



CHAMBRE DES COMMUNES
HOUSE OF COMMONS
CANADA

EXAMEN DE LA *LOI SUR L'ACCÈS À L'INFORMATION*

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

**Le président
Blaine Calkins**

JUIN 2016

42^e LÉGISLATURE, 1^{re} SESSION

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>

**EXAMEN DE LA
*LOI SUR L'ACCÈS À L'INFORMATION***

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

**Le président
Blaine Calkins**

Juin 2016

42^e LÉGISLATURE, 1^{re} SESSION

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

PRÉSIDENT

Blaine Calkins

VICE-PRÉSIDENTS

Daniel Blaikie

Joël Lightbound

MEMBRES

Bob Bratina

Nathaniel Erskine-Smith

Matt Jeneroux

Pat Kelly

Wayne Long

Rémi Massé

Raj Saini

AUTRES DÉPUTÉS QUI ONT PARTICIPÉ

Harold Albrecht

Vance Badaway

John Barlow

Alexandre Boulerice

Matthew Dubé

Pierre-Luc Dusseault

Fayçal El-Khoury

Raj Grewal

Rachel Harder

Tom Kmiec

Joyce Murray

Jennifer O'Connell

Michel Picard

Jean-Claude Poissant

Francis Scarpaleggia

Scott Simms

Mark Strahl

GREFFIER DU COMITÉ

Michel Marcotte

BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Service d'information et de recherche parlementaires

Michael Dewing

Chloé Forget

Maxime-Olivier Thibodeau

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

a l'honneur de présenter son

DEUXIÈME RAPPORT

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

TABLE DES MATIÈRES

CHAPITRE 1 : INTRODUCTION.....	1
1.1 Mandat.....	1
1.2 Examen de la Loi sur l'accès à l'information	1
1.3 Une réforme nécessaire	3
CHAPITRE 2 : EXTENSION DU CHAMP D'APPLICATION	5
2.1 Critères relatifs à l'ajout d'institutions	5
2.1.1 Les institutions financées en partie par le gouvernement du Canada	6
2.1.2 Les institutions dotées d'une fonction publique	7
2.1.3 Le point de vue des témoins ayant comparu devant le Comité	7
2.1.4 La recommandation du Comité	9
2.2 Cabinets ministériels	10
2.3 Parlement.....	12
2.4 Tribunaux	15
CHAPITRE 3 : LE DROIT D'ACCÈS.....	17
3.1 L'obligation de documenter	17
3.2 Étendre le droit d'accès.....	18
3.3 Demandes frivoles et vexatoires	20
3.4 Format de l'information	23
3.5 Droits.....	23
CHAPITRE 4 : DÉLAIS	27
4.1 La culture du retard.....	27
4.2 Prorogations.....	28
CHAPITRE 5 : ENCOURAGER UNE DIVULGATION MAXIMALE	29
5.1 Primauté de l'intérêt public.....	29
5.2 Surveillance indépendante	32
5.3 Les exceptions et exclusions.....	33
5.3.1 Avis et recommandations.....	33
5.3.2 Documents confidentiels du Cabinet.....	35
5.3.3 Les autres recommandations de la Commissaire	39
CHAPITRE 6 : RENFORCER LA SURVEILLANCE	41

CHAPITRE 7 : INFORMATION OUVERTE	47
7.1 Les recommandations de la commissaire	47
7.2 Le point de vue des témoins	48
7.3 La recommandation du Comité	50
CHAPTIRE 8 : EXAMEN PÉRIODIQUE OBLIGATOIRE DE LA LOI	53
CHAPITRE 9 : COORDONNATEURS DE L'ACCÈS À L'INFORMATION ET DE LA PROTECTION DES RENSEIGNEMENTS PERSONNELS	55
CHAPITRE 10: LE COMMISSARIAT À L'INFORMATION	57
LISTE DES RECOMMANDATIONS.....	59
ANNEXE A : LISTE DES TÉMOINS.....	65
ANNEXE B : LISTE DES MÉMOIRES	69
DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT	71

EXAMEN DE LA LOI SUR L'ACCÈS À L'INFORMATION

CHAPITRE 1 : INTRODUCTION

1.1 MANDAT

Le 23 février 2016, le Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique de la Chambre des communes (le « Comité ») a adopté la motion suivante :

Que, conformément à l'article 108(3)h(i) du Règlement, le Comité entreprenne une étude sur la *Loi sur l'accès à l'information*¹.

