrées les seules traces d'une réunion, on pourrait trouver logique de les rendre accessibles. D'accord aussi, il faut garder une trace écrite de toutes les réunions, mais comment faire? J'ai l'impression que, bien souvent, cette tension sert de prétexte pour bloquer toute forme d'accès, et c'est en partie ce qui explique que nous en soyons rendus là. L'argument finit par porter, et les gens se disent: « Eh bien, n'avons-nous pas le droit de nous consulter et de prendre nos décisions comme bon nous semble? » Ne risquez-vous pas d'empêcher le gouvernement de prendre des décisions éclairées s'il n'a plus cette liberté-là?

Je me demande simplement s'il y aurait moyen de trouver une façon de faire qui tienne compte du fait que les gens ont besoin de temps, que certains réfléchissent en couchant leurs idées sur papier et qu'ils ont besoin de cela pour prendre une décision. Comment leur laisser cette liberté sans leur fournir du même coup un prétexte rêvé pour bloquer l'accès à ces documents pour le simple principe de la chose?

Mme Suzanne Legault: Les questions que vous posez reviennent très souvent, vous savez.

Voilà exactement de quoi je parle quand je dis qu'il faut changer la culture du gouvernement. Les gens doivent comprendre que nous exerçons tous une fonction publique. Tous les jours, peu importe ce que nous faisons, nous travaillons pour le compte de la population, tous autant que nous sommes.

L'autre idée fausse qui circule... La Loi sur l'Accès à l'information est structurée de manière à protéger ce qui doit être protégé: le secret professionnel, les renseignements personnels, les avis et les délibérations; toutes ces exceptions sont là précisément dans ce but.

J'ai parlé de notes dans mon exemple, mais il ne fait aucun doute que l'exception pour cause de sécurité nationale s'appliquerait à elles. Il n'y a rien de mal là-dedans. Quand une personne ou une institution est visée par la Loi sur l'accès à l'information, il y a quand même certaines règles à suivre. Rien dans ces règles n'empêche les gens de prendre des notes. Et elles ne devraient surtout pas empêcher les gens de consigner leurs décisions dans des dossiers. Elles prévoient cependant qu'une personne ne peut pas faire de commentaires désobligeants à propos d'un collègue dans ses notes, parce que ces commentaires-là vont être rendus publics. Vous seriez surpris de la discipline avec laquelle se font les communications professionnelles dans la fonction publique. C'est une bonne chose, pour tout dire.

Mais pour ce qui est de prendre notes, oui, elles seraient visées par la loi, comme celles que prennent tous ceux et celles qui travaillent pour une institution publique, et c'est loin d'être une mauvaise chose. Nous devons simplement nous faire à l'idée que nos notes font partie des dossiers officiels. Dans bien des cas, elles seraient considérées comme des documents éphémères, ce qui veut dire qu'elles pourraient faire l'objet d'une demande d'accès à l'information. Si elles existent au moment où une telle demande est présentée, elles doivent alors être incluses dans la réponse. À moins qu'il s'agisse de notes vraiment cruciales que vous devez verser à votre dossier, elles feraient dès lors partie des dossiers officiels. Et si jamais il s'avérait qu'il s'agit de documents éphémères que vous pouvez détruire après un certain temps, ainsi va la vie. Il suffit alors de déterminer s'il s'agit d'un document à valeur opérationnelle ou d'un document éphémère.

• (0920)

M. Daniel Blaikie: C'est une question intéressante, qui me fait me demander: mais dans ce cas-là, que dois-je faire des pages de mon carnet de notes? J'assiste à beaucoup de réunions, et mes notes ne sont jamais versées aux dossiers, parce que je n'ai pas l'habitude de déchirer les pages de mon carnet de notes. Pour le moment, ce n'est pas un problème, parce que je ne suis pas visé par la version actuellement en vigueur de la Loi. Mais j'imagine que je devrai m'adapter et apprendre à connaître les répercussions de mes gestes; je devrai peut-être même repenser à la manière dont je prends mes notes, acheter des carnets dont les feuilles peuvent se détacher. Je ne sais pas, mais...

Mme Suzanne Legault: J'ai moi-même reçu une demande d'accès à l'information concernant mon carnet de notes quand je suis devenue commissaire à l'information. J'ai souvent tendance à griffonner, et cette fois-là, j'avais fait un très beau croquis de cheval. C'est correct. Mon dessin a été rendu public. Je ne m'en fais pas pour cela.

Les gens doivent se faire à l'idée que, jusqu'à un certain point, tout peut être divulgué. Mais ils doivent aussi savoir que si, dans leurs notes, il est question d'un dossier en particulier et que les dispositions de la Loi sur la confidentialité doivent s'appliquer à ce qui est écrit, alors les responsables des demandes d'accès à l'information vont agir en conséquence. Les notes que je prends quand je discute avec mon avocate générale sont protégées par le secret professionnel. Si je note des renseignements personnels parce que je suis en train de traiter un dossier de relations de travail, ils seront protégés eux aussi. Voilà comment seraient traitées vos notes: comme n'importe quel autre document.

M. Daniel Blaikie: Merci. C'est très utile, parce que j'ai comme l'impression que cela va être... Je voulais en discuter plus longuement avec vous parce qu'à mon avis, une bonne partie des discussions, ici comme à la Chambre, risquent de porter là-dessus quand viendra le temps de prendre une décision et de présenter un projet de loi.

Mme Suzanne Legault: L'inquiétude des gens est bien réelle, mais ils doivent comprendre que tous les documents qui doivent être protégés aux yeux de la loi le sont. Voilà pourquoi, lorsque nous recommandons que les services administratifs du Parlement soient visés par la Loi, nous recommandons aussi qu'une exception en bonne et due forme soit créée pour le privilège parlementaire. C'est crucial.

Le président: Voilà, c'est terminé.

[Français]

Monsieur Massé, vous avez la parole et vous disposez de sept minutes.

M. Rémi Massé (Avignon—La Mitis—Matane—Matapédia, Lib.): Merci, monsieur le président.

Madame la commissaire, je vous remercie de votre présentation.

Tout à l'heure, mon collègue vous a parlé de toute la question du traitement des demandes d'accès à l'information et des délais que vous souhaiteriez que puisse prévoir la Loi sur l'accès à l'information. J'aimerais que vous fassiez le point sur les plaintes reçues. Quel type de plaintes sont déposées le plus souvent? Vous avez dit que 40 % du travail de votre équipe consiste à traiter ces plaintes. J'aimerais vous entendre au sujet du traitement des plaintes et de leur nature.

Mme Suzanne Legault: Plusieurs recommandations figurant dans le rapport ont pour objectif de rendre le traitement des plaintes

plus efficace. Cela va me permettre de répondre en même temps à M. Jeneroux en ce qui concerne l'efficacité des plaintes.

Sur une base régulière, chaque année, de 35 % à 40 % des plaintes que nous recevons sont administratives, c'est-à-dire qu'elles concernent les délais. Les réponses ne sont simplement pas envoyées par les institutions. Cela représente environ 40 % des plaintes que nous recevons annuellement.

En moyenne, nous recevons 1 800 plaintes par année. Cette année, nous allons en recevoir davantage, mais il y a d'autres années où nous en recevons moins. Le reste des plaintes, soit 60 %, concernent un refus de divulguer de l'information.

Les plaintes concernant les délais, que nous appelons les plaintes administratives, sont traitées assez rapidement par le Commissariat. Ce ne sont pas celles-là qui demeurent dans notre inventaire. Les plaintes de refus sont celles qui prennent le plus de temps à traiter. En ce moment, il y a plus de 3 000 plaintes accumulées. Sur ce nombre, environ 88 %, sont des plaintes au sujet de refus, c'est-à-dire des dossiers plus complexes.

Sur ces 3 000 dossiers, environ 400 concernent la sécurité nationale, 400 concernent l'Agence du revenu du Canada et 150 concernent Radio-Canada. Le reste des dossiers concernent différentes institutions. Cela représente le gros volume de dossiers.

J'ai aussi des dossiers qui datent de très longtemps. En 2009, à mon arrivée au Commissariat, j'ai traité des dossiers qui dataient de 1997. Je vais fermer cette année mon dernier dossier de 2005-2006. Je pourrais vous fournir un tableau qui donne un instantané des années où nous avons un inventaire, de l'âge des dossiers et des grands blocs qui concernent l'Agence du revenu du Canada. C'est le tableau de bord que j'utilise quand je regarde mon inventaire. Cela donne vraiment une bonne idée de ce qui se passe à cet égard.