Le Comité a commencé son étude le 25 février. Il y a consacré 12 réunions au cours desquelles il a entendu 41 témoins. Il a également reçu huit mémoires.

Le Comité remercie tous ceux qui ont participé au présent rapport, notamment les témoins, les interprètes, le personnel du Comité, les analystes, les traducteurs et les membres de l'équipe des publications.

1.2 EXAMEN DE LA LOI SUR L'ACCÈS À L'INFORMATION

La *Loi sur l'accès à l'information* (la « Loi »), entrée en vigueur en 1983, accorde aux Canadiens le droit d'accès aux documents de l'administration fédérale. En 2006, la *Loi fédérale sur la responsabilité* élargissait le champ d'application à 70 institutions, notamment les agents du Parlement et les sociétés d'État ainsi que leurs filiales en propriété exclusive. Elle prévoyait également l'obligation de prêter assistance aux demandeurs².

En mars 2015, la commissaire à l'information du Canada, Mme Suzanne Legault, a présenté un rapport spécial au Parlement intitulé *Viser juste pour la transparence — Recommandations pour moderniser la Loi sur l'accès à l'information*³, dans lequel elle formulait 85 recommandations.

En novembre 2015, le très honorable premier ministre Justin Trudeau a publié la lettre de mandat du président du Conseil du Trésor, l'honorable Scott Brison, dans laquelle il a fixé la priorité suivante :

-
- 1 Chambre des communes, Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, [Procès-verbal](#), 1^{re} session, 42^e législature, 23 février 2016.
 - 2 Commissariat à l'information du Canada, [Une nouvelle direction : rapport annuel 2007-2008](#).
 - 3 Commissariat à l'information du Canada, [Viser juste pour la transparence – Recommandations pour moderniser la Loi sur l'accès à l'information](#), mars 2015.

Collaborer avec la ministre de la Justice afin d'accroître la transparence du gouvernement, y compris diriger un examen de la *Loi sur l'accès à l'information* afin que les Canadiens aient plus facilement accès à leurs renseignements personnels, que le commissaire à l'information soit habilité à ordonner la communication de renseignements gouvernementaux et que la Loi s'applique de façon appropriée au Cabinet du premier ministre et aux cabinets des ministres ainsi qu'aux institutions administratives à l'appui du Parlement et des tribunaux⁴.

Le 31 mars, le ministre Brison a annoncé que la réforme du cadre d'accès à l'information du Canada se déroulerait en deux phases. Pendant la première phase, le gouvernement mettra en œuvre les engagements qui suivent, ainsi que d'autres améliorations qui ressortiront des travaux du Comité et des consultations :

- donner à la commissaire à l'information le pouvoir d'ordonner la diffusion de renseignements gouvernementaux;
- faire en sorte que la *Loi* s'applique comme il se doit aux cabinets du premier ministre et des ministres;
- faire en sorte que la *Loi* s'applique aux institutions administratives qui appuient le Parlement et les tribunaux⁵.

Le 5 mai, le ministre Brison a publié une *Directive provisoire concernant l'administration de la Loi sur l'accès à l'information* ordonnant aux fonctionnaires :

- d'éliminer tous les frais d'accès à l'information, à l'exception des frais de dépôt de 5 \$, et;
- de fournir l'information dans des formats faciles à utiliser (p. ex. feuilles de calcul), dans la mesure du possible⁶.

Lors de sa comparution devant le Comité le même jour, le ministre Brison a indiqué que le gouvernement prévoit rendre obligatoire l'examen de la *Loi* tous les cinq ans, de régler la question des demandes frivoles et vexatoires et d'améliorer les rapports sur le rendement⁷. Il a aussi déclaré que l'examen complet de la *Loi* en 2018 constituera la deuxième phase de la réforme⁸.

4 Cabinet du premier ministre, [Lettre de mandat du président du Conseil du Trésor du Canada](#), 13 novembre 2015.

5 L'honorable Scott Brison, président du Conseil du Trésor, [Notes d'allocution pour l'honorable Scott Brison, président du Conseil du Trésor lors du Forum canadien du dialogue ouvert 2016](#), Ottawa, 31 mars 2016.

6 Gouvernement du Canada, [Le gouvernement du Canada améliore l'accès à l'information](#), communiqué de presse, 5 mai 2016.

7 Chambre des communes, Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 5 mai 2016, 0850 (l'honorable Scott Brison, président du Conseil du Trésor).

8 *Ibid.*, 0855.

1.3 UNE RÉFORME NÉCESSAIRE

Les témoins qui ont comparu devant le Comité s'entendaient généralement pour dire qu'il est temps de procéder à la réforme de la *Loi*. M. Toby Mendel, directeur exécutif du Centre for Law and Democracy, a parlé de la méthode de classement que son organisme utilise pour évaluer les cadres juridiques qui régissent le droit à l'information. Selon cette méthode, a-t-il déclaré, le Canada a obtenu 79 points sur un total possible de 150 points et s'est classé au 59^e rang parmi les 102 pays dont les lois avaient été évaluées⁹.

M. Sean Holman, vice-président de l'Association canadienne des journalistes, a fait valoir que le Canada a toujours été un retardataire dans le domaine de l'accès à l'information et que la *Loi* a renforcé la culture du secret¹⁰. Ses propos ont reçu l'appui de Me Aaron Wudrick, directeur fédéral de la Fédération canadienne des contribuables¹¹. M. Duff Conacher, coordonnateur à Démocratie en surveillance, a exprimé un avis similaire¹². M. Ken Rubin, chercheur d'intérêt public, a demandé des « changements structurels fondamentaux¹³ ».

M. Mark Weiler, bibliothécaire expérience usager et web, qui soutenait davantage la *Loi* actuelle, a affirmé qu'elle devait être améliorée¹⁴. Me Michel Drapeau, colonel à la retraite et avocat spécialisé en droit de la vie privée et de l'accès à l'information, a soutenu que les problèmes du système d'accès à l'information ne sont pas attribuables à des lacunes de la *Loi*, mais au manque de volonté des institutions fédérales et à l'absence de surveillance visant à exiger des comptes des institutions¹⁵.

Le Comité estime qu'il est temps de procéder à la réforme de la *Loi*, et a décidé de porter une attention particulière aux points suivants :

-
- 9 Chambre des communes, Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 12 avril 2016, 0905 (M. Toby Mendel, directeur exécutif, Centre for Law and Democracy).
 - 10 Chambre des communes, Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 19 avril 2016, 0845 (M. Sean Holman, vice-président, Association canadienne des journalistes).
 - 11 Chambre des communes, Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 19 avril 2016, 0855 (Me Aaron Wudrick, directeur fédéral, Fédération canadienne des contribuables).
 - 12 Chambre des communes, Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 12 mai 2016, 0900 (M. Duff Conacher, coordonnateur, président de Open Government Coalition, Démocratie en surveillance).
 - 13 Chambre des communes, Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 21 avril 2016, 0855 (M. Ken Rubin, chercheur d'intérêt public, à titre personnel).
 - 14 Chambre des communes, Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 21 avril 2016, 0910 (M. Mark Weiler, bibliothécaire expérience usager et web, à titre personnel).
 - 15 Chambre des communes, Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 12 avril 2016, 0845 (Michel Drapeau, professeur, Université d'Ottawa, faculté de droit, à titre personnel).