En ce moment, le plus gros problème, c'est que cela prend presque un an avant de pouvoir assigner un dossier touchant un refus de divulguer de l'information. C'est vraiment problématique.

Généralement, une fois que les dossiers sont assignés à un enquêteur, ils sont réglés dans un temps médian de 90 jours. C'est sûr qu'il y a des cas particuliers, c'est-à-dire des dossiers de 20 000 ou de 30 000 pages qui nous prennent énormément de temps, et avec raison. Il y a aussi des dossiers qui ne comptent pas beaucoup de pages, qui prennent moins de temps à traiter et qui sont moins complexes.

Cela vous donne une idée de ce qui se passe chez nous.

• (0925)

M. Rémi Massé: Les refus de la part des différents ministères s'appuient-ils sur certaines lois? J'aimerais avoir un aperçu sur cette question.

Mme Suzanne Legault: Quand nous considérons qu'une plainte est fondée, cela veut dire que l'institution n'a pas respecté ses obligations en vertu de la loi. Près de 80 % des dossiers administratifs sont fondés, c'est-à-dire que les délais n'ont pas été respectés. Concernant les dossiers de refus, c'est environ 50 % en moyenne pour toutes les années. C'est à peu près moitié-moitié.

Il y a quelque chose qui change un peu la donne depuis environ deux ans. Nous faisons tout ce que nous pouvons pour régler les dossiers. Nous avons une nouvelle catégorie intitulée « réglé ». Là, nous ne disons pas si la plainte est fondée ou non. C'est simplement pour pouvoir traiter les dossiers plus rapidement. C'est un peu comme une approche de résolution de conflits. Nous faisons davantage de médiation au début pour faire avancer les dossiers plus rapidement. Nous avons plusieurs dossiers qui sont réglés. Nous ne disons pas si l'institution a mal agi ou non. Habituellement, quand nous réglons un dossier, c'est parce que de l'information a été divulguée. Il y a cette nouvelle catégorie qui change un peu la donne. En général, en ce qui concerne les refus, c'est moitié-moitié.

M. Rémi Massé: J'aimerais obtenir de l'information sur votre tableau de bord, sur les données que vous avez recueillies et sur les ministères qui sont davantage ciblés par ces plaintes au sujet de refus de divulguer l'information. J'aimerais avoir un aperçu de cette réalité.

J'aimerais aussi savoir comment le Canada se compare à d'autres pays relativement à l'accès à l'information, aux plaintes et à ce genre de choses. C'est peut-être plus compliqué de répondre à cela, mais je serais curieux de savoir s'il y a des études qui ont été faites à cet égard.

Mme Suzanne Legault: Je n'ai pas fait d'étude à ce sujet. L'étude comparative que nous avons vient du Centre for Law and Democracy, qui a fait une évaluation de la Loi sur l'accès à l'information. Encore là, il s'agit d'une évaluation qui est basée sur certains critères du cadre législatif. Elle ne parle pas de la mise en application, de l'infrastructure en place pour répondre aux demandes et ainsi de suite.

Il est très difficile de comparer les pays les uns par rapport aux autres. Certains pays ont des lois plus progressistes, mais ces lois n'entraînent pas nécessairement davantage de divulgation d'information. L'Inde a une loi très progressiste, mais elle ne fait pas de gestion de l'information. Ce système est pratiquement impossible à gérer.

En 2002, quand le Mexique a adopté une loi en matière d'accès à l'information, il a mis en place un système sur une plateforme technologique très avancée. Sur le plan de l'infrastructure technologique, ce pays est très organisé. Le demandeur fait une demande à l'institution et celle-ci répond électroniquement sur la même plateforme technologique où la plainte a été déposée. Ce pays a une commission, laquelle a des délais très stricts pour rendre une décision, mais je ne suis pas certaine si ce pays fait l'exercice que nous faisons. Pour notre part, nous passons en revue le dossier page par page pour savoir si ce qui a été caviardé par les institutions est approprié ou non. De ce côté, notre système est, d'une certaine façon, plus sophistiqué.

Il y a un autre élément. Au Canada, il y a beaucoup d'informations et de documents parce que nous avons une bonne gestion de l'information. Au Mexique, avant le président Fox, il n'y avait pas de documents. Donc, il est très difficile de comparer cette efficacité.

Par contre, on peut peut-être regarder ce qui se passe dans les provinces. Quand vous allez faire votre exercice de révision, je vous propose d'inviter les commissaires qui ont des pouvoirs d'ordonnance par rapport à l'expérience qui existe dans un modèle d'ombudsman. On se rend compte alors que l'application de la Loi et le traitement des plaintes sont efficaces.

• (0930)

[Traduction]

Le président: Merci beaucoup, monsieur Massé, mais votre temps de parole est écoulé.

Merci à vous, madame Legault.

Avant de me faire accuser de mal gérer le temps, nous allons passer à la série de questions de cinq minutes.

Commençons par M. Kelly.

M. Pat Kelly (Calgary Rocky Ridge, PCC): Merci, monsieur le président.

Merci d'avoir accepté d'assister à notre réunion. C'est très gentil.

En ce qui concerne l'idée d'étendre les exigences visant les entités publiques aux documents, y compris ceux où sont consignées les décisions, les délibérations, ce genre de choses, quelle sera l'incidence, selon vous, sur la confidentialité du Cabinet et le concept de gouvernement par l'exécutif, où les membres du Cabinet profitent des délibérations pour faire valoir leurs désaccords, mais doivent, après cela, appuyer les décisions prises par les autres? Qu'arrivera-t-il à la confidentialité du Cabinet, selon vous, si on permet au public d'avoir accès à ces délibérations?

Mme Suzanne Legault: Il faut bien comprendre la teneur de notre proposition, car il arrive très fréquemment que nos propositions soient mal comprises.

Telle qu'elle est rédigée actuellement, la Loi décrit de manière très très vague le concept de documents confidentiels du Cabinet. Par exemple, tout document renfermant ne serait-ce qu'un seul élément figurant dans la définition globale de ce concept peut être exclu à titre de document confidentiel du Cabinet. Et lorsque nous faisons enquête, nous ne pouvons pas les consulter. Nous en voyons une brève description, résumée dans une annexe. Or, sans même voir les documents, le Commissariat a constaté que, historiquement, dans 14 % des enquêtes touchant des documents confidentiels du Cabinet, les règles ont été mal appliquées dans l'ensemble. Et c'est sans voir les documents.

À cause de la définition qui est actuellement donnée à ce concept, il arrive aussi que les dates des réunions des comités du Cabinet ne soient d'abord pas rendues publiques, puis publiées après coup.

Nous proposons de restreindre la définition de ce qui constitue un document confidentiel du Cabinet afin que les délibérations du Cabinet demeurent protégées. Par notre recommandation, nous voulons que ce qui doit être protégé le soit, mais aussi en arriver à une définition qui ne soit plus assez floue pour couvrir tellement de choses qu'elle en constitue une sorte de rempart contre la divulgation et qu'elle bloque toute forme de surveillance.

• (0935)

M. Pat Kelly: Autrement dit, vous voulez seulement vous assurer que la définition exclut expressément les délibérations du Cabinet de la portée des dispositions relatives à l'accès à l'information.

Mme Suzanne Legault: Oui, et je recommande que l'exemption soit obligatoire, ce qui veut dire que les documents confidentiels du Cabinet seraient exclus, mais que je serais en mesure de déterminer si les documents désignés comme tels font effectivement partie des documents confidentiels du Cabinet. Je serais en mesure d'examiner les documents. Compte tenu du caractère sensible de ces documents, je recommande d'y appliquer les mêmes restrictions que celles qui relèvent de la sécurité nationale. Ainsi, seul un nombre limité d'enquêteurs seraient autorisés à faire ce travail à mon bureau.

M. Pat Kelly: D'accord, merci.

Je sais que, d'ici à ce que nous nous entendions sur les recommandations qui seront adoptées, et sur les changements envisagés quant à la portée de l'accès à l'information... Alors que nous nous apprêtons à faire un déficit, avez-vous, à l'heure actuelle, une idée de ce que coûterait un régime bien financé?