- étendre le champ d'application, particulièrement les critères touchant l'ajout d'institutions et du Parlement;
- le droit d'accès, particulièrement l'obligation de documenter, les demandes frivoles et vexatoires, le format de l'information et les droits;
- les délais, particulièrement les prorogations prévues par la *Loi*;
- maximiser la divulgation, particulièrement en remplaçant les exclusions par des exceptions visant les avis et recommandations et les documents confidentiels du Cabinet;
- renforcer la surveillance, particulièrement les forces et les faiblesses des différents modèles de surveillance;
- l'information ouverte, particulièrement l'obligation de publier l'information d'intérêt public;
- l'examen périodique obligatoire de la *Loi*;
- le rôle des coordonnateurs de l'accès à l'information et à la protection des renseignements personnels (AIPRP) et;
- le Commissariat à l'information du Canada.

CHAPITRE 2 : EXTENSION DU CHAMP D'APPLICATION

Au chapitre 1 de son rapport, la commissaire a souligné que, bien que la *Loi* s'applique à près de 250 institutions, plusieurs organisations « qui dépensent l'argent des contribuables ou qui exercent des fonctions publiques¹⁶ » n'y sont pas assujetties.

2.1 CRITÈRES RELATIFS À L'AJOUT D'INSTITUTIONS

La Commissaire a indiqué que « l'utilisation des critères pour déterminer les organismes qui doivent être assujettis à la *Loi* constitue une approche rationnelle à la portée, car elle favorise la prévisibilité quant aux organismes assujettis à la *Loi*¹⁷ ». De plus, cela garantit que les institutions exerçant des fonctions semblables soient également assujetties à la *Loi*¹⁸. Ainsi, la commissaire a fait la recommandation suivante :

Recommandation 1.1

La commissaire à l'information recommande l'inclusion dans la *Loi* de critères servant à déterminer quelles institutions devraient être assujetties à la *Loi*. Ces critères devraient comprendre l'ensemble de ce qui suit :

- les institutions financées en totalité ou en partie par le gouvernement du Canada, y compris celles pouvant réunir des fonds par l'intermédiaire d'emprunts publics (ce qui engloberait non seulement les ministères traditionnels, mais aussi d'autres organismes, tels que les instituts de recherche financés par les deniers publics);
- les institutions relevant en totalité ou en partie du gouvernement du Canada, y compris celles pour lesquelles le gouvernement nomme la majorité des membres des instances qui les régissent (comme les sociétés de l'État et leurs filiales);
- les institutions dotées d'une fonction publique, y compris celles dont les activités touchent au domaine de la santé et de la sécurité, de l'environnement et de la sécurité économique (comme NAV CANADA, qui est le fournisseur de services de navigation aérienne civile du Canada);
- les institutions constituées en vertu d'une loi (comme les administrations aéroportuaires);

16 Commissariat à l'information du Canada, [Viser juste pour la transparence – Recommandations pour moderniser la Loi sur l'accès à l'information](#), rapport spécial, mars 2015, p. 8.

17 Commissariat à l'information du Canada, *Viser juste pour la transparence – Recommandations pour moderniser la Loi sur l'accès à l'information*, [Présentation au ETHI relative à la recommandation 1.1 : Critères relatifs à la portée](#).

18 *Ibid.*

- toutes les institutions assujetties à la *Loi sur la gestion des finances publiques*¹⁹.

De plus, la commissaire a fait parvenir au Comité des précisions quant à sa Recommandation 1.1, particulièrement en ce qui a trait aux critères relatifs au financement des institutions et aux institutions dotées d'une fonction publique²⁰.

2.1.1 Les institutions financées en partie par le gouvernement du Canada

D'abord, concernant les institutions financées en partie par le gouvernement du Canada, la commissaire a présenté trois options pour déterminer si un organisme est assujetti à la Loi :

Option A : lorsqu'un organisme reçoit un prêt, une subvention ou une contribution de cinq millions de dollars ou plus : Le choix du montant de cinq millions de dollars comme seuil est notamment basé sur le fait que « dans le budget principal des dépenses, les subventions, contributions et dépenses égales à cinq millions de dollars ou dépassant ce montant sont votées en tant qu'éléments distincts²¹ ».

Option B : lorsque 50 % ou plus du financement d'un organisme provient directement ou indirectement du gouvernement fédéral : il s'agit d'une approche adoptée au Danemark et en Serbie.