Mme Suzanne Legault: Je n'en ai aucune idée. Cela dépendrait du traitement des demandes. Je dois cependant dire, en toute franchise, que, selon les données dont le gouvernement dispose, le coût de traitement des demandes d'accès à l'information s'élève à 1 000 \$ par demande. Je trouve ce coût très élevé, et je crois que cela découle de la façon dont nous administrons cette loi.

Je pense à un cas où l'information a été complètement censurée, ce qui n'est pas rare, et je rendrai compte de cette situation dans mon rapport annuel. En fin de compte, toute l'information aurait dû être divulguée, mais l'information visée par cette demande est passée par un processus de censure et par un processus d'approbation. Elle a fait l'objet d'une consultation auprès d'une autre institution. Ce dossier a fait l'objet d'une plainte sur laquelle j'ai dû faire enquête. Je tente maintenant de résoudre la question. Cette information, monsieur, aurait dû être divulguée immédiatement.

Je crois vraiment que les coûts reflètent un important manque d'efficacité.

M. Pat Kelly: Vous croyez donc avoir besoin non pas d'un budget plus important, mais seulement d'outils plus efficaces pour vous acquitter de vos obligations.

Mme Suzanne Legault: Je crois que nous pourrions discuter longuement de la création d'une véritable culture de l'ouverture par défaut.

Le président: La situation ne changera pas du jour au lendemain, mais c'est une excellente idée.

Nous allons maintenant passer à M. Saini, qui disposera de cinq minutes. Ensuite, ce sera au tour de M. Jeneroux, et il faudra ensuite passer à un autre libéral. Si quelqu'un pouvait me dire de qui il s'agira, j'en serais très heureux.

M. Raj Saini (Kitchener-Centre, Lib.): Merci beaucoup, madame Legault. C'est toujours un plaisir de vous écouter.

Je voudrais parler de la recommandation 4.5, mais j'aimerais le faire à la lumière de la recommandation 3.6, qui dit ceci:

La commissaire à l'information recommande que l'on présume qu'un tiers consent à divulguer ses renseignements lorsqu'il ne répond pas dans les délais prescrits à un avis selon lequel une institution le prévient de son intention de communiquer ses renseignements.

Je ne vois aucun inconvénient à cette recommandation. Ce qui me préoccupe un peu plus — et peut-être que vous pourrez m'éclairer à ce sujet —, c'est que vous dites que la commissaire à l'information recommande que, lorsque des consultations ont été entreprises avec un autre gouvernement, le consentement soit réputé avoir été accordé si le gouvernement consulté n'a pas répondu à une demande de consentement dans un délai de 60 jours.

Vous avez dit plus tôt que les gouvernements de certains pays n'ont pas les mêmes capacités que nous en matière de gestion des données et de l'information. Étant donné que le Canada est un pays commerçant et un joueur important sur la scène internationale, je crains que cette disposition puisse faire obstacle au gouvernement dans d'autres domaines si une demande est faite à un autre gouvernement qui n'a pas les capacités nécessaires pour y donner suite, non pas par manque de volonté, mais parce qu'il ne dispose pas des infrastructures nécessaires.

J'aimerais seulement connaître votre avis à ce sujet.

● (0940)

Mme Suzanne Legault: Je suis d'accord avec vous. Nous avons accordé une attention particulière à cet aspect dans le rapport.

Vous verrez que la recommandation tient compte de deux situations distinctes. Ainsi, lorsqu'il s'agit de consulter un gouvernement ou une institution au sein du Canada, toutes les autorités canadiennes concernées sont également assujetties aux lois sur l'accès à l'information.

M. Raj Saini: Ce n'est pas ce qui se passe au Canada qui me préoccupe.

Mme Suzanne Legault: C'est dans ces circonstances que le fait de ne pas répondre est considéré comme un consentement. Cela s'applique seulement au Canada.

Pour ce qui est des autorités étrangères, nous recommandons de demander le consentement s'il est raisonnable de le faire. Nous avons fait cette recommandation en nous fondant sur une étude que nous avons menée il y a plusieurs années au sujet de ces consultations internationales. Dans la majorité des cas, ces consultations sont faites avec les États-Unis. Il est raisonnable de les consulter pour ensuite voir s'ils vont fournir une réponse. En ce qui concerne d'autres gouvernements, il n'est pas raisonnable de le faire, pour diverses raisons, que ce soit lorsqu'il y a des lacunes sur le plan des relations diplomatiques — par exemple, lorsque nous n'avons pas de relation diplomatique avec l'Iran ou l'Irak — ou lorsqu'il n'y a pas d'infrastructure permettant de mener à bien cette consultation, ce qui fait également partie des problèmes qui ont été soulignés pendant notre étude.

Nous faisons la distinction entre ces situations, et la recommandation s'applique seulement à la situation que j'ai précisée.

Nous avons fait cette recommandation parce qu'il arrive très souvent, lorsque nous traitons ces dossiers, que nous n'obtenons aucune réponse de la part des institutions nationales lorsqu'il est question de documents historiques. Nous recevons beaucoup de plaintes concernant des dossiers d'archive qui ont souvent trait à des enquêtes policières qui ont été menées il y a un certain temps ou à d'autres types d'enquêtes. Nous devons demander le consentement — ou c'est l'institution qui doit le demander —, et l'institution provinciale ou territoriale ne donne pas de réponse. Nous lui demandons alors d'envoyer des lettres, etc.

Cette recommandation visait à résoudre un problème très précis, et c'est pourquoi nous recommandons d'établir une distinction entre les consultations nationales et les consultations internationales, ce qui répond précisément au problème que vous avez souligné.

M. Raj Saini: Dans la recommandation 4.9, vous avez dit: « La commissaire à l'information recommande l'instauration d'une obligation réglementaire de déclassifier l'information de façon périodique. » Je crois que vous avez recommandé une période de 10 ans.

J'aimerais que vous donniez des précisions à ce sujet. Vous avez également dit que vous appliqueriez un critère de préjudice. J'aimerais que vous m'aidiez à comprendre en quoi cela consiste. Vous avez également dit que vous détermineriez si l'information a une valeur durable; qu'entendez-vous par là?

Mme Suzanne Legault: Ce serait en fonction de ce que Bibliothèque et Archives Canada, les archivistes... Chaque institution doit posséder une autorisation de disposition de documents. Nous devons tous à avoir des autorisations de conservation et d'élimination pour nos fonds de renseignements.

Je vais vous donner un exemple très simple. Dans mon bureau, nous menons des enquêtes. Les dossiers de certaines enquêtes doivent être conservés pendant deux ans, alors que ceux d'enquêtes ayant une valeur durable doivent être envoyés à Bibliothèque et Archives Canada. Cette décision doit être prise de concert avec les archivistes. Ce ne sont pas les institutions qui décident elles-mêmes. Elles doivent obtenir cette autorisation de conservation et d'élimination des Archives. C'est là la façon de procéder.

La déclassification est vraiment basée sur la décision Bronskill de la Cour fédérale où le juge a recommandé, dans le cas du dossier sur Tommy Douglas, que le gouvernement envisage cette possibilité. De cette façon, lorsque des dossiers sont envoyés à Bibliothèque et Archives Canada, au moins ils... Ces dossiers contiennent parfois des sources humaines, qui doivent toujours être protégées. C'est correct. Cependant, les dossiers comportent beaucoup de renseignements historiques qui ont une valeur réelle pour les Canadiens et les historiens, et ces renseignements devraient être déclassifiés.

Ces dossiers ne devraient pas exiger un grand travail d'enquête de la part de mon bureau. Ils devraient être prêts à être divulgués au public. Vous pourriez demander l'opinion du bibliothécaire, M. Berthiaume, à ce sujet parce que je crois qu'il pourrait avoir quelques observations à faire. Mon bureau et le sien partagent de nombreux dossiers d'enquête, et ce sont des choses que nous devrions déclassifier pour les Canadiens en raison de leur valeur historique.

• (0945)

Le président: Merci. Nous avons dépassé de loin les cinq minutes prévues.

Je redonne la parole à M. Jeneroux, qui disposera de cinq minutes.

M. Matt Jeneroux: Merci.

En ce qui concerne les demandes de renseignements personnels, si j'ai des concitoyens voulant savoir les renseignements que le gouvernement possède sur eux, votre recommandation serait qu'ils aillent vous voir et qu'ils soumettent une demande. Cependant, s'il est question de la GRC ou de Citoyenneté et Immigration Canada, ils doivent aller là-bas. Il n'y a pas d'emplacement central où ils pourraient faire cette demande, n'est-ce pas?

Mme Suzanne Legault: Non, il n'y en a pas.

M. Matt Jeneroux: Selon vous, quels obstacles devra surmonter monsieur Tout-le-monde pour trouver tous les organismes assujettis à la loi? Comment pourrait-il y parvenir? Dans le cadre de votre proposition, devrait-il encore s'adresser à tous les organismes et demander cette information, qui serait ensuite recueillie conformément à la loi?

Mme Suzanne Legault: Votre question comporte deux volets.

Premièrement, si une personne présente une demande d'accès à ses propres renseignements personnels, cette demande serait visée par la Loi sur la protection des renseignements personnels. Je vous invite donc à poser cette question au commissaire à la protection de la vie privée parce qu'il ne s'agit pas d'un sujet sur lequel je me suis renseignée. Aux termes de la Loi sur l'accès à l'information, si une personne... C'est là où les deux lois se recoupent, en passant. C'est de cela que ma collègue parlait: le code homogène. Il s'agit de l'exception au droit d'accès aux renseignements personnels. C'est là où les deux lois se recoupent.

Ce que nous constatons dans nos dossiers, c'est que les gens soumettent une demande — souvent par l'entremise de leur employeur — et qu'ils veulent obtenir des renseignements sur tout ce qui concerne leurs griefs de relations de travail. Leur demande en

vertu de la Loi sur l'accès à l'information se rapportera à tout ce qui y touche, plutôt qu'à leurs renseignements personnels. Il s'agit d'une demande beaucoup plus large. Pour déterminer où se trouve l'information, la demande devra être traitée aux termes de la Loi sur l'accès à l'information.

Je pense que vous devrez demander au commissaire à la protection de la vie privée s'il a réfléchi à cette question parce que ce n'est pas quelque chose relevant de mes compétences.

M. Matt Jeneroux: Je comprends ce que vous me dites, mais l'une des promesses faites par les libéraux durant la campagne électorale était de créer une base de données centrale gratuite que les gens pourraient consulter. Je tente juste de me faire une idée de ce que vous savez à ce sujet. Quelles sont les craintes? Est-ce quelque chose que vous pourriez nous aider à dissiper pour assurer la création de cette base de données?

Mme Suzanne Legault: Il ne s'agit pas vraiment d'une question que j'ai examinée ou étudiée. Je m'occupe d'un dossier connexe. Il y a des exceptions relatives aux renseignements personnels, mais les demandes que nous traitons ne portent pas sur les renseignements personnels des gens. Je ne sais pas comment il serait possible d'avoir une base de données centrale contenant tous les renseignements personnels et comment une telle base de données fonctionnerait. Comme je l'ai dit, c'est quelque chose que vous devez demander à mon collègue.

M. Matt Jeneroux: D'accord.

Mme Suzanne Legault: Cela ne signifie pas que les gens ne présenteraient pas les mêmes demandes d'accès à l'information en vertu de la Loi sur l'accès à l'information. Les documents seraient encore visés.

Je ne pense pas que cela atténuerait les responsabilités en vertu de la Loi sur l'accès à l'information ou réduirait le nombre de demandes à traiter qui prévoient des exceptions nécessaires en ce qui a trait aux renseignements personnels. Je ne pense pas que cela diminuerait la charge de travail de ceux qui s'occupent des demandes en vertu de la Loi sur l'accès à l'information. En tout cas, cela me surprendrait. Je pense que cela se rapporterait davantage à la Loi sur la protection des renseignements personnels et aurait un effet sur la charge de travail des personnes traitant les demandes soumises aux termes de cette loi.

M. Matt Jeneroux: Je souhaite vous poser une brève question avant que mon temps s'écoule. Vous avez fait référence à la Loi sur la gestion des finances publiques. J'ai vu ces références dans vos notes à quelques reprises. À un endroit, vous parlez d'institutions répertoriées dans la Loi sur la gestion des finances publiques, alors que dans d'autres, vous utilisez un autre terme que « répertoriées », un terme un peu différent. Je ne me souviens pas duquel. J'aimerais que vous puissiez préciser quelles institutions et sociétés d'État... Étant nouveau ici, je voudrais savoir exactement de quelles institutions et sociétés il est question. J'ai consulté la Loi sur la gestion des finances publiques hier. Il s'agit d'une grosse loi. C'est tout ce que je dirais à son sujet, mais il serait merveilleux d'obtenir un peu plus de précisions.

Si vous voulez nous en donner maintenant, faites-le. Autrement, vous pourriez probablement ajouter quelques-uns de ces renseignements dans le rapport que vous rédigez. Ce serait merveilleux pour moi.

Mme Suzanne Legault: Étant donné certaines des questions qui ont été posées ce matin, nous ferons plus de travail pour le Comité sur le champ d'application. Je crois que ce serait utile pour le Comité. Nous nous attellerons donc à la tâche.

• (0950)

Le président: D'accord. Le temps de parole de M. Jeneroux est écoulé.

Nous allons maintenant donner la parole à M. Saini qui, je crois, est prêt à partager son temps de parole.

M. Raj Saini: Madame Legault, vous avez consacré un certain temps dans votre rapport à établir une distinction entre le modèle d'ombudsman et le modèle exécutoire. D'après ce que j'ai lu, je pense qu'une des raisons de votre frustration est qu'un si grand nombre de vos cas sont de nature similaire et qu'il devrait exister un modèle établissant des précédents afin que, si un cas relève d'un précédent, il serait plus facile de rendre une décision à son sujet. Vous avez aussi parlé du coût associé au traitement des cas.

Il y a des contraintes budgétaires partout. Cependant, si nous adoptons le modèle exécutoire, je me demande si cela rendrait votre bureau plus efficace et efficient. Lorsque votre bureau aurait à traiter des dossiers un peu plus complexes que les affaires courantes dont il s'occupe — parce que tous les bureaux doivent s'occuper d'affaires courantes —, des dossiers qui prennent habituellement beaucoup de temps, ce modèle permettrait d'économiser du temps parce que des précédents auraient été établis. Vous pourriez passer plus de temps à vous occuper d'autres questions et, une fois qu'elles seraient réglées, elles pourraient créer des précédents. Pouvez-vous préciser votre pensée à ce sujet?

Mme Suzanne Legault: Il s'agit-là d'une excellente question, et je peux vous donner des exemples très concrets.

Je vous disais que 40 % des plaintes que nous recevons sont administratives. Si vous êtes en mesure de fixer une date limite aux institutions pour la divulgation des renseignements, c'est beaucoup plus efficace que de devoir mener une enquête.

En passant, je tiens à préciser que nous avons tenté de conclure une entente avec le ministère de la Défense nationale à propos de la prorogation de délai de 1 110 jours. Nous avons déployé beaucoup d'efforts, mais nous n'avons pas réussi à nous entendre avec le ministère sur la date de la divulgation, et nous nous sommes rendus jusqu'à la Cour d'appel fédérale.

Si un modèle exécutoire était en place, cette affaire aurait été réglée en quelques jours. Nous aurions examiné la situation, et nous aurions déterminé le nombre de documents en cause et les consultations devant être menées. Si nous n'étions pas parvenus à nous entendre avec l'institution, nous n'aurions eu qu'à imposer la date de divulgation.

C'est ce qui se fait en Ontario, par exemple. Si vous parlez à mes collègues de cette province, vous constaterez qu'il n'y a pas de problèmes de retard là-bas parce que les institutions savent... On a recours à un processus de médiation raisonnable lorsque l'institution ne respecte pas l'échéance. C'est quelque chose qui se passe et qui continuera de se passer. Lorsque c'est le cas, les représentants de l'institution vont voir les membres de l'organisme de surveillance et discutent avec eux du moment où l'information peut être divulguée. Puis, une décision est prise, et l'information est divulguée. Il s'agit là de la première étape. Cette approche règle bien des problèmes. C'est une chose.