Option C : une combinaison entre un pourcentage de financement et un seuil absolu²² : Selon cette option, un organisme serait assujetti à la *Loi* dans les deux circonstances suivantes :

- Soit l'organisme reçoit un certain pourcentage de son financement du gouvernement fédéral;
- Soit l'organisme atteint le seuil absolu en recevant plus de cinq millions de dollars de fonds publics²³.

Selon la commissaire, cette option « serait appropriée si le Comité juge que le montant de cinq millions de dollars proposé en vertu de l'option A est un seuil trop bas²⁴ » et « cette option aborderait aussi l'un des désavantages de l'option B, lequel est que dans

19 Commissariat à l'information du Canada, [Viser juste pour la transparence – Recommandations pour moderniser la Loi sur l'accès à l'information](#), rapport spécial, mars 2015, p. 9.

20 Commissariat à l'information du Canada, *Viser juste pour la transparence – Recommandations pour moderniser la Loi sur l'accès à l'information*, [Présentation au ETHI relative à la recommandation 1.1 : Critères relatifs à la portée](#).

21 *Ibid.*

22 *Ibid.*

23 *Ibid.*

24 *Ibid.*

certains cas, le seuil de financement de 50 % n'est pas atteint, même si le gouvernement fédéral fournit des sommes importantes des fonds publics à un organisme²⁵ ».

En ce qui a trait à l'assujettissement des groupes autochtones à la *Loi*, la commissaire a indiqué qu'à son avis des consultations spécifiques devraient avoir lieu avec ces groupes en raison de l'article 35 de la *Charte canadienne des droits et libertés*²⁶.

2.1.2 Les institutions dotées d'une fonction publique

Selon la commissaire, le critère relatif à l'exercice d'une fonction publique par l'institution vise « à s'assurer que la manière dont un organisme est constitué ou financé ne l'empêche pas d'être assujéti à la *Loi*, particulièrement lorsque sa fonction est, à tous égards, de nature publique²⁷ » et « à s'assurer que les organismes qui agissent dans l'intérêt public sont assujéti aux mécanismes de transparence et de reddition de compte appropriés²⁸ », bien que certains services soient privatisés.

Afin de déterminer si une institution est dotée d'une fonction publique, la commissaire propose « d'examiner la nature des activités que réalise l'organisme » en tenant compte d'un certain nombre de facteurs, notamment les suivants :

- L'organisme remplit-il une fonction publique pour le compte du gouvernement fédéral dans l'un de ses domaines de responsabilité, comme la santé et la sécurité, l'environnement et la sécurité économique?
- L'organisme a-t-il le pouvoir de réglementer ou d'établir des normes dans une sphère de responsabilité fédérale?
- L'organisme est-il chargé d'exécuter une politique publique pour le compte du gouvernement fédéral²⁹?

2.1.3 Le point de vue des témoins ayant comparu devant le Comité

Plusieurs témoins qui ont comparu devant le Comité ont appuyé la Recommandation 1.1 de la commissaire. D'abord, M. Marleau, ancien commissaire à l'information et ancien greffier de la Chambre des communes, et Me Wudrick étaient d'avis

25 *Ibid.*

26 Chambre des communes, Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 19 mai 2016, 0940 (Mme Suzanne Legault, commissaire à l'information du Canada).

27 Commissariat à l'information du Canada, *Viser juste pour la transparence – Recommandations pour moderniser la Loi sur l'accès à l'information*, [Présentation au ETHI relative à la recommandation 1.1 : Critères relatifs à la portée](#).

28 *Ibid.*

29 *Ibid.*

que, lorsque l'argent des contribuables est dépensé, l'information doit être accessible pour assurer la transparence du gouvernement³⁰.