Un autre élément du modèle exécutoire qui permet des réels gains d'efficacité est le processus de médiation, et c'est quelque chose d'indispensable. À l'heure actuelle, quand nous enquêtons sur les refus de divulguer de l'information, nous tentons la médiation. Toutefois, vous devez comprendre que, dans un modèle d'ombudsman, c'est le même organisme qui assure la médiation ou tente de

négoier une entente et qui prend la décision finale ou formule des recommandations. Il n'existe pas réellement de privilège de la médiation.

Si vous questionnez mes collègues qui utilisent le modèle exécutoire, vous constaterez que la médiation est beaucoup plus efficace que d'autres solutions, et ce pour deux raisons. Premièrement, vous pouvez bénéficier du privilège de la médiation, c'est-à-dire que, si vous ne parvenez pas à une entente, vous pouvez avoir recours à une procédure de règlement distincte avec des parties distinctes. Dans notre modèle d'ombudsman, nous tentons de négocier, mais il n'existe actuellement aucune protection réelle ou aucun privilège réel pour ce genre de conversation.

Dans un modèle exécutoire, s'il n'y a pas de médiation, on a recours à l'arbitrage, ce qui est beaucoup plus coûteux et prend bien plus de temps. Le dernier gain d'efficacité est que c'est à l'institution de justifier sa décision de ne pas divulguer l'information au moment demandé en faisant valoir tous ses arguments.

Dans un modèle d'ombudsman, les institutions savent que, si elles n'ont pas d'arguments très solides à présenter, je devrais faire appel aux tribunaux. Si le gouvernement ne veut pas divulguer l'information demandée, le modèle d'ombudsman encouragerait l'institution à ne pas présenter des arguments très convaincants pour justifier la décision de ne pas divulguer cette information. Or, c'est le contraire dans un modèle exécutoire, qui place le fardeau là où il doit être.

Voilà les trois grandes différences entre les deux modèles sur le plan de l'efficacité, reflétant réellement le droit d'accès quasi constitutionnel.

• (0955)

Le président: Les cinq minutes sont presque écoulées.

Nous allons disposer de temps supplémentaire. Je vais donc pouvoir m'assurer que tous les membres sont en mesure de poser leurs questions.

Je cède maintenant la parole à M. Blaikie pour la dernière série de questions, qui durera trois minutes. Puis, j'amorcerai la discussion. Il nous restera environ 20 minutes, et j'invite toutes les personnes qui voudront poser plus de questions à ce moment à me faire signe.

Monsieur Blaikie.

M. Daniel Blaikie: Merci beaucoup.

Au début du premier chapitre, vous dites: « Les entités quasi commerciales, les organismes de services spéciaux et les partenariats public-privé sont de plus en plus utilisés par les gouvernements pour exercer leurs activités. »

Je me demande si vous connaissez des précédents visant à garantir que l'accès à l'information concernant des tiers, comme un PPP, protège les intérêts commerciaux légitimes sans créer un autre trou noir.

Si une partie de l'objectif de la réforme est d'éliminer ces trous noirs où les renseignements peuvent se perdre, existe-t-il des précédents, ou au moins des idées, sur la façon d'exercer une surveillance à cet égard?

Mme Suzanne Legault: Nous avons fait enquête sur quelques cas récemment.

En raison des partenariats public-privé, on a beaucoup recours à la sous-traitance pour le travail fait au sein du gouvernement. Le ministère des Travaux publics s'occupe d'un grand nombre de gros contrats. Les grandes entreprises contractantes accordent des sous-contrats à beaucoup d'entités plus petites, et nous trouvons qu'il est de plus en plus difficile pour les gens d'avoir accès aux documents qu'ils cherchent.

Nous avons mené une enquête très difficile. Nous tentions de déterminer si Travaux publics était encore responsable de ces documents mais, lorsqu'il y a trois ou quatre sous-traitants, il est très difficile d'obtenir les documents. C'est l'un des problèmes.

Pour ce qui est de la protection des renseignements commerciaux de tiers, nous avons présenté des propositions précises de modification de l'article 20. Nous faisons ces propositions parce que l'article se rapporte aussi aux mesures de protection appropriées, aux secrets commerciaux, ainsi qu'aux renseignements commerciaux et financiers. De plus, la façon dont la loi est rédigée maintenant donne lieu à beaucoup d'inefficacités dans les enquêtes parce qu'il existe environ quatre raisons pour refuser de divulguer de l'information. Ces quatre motifs se recoupent. Certains d'entre eux sont obligatoires et d'autres, discrétionnaires.

Notre enquête est très complexe parce que nous devons suivre chaque étape. Tout le monde utilise ces exceptions pour protéger l'information à quatre niveaux. C'est l'expérience que nous avons avec tous nos dossiers d'enquête contenant des renseignements commerciaux de tiers. Nous reconnaissons l'importance de protéger ces renseignements, mais nous voulons simplifier la façon dont ces exceptions sont rédigées afin de véritablement simplifier l'enquête tout en protégeant l'information.

M. Daniel Blaikie: Merci.

Ai-je encore un peu de temps?

Le président: Oui.

M. Daniel Blaikie: Je crois que je vais simplement utiliser ce temps pour faire une observation. À la lumière de toute la sous-traitance de travaux du gouvernement à laquelle on fait appel, je crois qu'il est important qu'il existe un moyen d'accéder à l'information, du moins pour pouvoir évaluer l'optimisation des ressources.

C'est l'un des avantages de faire les choses à l'interne. Nous pouvons évaluer combien on dépense et avoir une idée de ce que les Canadiens obtiennent en échange. Lorsqu'on embauche d'autres organismes pour faire le travail et qu'ils disent que nous ne pouvons pas accéder à l'information sur la façon dont les travaux sont effectués et les coûts, les Canadiens paient le prix car ils ne peuvent évaluer la qualité du travail. Bien entendu, il y a d'autres coûts. Notamment, le gouvernement finit par perdre sa capacité interne. Or, les personnes qui savent réellement ce que les travaux impliquent peuvent évaluer de façon raisonnable si le gouvernement paie un prix réaliste pour les travaux, si les travaux estimés nécessaires le sont effectivement, ou si un marché est gonflé.

Pour que la Chambre des communes et les Canadiens eux-mêmes puissent évaluer l'optimisation des ressources, il me semble important que nous puissions accéder à l'information tout en protégeant les intérêts commerciaux légitimes, dont la portée est, selon moi, beaucoup plus étroite que celle traditionnellement définie. Voilà certes une chose que j'aimerais que notre étude prenne en considération.

Le président: Je suis certain que vous poserez des questions pointues à ce sujet dans l'avenir.

Cela a écoulé le temps qu'il restait. Nous amorçons maintenant une période de temps non officiellement répartie et, comme je l'ai mentionné plus tôt, vous pouvez m'indiquer si vous avez des questions. J'ai déjà eu une demande de la part de MM. Bratina, Massé, Erskine-Smith et Kelly.

Nous allons commencer de ce côté de la table, puis nous passerons à M. Kelly avant de revenir ici.

Monsieur Bratina, vous n'avez pas encore eu la parole, alors commençons par vous.

M. Bob Bratina (Hamilton-Est—Stoney Creek, Lib.): Merci beaucoup.

Et merci encore pour l'exposé.

J'aimerais revenir brièvement sur la notion du changement de culture. Pourriez-vous en parler davantage? Est-ce que cela n'a pas à voir avec un genre de « tout m'est dû », où les responsables de la gouvernance adoptent l'attitude « Ce n'est pas de vos affaires. Laissez-nous le soin de nous en occuper. », plutôt qu'avec — et je déteste renvoyer à mon expérience passée — des organismes publics qui ne classent pas l'information, où l'on s'arrache les cheveux pour tenter d'obtenir l'information?

Aussi, je me demande si un nouveau gouvernement, avec ses nouveaux visages, n'est pas plus prêt à procéder à ce changement de culture.

Pourriez-vous parler un peu de ce que vous recherchez comme changement de culture?

• (1000)

Mme Suzanne Legault: C'est une très bonne question.

Nous avons un régime parlementaire de style Westminster, où le secret était très présent par le passé.

Nous avons grandi en tant que démocratie dans ce genre de régime. Il est intéressant de savoir que les débats parlementaires étaient jadis tenus dans le secret à Londres. En fait le maire de Londres, une personne nommée Hansard, a décidé de publier les débats de manière délictueuse, parce qu'il estimait que le public devait être mis au courant de ce dont les parlementaires discutaient au parlement britannique. Puis, cette personne a été emprisonnée dans la Tour de Londres. En fin de compte, les débats ont pu être publiés et voyez: toutes vos discussions sont maintenant télévisées.