M. Conacher a ajouté que la *Loi* devrait s'appliquer automatiquement à toutes les institutions qui reçoivent du financement public ou qui exercent une fonction publique et que celles-ci ne devraient pas devoir être ajoutées à une annexe. M. Mendel s'est aussi inquiété du « caractère limité de la liste d'organismes publics de l'annexe 1 qui n'est pas régulièrement mise à jour à mesure que la nature de ces organismes change³¹ ». Finalement, M. Vincent Gogolek du B.C. Freedom of Information and Privacy Association a également mentionné que, dans beaucoup de pays, les organismes assujettis aux lois en matière d'accès à l'information ne sont pas énumérés dans des annexes et que ces lois définissent plutôt les critères déterminant quel type d'organisme est visé³².

Puis, M. Mendel a ajouté que les lois en matière d'accès à l'information d'« un grand nombre de pays couvrent les entités financées par l'État et celles qui assument une fonction publique » et que cela ne constitue pas un problème pour les entreprises de ces pays³³. Néanmoins, celui-ci a indiqué que la *Loi* ne devrait s'appliquer qu'à la portion des fonctions « qui ont été effectuées dans le cadre de ce financement public³⁴ ». Dans le même ordre d'idées, Me Wudrick a affirmé que lorsque des organismes reçoivent une contribution importante, ceux-ci « devraient faire l'objet d'un traitement qui ressemble davantage à celui réservé à un organisme gouvernemental³⁵ » en matière d'accès à l'information.

M. Clyde Wells, qui a siégé à l'Independent Statutory Review Committee de Terre-Neuve-et-Labrador, a fait valoir que lorsque les institutions sont financées en partie par le gouvernement, celui-ci « exigerait que cet organisme fasse rapport au gouvernement de l'emploi exact qu'il a fait des fonds et [...] le gouvernement rendrait des comptes au

30 Chambre des communes, Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 19 avril 2016, 0855 (Me Aaron Wudrick, directeur fédéral, Fédération canadienne des contribuables). Chambre des communes, Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 17 mai 2016, 0955 (M. Robert Marleau, ancien commissaire à l'information du Canada, à titre personnel).

31 Chambre des communes, Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 12 avril 2016, 0935 (M. Toby Mendel, directeur exécutif, Centre for Law and Democracy).

32 Mémoire du BC Freedom of Information and Privacy Association, [Réforme de la Loi sur l'accès à l'information, Il est plus que temps d'agir](#).

33 Chambre des communes, Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 12 avril 2016, 1000 (M. Toby Mendel, directeur exécutif, Centre for Law and Democracy).

34 *Ibid.*

35 Chambre des communes, Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 19 avril 2016, 0920 (Me Aaron Wudrick, directeur fédéral, Fédération canadienne des contribuables).

public³⁶ ». Selon lui, les citoyens devraient pouvoir demander de tels renseignements au gouvernement³⁷.

2.1.4 La recommandation du Comité

Le Comité est également d'avis que la *Loi* devrait inclure des critères servant à déterminer quelles institutions devraient y être assujetties. Le Comité recommande donc :

RECOMMANDATION 1

Que la *Loi sur l'accès à l'information* soit modifiée dans la première phase de la réforme afin que les institutions assujetties à la *Loi* puissent être identifiées à l'aide de critères et que ces critères comprennent ce qui suit :

- les institutions relevant en totalité ou en partie du gouvernement du Canada, y compris celles pour lesquelles le gouvernement nomme la majorité des membres des instances qui les régissent (comme les sociétés d'État et leurs filiales);
- les institutions dotées d'une fonction publique, y compris celles qui répondent à l'un des critères suivants :
 1. L'institution remplit une fonction publique pour le compte du gouvernement fédéral dans l'un de ses domaines de responsabilité, comme la santé et la sécurité, l'environnement et la sécurité économique;
 2. L'institution a le pouvoir de réglementer ou d'établir des normes dans une sphère de responsabilité fédérale;
 3. L'institution est chargée d'exécuter une politique publique pour le compte du gouvernement fédéral;
- les institutions constituées en vertu d'une loi (comme les administrations aéroportuaires);
- toutes les institutions assujetties à la *Loi sur la gestion des finances publiques*.

36 Chambre des communes, Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 31 mai 2016, 1045 (M. Clyde Wells, membre, Independent Statutory Review Committee, à titre personnel).