Voilà ce que j'entends par changement de culture. Nous devons instaurer le même changement de culture dans la fonction publique dans la manière dont nous gérons la Loi sur l'accès à l'information.

La manière dont nous gérons la loi consiste à examiner un dossier, puis à y appliquer tous les articles le moins pertinents. Dans certains cas, tout un tas d'exemptions sont appliquées. Tout ce qui peut s'appliquer devient une exemption à la divulgation, car la fonction publique craint le risque; nous craignons de divulguer une chose qui ne doit pas l'être. Cette culture est certes présente dans la fonction publique.

Que devons-nous faire? Je crois que la nouvelle génération, les post-boomers, est très différente. Tous ceux d'entre nous qui ont des enfants dans cette catégorie voient vraiment comment ces gens fonctionnent. Je crois que, en tant qu'organismes publics, nous devons changer fondamentalement la manière de communiquer l'information du gouvernement, car les post-boomers, non seulement les citoyens mais aussi les fonctionnaires, veulent échanger cette information. Ils en ont besoin pour fonctionner. Ils fonctionnent ainsi, en utilisant un vaste éventail de sources d'information.

Je crois également que nous devons le faire parce que communiquer l'information au public de nos jours crée une société d'innovation. Tout le concept de gouvernement ouvert, en particulier aux États-Unis, est en fait fondé sur la création d'une société novatrice. Pourquoi? Parce que nous avons éliminé beaucoup de choses au sein de la fonction publique, et l'information et l'innovation se produisent souvent en dehors de la fonction publique. Il doit y avoir cette interaction pour que nous optimisions les occasions d'innovation.

J'y crois sincèrement, même si les gens diront que cela fait de moi une optimiste béate. Peut-être, mais ce n'est pas nécessairement le cas. Si vous parlez à des gens du gouvernement suédois, qui ont 250 ans d'expérience avec des lois d'accès à l'information, vous constaterez que la perspective des fonctionnaires à savoir qu'est-ce qui doit être divulgué est bien différente de la nôtre. Si vous parlez à des représentants de l'ambassade de Suède dans le cadre de votre étude, vous trouverez la manière dont les fonctionnaires suédois gèrent la divulgation de l'information extrêmement intéressante.

Cela rejoint certaines observations à savoir comment gérer cela efficacement. Les Suédois gèrent cela beaucoup plus efficacement que nous. Ils confient une grande partie de la responsabilité directement aux fonctionnaires: ce sont eux qui prennent les décisions à l'égard de la divulgation. Ils n'ont pas de processus centralisé; ils n'ont pas de processus d'approbation; les décisions ne sont pas examinées par les responsables des communications. C'est beaucoup plus simple.

Il y a matière à réflexion par rapport au changement de culture, notamment les exemples d'autres administrations publiques. Nous devons vraiment penser non seulement aux risques, mais aux possibilités que représenterait l'adoption d'une telle pratique par notre pays et notre fonction publique.

•(1005)

Le président: D'accord, c'est bon.

Monsieur Bratina, c'était une question corsée qui a pris une grande partie des six minutes.

Monsieur Kelly, vous avez la parole.

M. Pat Kelly: Merci, monsieur le président.

Ma question porte sur la recommandation générale d'une plus grande mise à disposition des documents et de l'exigence de documenter la prise de décisions. J'ai écouté avec intérêt la première série de questions de M. Blaikie et votre propre anecdote, en particulier, où vous avez dû divulguer votre dessin de cheval et je ne sais quoi. La pensée qui m'est venue, c'est: comment prévenir cela? Si nous convenons que tout ce que vous créez, qu'il s'agisse d'une ébauche dans votre carnet qui contient peut-être vos propres dessins ou de quoi que ce soit d'autre vous mettiez sur papier, doit, honnêtement, faire partie de l'information accessible à tout le monde, comment prévenir l'absence de contexte lorsque l'information est divulguée? Comment nous protéger contre les demandes frivoles ou contrariantes ou la pêche aux renseignements que les gens seront

tentés de faire en sachant qu'on ne sait jamais sur quoi on peut tomber dans un carnet? Comment empêcher que l'information divulguée manque de contexte et soit mal interprétée?

Mme Suzanne Legault: Votre question a deux volets, et j'ai trois minutes pour y répondre.

Le premier volet porte sur les renseignements contextuels. Rien ne vous empêche de divulguer le contexte de l'information si cela vous préoccupe. Vous pouvez toujours en divulguer plus. Rien dans les lois ne l'interdit, pour autant que vous ne divulguiez pas une chose qui n'est pas permise, comme une source humaine ou quelque chose du genre. Vous pouvez fournir plus de renseignements sur le contexte. Il n'y a pas nécessairement lieu de vous inquiéter de cela.

M. Pat Kelly: Pardonnez-moi de vous interrompre. Il est difficile de transmettre le contexte et les aspects de ce qui se passe dans une salle uniquement au moyen d'un document.

Mme Suzanne Legault: C'est la vie. Notre droit est ainsi fait. Je dirai brièvement que nous avons peu foi en la capacité de compréhension des Canadiens. Je trouve que nous sommes un peu trop sur la défensive à Ottawa. Il faudrait peut-être tenir compte du fait que certains de nos renseignements revêtent plus d'importance pour nous que pour le Canadien moyen. Cela dit, je vais maintenant parler de l'autre volet de votre question concernant les demandes frivoles et contrariantes. En nous fondant sur notre expérience, nous recommandons effectivement de modifier la loi pour instaurer notamment des mesures disciplinaires en cas de demande frivole ou contrariante, ou d'abus du droit d'accès. Cela n'existe pas dans la loi. Souvent, les organismes publics se servent de l'évaluation des frais pour décourager ce genre de demande. Je ne trouve pas cela approprié, mais pour les demandes frivoles ou contrariantes, ou l'abus du droit d'accès, je crois que ce l'est.

Notre autre recommandation vise la mise en place d'un mécanisme pour gérer les demandes multiples effectuées par une même entité au cours d'une courte période auprès d'un même organisme public. Cela se produit chaque année, et les organismes publics ne peuvent absolument pas absorber cela. Cela équivaut presque au bombardement d'un organisme. Nous l'avons vu dans le cas de Radio-Canada. Un autre organisme est aux prises avec le même problème cette année. Rien dans la loi ne permet à l'organisme public d'obtenir une prolongation des délais. Je ne peux rien faire non plus, sinon collaborer avec eux et m'occuper du flot de plaintes qui en découlent. Voilà une chose qui, avec les bons paramètres, n'a pas besoin d'être inscrite dans la loi. Cela me convient tout à fait.

•(1010)

Le président: Est-ce que cette réponse vous satisfait, monsieur Kelly?

M. Pat Kelly: Oui.

Le président: Je crois que nous avons alloué du temps jusqu'à environ 10 h 15. Il me reste deux personnes sur ma liste qui aimeraient poser des questions et j'aimerais aussi en poser. Si vous acceptez de rester un peu plus longtemps, alors nous allons procéder ainsi, puis nous consacrerons le temps qu'il restera aux travaux du Comité.

Nous passons maintenant à M. Erskine-Smith.

M. Nathaniel Erskine-Smith: J'aimerais revenir sur la notion des inefficacités, que j'interprète en gros comme signifiant régler une fois pour toute la question des exclusions et des exemptions. Vous auriez la possibilité d'examiner les exemptions et de déterminer si elles sont adéquates, mais une exclusion pourrait donner lieu à toute une bataille. L'exemple que vous avez fourni concernait une chose qui était entièrement éditée. Cela a fait l'objet de nombreux processus, d'une plainte, etc., et des inefficacités en résultent.

D'un autre côté, et vous pourrez peut-être compléter mes propos, le Cabinet du premier ministre, les cabinets des ministres, et les organismes de soutien parlementaire sont actuellement exclus. Si nous passions à un modèle d'exemption plutôt que d'exclusion, disposerait-on des ressources voulues pour examiner l'information supplémentaire qu'il faudrait nécessairement examiner pour déterminer si les exemptions sont adéquates?