37 *Ibid.*

Par ailleurs, le Comité n'a pas entendu suffisamment de témoignages pour se former une opinion quant aux critères qui devraient s'appliquer aux institutions financées par des fonds publics. Il recommande donc :

RECOMMANDATION 2

Que, lors de la deuxième phase de la réforme de la *Loi sur l'accès à l'information*, une plus grande attention soit portée à la façon dont la *Loi* devrait s'appliquer aux institutions financées par le gouvernement du Canada.

2.2 CABINETS MINISTÉRIELS

Lors de sa comparution, la commissaire a expliqué au Comité qu'en 2011 « la Cour suprême du Canada a conclu que les cabinets des ministres n'étaient pas des institutions assujetties à la *Loi*³⁸ ». Néanmoins, la commissaire a fait valoir que les décisions des ministres ont des répercussions importantes pour la population canadienne et que ceux-ci doivent rendre des comptes à la population³⁹. Dans son rapport, la commissaire recommande donc ce qui suit :

Recommandation 1.2

La commissaire à l'information recommande d'étendre le champ d'application de la *Loi* au Cabinet du premier ministre, aux cabinets des ministres et aux cabinets des ministres d'État, ainsi qu'aux secrétaires parlementaires⁴⁰.

Recommandation 1.3

La commissaire à l'information recommande qu'une nouvelle exception, relative aux fonctions parlementaires des ministres et des ministres d'État, ainsi que des secrétaires parlementaires en tant que députés, figure dans la *Loi*⁴¹.

Devant le Comité, la commissaire a précisé la teneur des Recommandations 1.2 et 1.3 et a fait plusieurs liens avec ses Recommandations 4.26 et 4.27 qui traitent de l'ajout d'une exception obligatoire à la *Loi* en ce qui a trait aux documents confidentiels du Cabinet lorsque leur divulgation aurait pour effet de révéler la teneur des délibérations du Cabinet. Ce sujet est traité au chapitre 5 du présent rapport.

38 Chambre des communes, Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 25 février 2016, 0850 (Mme Suzanne Legault, commissaire à l'information du Canada); [Canada \(Commissaire à l'information\) c. Canada \(Ministre de la Défense nationale\)](#), [2011] 2 R.C.S. 306.

39 Chambre des communes, Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 25 février 2016, 0850 (Mme Suzanne Legault, commissaire à l'information du Canada).

40 Commissariat à l'information du Canada, [Viser juste pour la transparence – Recommandations pour moderniser la Loi sur l'accès à l'information](#), rapport spécial, mars 2015, p. 11.

41 *Ibid.*

Finalement, en ce qui a trait à la Recommandation 1.3, la commissaire a spécifié dans son rapport que le Règlement administratif relatif aux députés du Bureau de la régie interne définit le concept de fonctions parlementaires de la manière suivante :

« fonctions parlementaires » À l'égard d'un député, les responsabilités et les activités qui se rattachent à la fonction de député, où qu'elles soient exercées et indépendamment de toute considération partisane, à savoir les activités liées aux délibérations et aux travaux de la Chambre des communes ainsi que celles liées à la représentation de sa circonscription ou des électeurs⁴².

M. Marleau, M. Holman, M. Gogolek, Me Aylwin et M. Rubin étaient d'avis que la *Loi* devrait s'appliquer aux cabinets des ministres tel qu'il était recommandé par la commissaire⁴³.

Le Comité est également d'avis que le champ d'application de la *Loi* devrait s'étendre au Cabinet du premier ministre, aux cabinets des ministres et aux cabinets des ministres d'État, ainsi qu'aux secrétaires parlementaires. Ainsi, le Comité recommande :

RECOMMANDATION 3

Que, lors de la première phase de la réforme de la *Loi sur l'accès à l'information*, le champ d'application de la *Loi* soit étendu au Cabinet du premier ministre, aux cabinets des ministres et aux cabinets des ministres d'État, ainsi qu'aux secrétaires parlementaires, sauf en ce qui concerne leurs fonctions parlementaires.