Mme Suzanne Legault: Si je comprends bien, oui, selon le nombre de demandes que cela générerait dans le système. Nous ne le savons pas.

Si l'administration du Parlement est couverte, combien de demandes celle-ci recevra en une année? Nous l'ignorons. Vous devriez peut-être vous adresser à M. Bosc pour obtenir son avis ou un genre d'évaluation de ce que cela signifierait.

Bien entendu, le plus d'information est rendue publique, habituellement, le moins d'information est demandée par l'entremise d'une demande d'accès à l'information. En général, il faut aussi prévoir une période d'ajustement. Radio-Canada en est un parfait exemple. La société a reçu beaucoup de demandes, puis, leur nombre s'est vraiment réduit progressivement.

M. Nathaniel Erskine-Smith: Je vais passer aux sanctions administratives, dont nous n'avons pas encore parlé aujourd'hui.

Il y a les sanctions existantes et les sanctions proposées. Pouvez-vous nous parler de la valeur des sanctions proposées, de leur incidence possible et des raisons pour lesquelles les sanctions actuelles ne suffisent pas?

Mme Suzanne Legault: La section portant sur les sanctions est fondée sur notre expérience dans certains dossiers d'enquête très précis. Comme vous le savez sûrement, tous les cas associés à une condamnation au criminel sont renvoyés à la GRC, ce qui accapare ses ressources. Dans certains cas, le degré de gravité diffère. Il vaudrait mieux établir un large éventail de sanctions administratives pécuniaires, qui seraient probablement mieux adaptées à la gravité de certaines de ces infractions.

Nous proposons également des modifications aux infractions existantes dans la loi, en fonction de notre expérience d'enquête. Certaines lacunes devaient être abordées.

Autre élément important: la loi a été adoptée avant d'importants cas de jurisprudence en ce qui a trait au renvoi vers un corps policier. Cela place mon bureau et les personnes visées par les enquêtes dans une situation très difficile. La loi devrait s'harmoniser à la Loi sur le lobbying, qui est plus moderne.

M. Nathaniel Erskine-Smith: J'ai une dernière question, rapidement.

Vous avez donné plus tôt l'exemple des notes prises pendant une réunion, qui sont exclues, mais qui ne devraient pas l'être et qui en fait devraient être visées par une exemption au titre de la sécurité nationale. Si nous adoptons le modèle d'exemption plutôt que celui d'exclusion, croyez-vous qu'une plus grande quantité de renseignements seraient rendus publics ou croyez-vous plutôt que ces renseignements seraient exemptés au lieu d'être exclus?

• (1015)

Mme Suzanne Legault: Cela dépend. Pour certaines institutions qui ne sont pas visées, comme NAV CANADA, je crois que cela ferait une énorme différence sur le plan de la reddition de comptes. En ce qui a trait aux documents confidentiels du Cabinet, je crois qu'avec la surveillance appropriée, un plus grand nombre de renseignements pourraient être divulgués. Ce serait une tâche différente. Ce serait une autre exemption. Ces recommandations seraient appliquées à une dérogation fondée sur l'intérêt public. Je crois qu'un plus grand nombre de renseignements pourraient être divulgués.

Nous proposons un système qui améliorerait la divulgation, à mon avis. Même si des institutions qui ne sont pas visées le devenaient ou si des renseignements qui sont exclus ne l'étaient plus, le système que nous proposons permettrait d'atteindre un meilleur équilibre. Je ne dis pas que tous les renseignements seraient divulgués, parce que ce ne serait pas le cas — et je suis la première à le dire —, mais il y aurait un meilleur équilibre entre la protection et la divulgation.

Le président: Êtes-vous satisfait de cette réponse, monsieur Erskine-Smith?

M. Nathaniel Erskine-Smith: Merci.

Le président: La dernière personne qui posera des questions est M. Massé.

[Français]

M. Rémi Massé: Il me reste combien de temps, monsieur le président?

[Traduction]

Le président: Vous avez cinq minutes.

[Français]

M. Rémi Massé: Merci.

Madame Legault, vous avez mentionné précédemment les difficultés que vous avez rencontrées dans un cas bien précis où il y a eu un refus de divulguer de l'information. Vous vous êtes engagée dans un processus de médiation et d'échange. Ultimement, vous avez dû vous tourner vers les tribunaux pour faire avancer le dossier.

Je suis curieux de nature, alors j'aimerais savoir quel est le ministère dont il est question parce que je ne suis pas au courant de cet aspect. J'aimerais aussi connaître le processus décisionnel utilisé. En définitive, qui décide de ne pas divulguer de l'information?

Mme Suzanne Legault: Je ne sais pas exactement de quel dossier vous parlez, car nous avons plusieurs dossiers devant la Cour fédérale en ce moment.

La façon que cela fonctionne...

M. Rémi Massé: Quel est selon vous le pire des dossiers?

Mme Suzanne Legault: Il n'y a pas de dossier pire qu'un autre. Je vous explique un peu comment cela fonctionne.

Lorsque nous recevons une plainte concernant un refus de divulguer de l'information, nous essayons de régler la situation en parlant avec l'institution en cause. Il y a vraiment une période de médiation. Il y a une interaction entre les enquêteurs et les analystes. Cela se passe au niveau des fonctionnaires dans les deux institutions. On essaie de déterminer ce qui devrait être divulgué. S'il y a des choses ou des endroits où l'on s'entend que l'information est protégée de manière appropriée, on met cela de côté et on se concentre sur les aspects où il y a un désaccord.

Ultimement, si on n'arrive pas à s'entendre, on peut invoquer l'article 35. C'est la première étape où nous demandons des représentations formelles de la part de l'institution. Habituellement, ces représentations vont à un niveau plus élevé dans l'institution, peut-être au au niveau du sous-ministre adjoint. S'il n'y a pas entente, une lettre formelle de la commissaire est adressée directement au ministre ou au directeur de l'institution — il y a certaines institutions où ce n'est pas un ministre. Là, la personne a la possibilité de décider si la divulgation aura lieu ou non, selon nos recommandations. Si une personne décide de ne pas accepter nos recommandations, à ce moment-là, le demandeur initial de la demande d'accès à l'information a le droit de porter le dossier devant la Cour fédérale. Je peux aussi le faire au nom et avec le consentement du demandeur.

Cela prend beaucoup de temps, mais d'habitude, nous réglons les dossiers. Très peu de dossiers se rendent jusqu'à la Cour fédérale. Quand c'est le cas, c'est parce qu'il y a une différence d'interprétation. Ce n'est pas mal, ce n'est pas bien. C'est simplement une différence d'interprétation entre notre bureau et le ministère. À mon avis, les dossiers qui se rendent jusqu'en Cour fédérale sont légitimes. Nous travaillons dans le cadre d'une loi. Comme vous le savez, en matière de droit, ce n'est pas comme en matière pharmaceutique ou en mathématiques. Ce n'est pas précis et ce n'est pas une équation comme $1 + 1 = 2$.

M. Rémi Massé: J'ai une dernière question.

Combien de cas sont devant la Cour fédérale présentement?

Mme Suzanne Legault: À la Cour fédérale?

• (1020)

Mme Nancy Bélanger (avocate générale, Directrice des services juridiques, Commissariat à l'information du Canada): Monsieur Massé parle des dossiers que nous avons portés devant la Cour fédérale.

Mme Suzanne Legault: Nous avons présenté trois dossiers devant la Cour fédérale. Le premier concerne le nombre de passagers sur la *no-fly list*, soit la liste d'interdiction de vol. Le deuxième porte sur des documents au Bureau du premier ministre et le troisième porte sur les données du registre des armes d'épaule.

Il y a d'autres dossiers dans lesquels le Commissariat est engagé. Des tiers portent des dossiers devant la cour et, parfois, nous faisons des interventions liées à ces dossiers. Nous avons un peu plus de ce genre de dossiers.

M. Rémi Massé: Merci.

[Traduction]

Le président: Je crois que nous sommes tous satisfaits. En tant que président, je vais user de mes prérogatives, si mes collègues me le permettent, pour poser quelques questions également.

J'ai écouté le débat et je tiens à vous remercier de vos réponses succinctes.

J'aimerais que vous m'expliquiez une chose. Je crois que vous parlez des économies qui peuvent être réalisées dans les ministères.

S'ils changeaient leur culture, étaient plus proactifs, respectaient les échéances ou prenaient d'autres mesures relatives à la divulgation active des renseignements, cela réglerait nombre de vos problèmes.

Est-ce qu'on a réalisé une étude sur les coûts? C'est vrai que les demandes d'accès à l'information entraînent des coûts, mais il y a également des coûts rattachés au respect des échéances et à la publication des documents. A-t-on fait une analyse coûts-avantages de l'un ou l'autre des systèmes?

Mme Suzanne Legault: Non, et ce n'est pas nécessairement la même chose. Ce qui serait publié par l'entremise d'un système de publication n'est pas nécessairement ce qui est demandé.

La seule chose que nous avons faite, c'est d'examiner les données qui ont été publiées de façon proactive en vertu de l'initiative sur l'ouverture des données du gouvernement et les types de demandes d'accès à l'information, parce qu'elles sont très différentes. Le seul pays qui pourrait avoir des données à cet égard est l'Écosse, qui a examiné les systèmes de publication. Le pays a établi un processus de surveillance des systèmes de publication. Il a des données sur les différences relatives au coût, aux renseignements publiés et à d'autres éléments. Nous pouvons vérifier ces renseignements.

N'oubliez pas qu'avant, on ne publiait aucun renseignement sur les déplacements ou l'hébergement. On publiait certains renseignements sur les subventions et les contributions. Dans les années 1990, on a établi des systèmes semblables aux systèmes de publication à cet égard. Dans d'autres administrations, les systèmes de publication se fondent en partie sur ce type de divulgation proactive.

Cela a entraîné des coûts, mais le gouvernement a décidé de publier les renseignements de façon proactive en raison de demandes d'accès à l'information.

Le président: Oh, d'accord. Je suis curieux de voir cela.

Nous irons donc en Écosse et en Suède, semble-t-il.

Des voix: Oh, oh!

Le président: Ma deuxième question porte sur le fossé entre les générations dont vous parliez. Vous avez parlé de la génération du millénaire; j'interprète cela comme un fossé entre les générations.

Parlons maintenant des ministères du gouvernement du Canada. Je sais que nous en parlons aussi au Parlement, mais dans l'administration publique, il y a un écart entre les gens de la génération du millénaire, qui occupent probablement des postes de première ligne ou de gestionnaires intermédiaires, et les gens qui sont là depuis un peu plus longtemps et qui occupent des postes de cadres supérieurs. Il y a un fossé générationnel culturel: une culture du secret, ou l'ancienne façon de faire, par opposition à la nouvelle culture, la façon de faire des enfants du millénaire, qui se veut un processus beaucoup plus axé sur la collaboration, l'ouverture et la transparence.

Pouvez-vous nous donner des pistes pour nous aider à accroître l'ouverture du gouvernement et à changer la culture au sein de l'administration publique?

Mme Suzanne Legault: Je n'ai pas examiné cela, mais je sais qu'Objectif 2020, de l'ancienne greffière, se fondait sur quelque chose comme cela, sur la collaboration. Les responsables avaient tenu de nombreuses consultations, notamment pour trouver des façons d'améliorer les choses.

Le Bureau du Conseil privé serait probablement mieux placé pour répondre à cette question, puisqu'il est responsable d'Objectif 2020. Ses responsables ont beaucoup travaillé avec les fonctionnaires.

Le président: D'accord.

Ma dernière question au nom du Comité est la suivante: vous avez dit que le modèle suédois pourrait intéresser le Comité. Vous avez également parlé un peu de l'Écosse, qui aurait peut-être des données comparatives qui permettraient de répondre à ma question précédente.

En ce qui a trait au document que vous avez publié, y a-t-il selon vous une personne que le Comité devrait rencontrer? Y a-t-il des modèles à l'échelle provinciale ou dans d'autres gouvernements fédéraux à l'échelle mondiale que nous devrions examiner? Cela peut être des modèles positifs, des exemples à suivre, mais aussi des modèles qui n'ont pas fonctionné, pour éviter de faire la même chose.

Je ne m'attends pas à ce que vous répondiez de façon exhaustive à ma question tout de suite, mais vous pourriez transmettre ces renseignements au Comité dans un avenir rapproché, alors que nous tentons de déterminer à qui nous devrions parler. Je crois que vos

recommandations seraient très importantes, très enrichissantes et très utiles.

Au nom du Comité, je vous remercie, vous et votre personnel, de votre présence ici aujourd'hui.

Oui, monsieur Erskine-Smith?

•⁽¹⁰²⁵⁾

M. Nathaniel Erskine-Smith: Je demande aussi à Mme Legault de nous fournir des renseignements sur l'application plus large de la loi. Elle a dit qu'elle nous reviendrait là-dessus et je veux m'assurer qu'elle ajoute la question à sa liste.

Mme Suzanne Legault: Oui.

M. Nathaniel Erskine-Smith: Très bien. Merci beaucoup.

Le président: Oui, je crois que c'est déjà réglé. Nous tenons un dialogue actif pour veiller à ce qu'on réponde à toutes nos demandes.

Je vous remercie beaucoup, madame.

Mme Suzanne Legault: Merci beaucoup.

Le président: J'espère que nous pourrions vous parler à nouveau avant la fin de notre étude au besoin. Au nom du Comité, je vous remercie de votre présence aujourd'hui.

Nous poursuivrons maintenant la séance à huis clos pour discuter de nos travaux futurs.

[La séance se poursuit à huis clos.]

Publié en conformité de l'autorité
du Président de la Chambre des communes

PERMISSION DU PRÉSIDENT

Il est permis de reproduire les délibérations de la Chambre et de ses comités, en tout ou en partie, sur n'importe quel support, pourvu que la reproduction soit exacte et qu'elle ne soit pas présentée comme version officielle. Il n'est toutefois pas permis de reproduire, de distribuer ou d'utiliser les délibérations à des fins commerciales visant la réalisation d'un profit financier. Toute reproduction ou utilisation non permise ou non formellement autorisée peut être considérée comme une violation du droit d'auteur aux termes de la *Loi sur le droit d'auteur*. Une autorisation formelle peut être obtenue sur présentation d'une demande écrite au Bureau du Président de la Chambre.

La reproduction conforme à la présente permission ne constitue pas une publication sous l'autorité de la Chambre. Le privilège absolu qui s'applique aux délibérations de la Chambre ne s'étend pas aux reproductions permises. Lorsqu'une reproduction comprend des mémoires présentés à un comité de la Chambre, il peut être nécessaire d'obtenir de leurs auteurs l'autorisation de les reproduire, conformément à la *Loi sur le droit d'auteur*.

La présente permission ne porte pas atteinte aux privilèges, pouvoirs, immunités et droits de la Chambre et de ses comités. Il est entendu que cette permission ne touche pas l'interdiction de contester ou de mettre en cause les délibérations de la Chambre devant les tribunaux ou autrement. La Chambre conserve le droit et le privilège de déclarer l'utilisateur coupable d'outrage au Parlement lorsque la reproduction ou l'utilisation n'est pas conforme à la présente permission.

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

Published under the authority of the Speaker of
the House of Commons

SPEAKER'S PERMISSION

Reproduction of the proceedings of the House of Commons and its Committees, in whole or in part and in any medium, is hereby permitted provided that the reproduction is accurate and is not presented as official. This permission does not extend to reproduction, distribution or use for commercial purpose of financial gain. Reproduction or use outside this permission or without authorization may be treated as copyright infringement in accordance with the *Copyright Act*. Authorization may be obtained on written application to the Office of the Speaker of the House of Commons.

Reproduction in accordance with this permission does not constitute publication under the authority of the House of Commons. The absolute privilege that applies to the proceedings of the House of Commons does not extend to these permitted reproductions. Where a reproduction includes briefs to a Committee of the House of Commons, authorization for reproduction may be required from the authors in accordance with the *Copyright Act*.

Nothing in this permission abrogates or derogates from the privileges, powers, immunities and rights of the House of Commons and its Committees. For greater certainty, this permission does not affect the prohibition against impeaching or questioning the proceedings of the House of Commons in courts or otherwise. The House of Commons retains the right and privilege to find users in contempt of Parliament if a reproduction or use is not in accordance with this permission.

Also available on the Parliament of Canada Web Site at the following address: <http://www.parl.gc.ca>