42 [Règlement administratif relatif aux députés](#), Bureau de la régie interne, art. 1(1).

43 Chambre des communes, Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 17 mai 2016, 0850 (M. Robert Marleau, ancien commissaire à l'information du Canada, à titre personnel); Chambre des communes, Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 12 mai 2016, 0850 (M. Vincent Gogolek, directeur général, B.C. Freedom of Information and Privacy Association); Chambre des communes, Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 21 avril 2016, 0850 (Me Antoine Aylwin, associé, à titre personnel); Chambre des communes, Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 19 avril 2016, 0850 (M. Sean Holman, vice-président, Association canadienne des journalistes); Chambre des communes, Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 21 avril 2016, 0900 (M. Ken Rubin, chercheur d'intérêt public, à titre personnel).

2.3 PARLEMENT

Dans son rapport et devant le Comité, la commissaire a souligné que le Parlement n'est pas assujéti à la *Loi* bien que le budget combiné de la Chambre des communes, du Sénat et de la Bibliothèque du Parlement s'élevait à plus de 500 millions de dollars selon le Budget des dépenses 2014-2015⁴⁴. La commissaire a donc recommandé ce qui suit :

Recommandation 1.4

La commissaire à l'information recommande que le champ d'application de la *Loi* s'étende aux organismes de soutien du Parlement, tels que le Bureau de régie interne, la Bibliothèque du Parlement, le commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique et le commissaire à l'éthique du Sénat⁴⁵.

Recommandation 1.5

La commissaire à l'information recommande l'ajout à la *Loi* d'une nouvelle disposition visant à prévenir une atteinte au privilège parlementaire⁴⁶.

Devant le Comité, la commissaire a souligné l'importance de protéger le privilège parlementaire et d'en prévenir les atteintes. Elle a spécifié qu'à l'heure actuelle, la *Loi* n'offre aucune protection à ce niveau⁴⁷. La commissaire a indiqué que des consultations avec des fonctionnaires du Parlement qui sont des spécialistes dans leur domaine seraient nécessaires afin de développer une disposition pour couvrir le Parlement⁴⁸.

Dans son rapport, la commissaire indique qu'« un privilège parlementaire est un droit collectif et un droit individuel accordés aux parlementaires afin de garantir qu'ils soient en mesure d'accomplir leurs fonctions et leurs tâches sans obstruction. Ce privilège

44 Chambre des communes, Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 19 mai 2016, 0850 (Mme Suzanne Legault, commissaire à l'information du Canada); Commissariat à l'information du Canada, [Viser juste pour la transparence – Recommandations pour moderniser la Loi sur l'accès à l'information](#), rapport spécial, mars 2015, p. 11.

45 Commissariat à l'information du Canada, [Viser juste pour la transparence – Recommandations pour moderniser la Loi sur l'accès à l'information](#), rapport spécial, mars 2015, p. 12.

46 *Ibid.*

47 Chambre des communes, Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 25 février 2016, 0920 (Mme Suzanne Legault, commissaire à l'information du Canada); Chambre des communes, Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 19 mai 2016, 0945 (Mme Suzanne Legault, commissaire à l'information du Canada).

48 Chambre des communes, Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 19 mai 2016, 0945 (Mme Suzanne Legault, commissaire à l'information du Canada).

est consacré par la Constitution et s'applique à toutes les affaires liées aux travaux parlementaires⁴⁹ ». Le rapport de la commissaire ajoute également que les lois en matière d'accès à l'information de Terre-Neuve-et-Labrador, du Royaume-Uni et de l'Inde prévoient une protection pour le privilège parlementaire⁵⁰.

Puis, en ce qui a trait au Bureau de régie interne de la Chambre des communes, la commissaire a mentionné qu'il y a des dispositions dans la *Loi sur le Parlement du Canada* qui prévoient un certain secret et que celles-ci devraient être adressées lors de l'élaboration d'une nouvelle disposition dans la *Loi*⁵¹. Néanmoins, la commissaire n'a pas fourni de précisions quant à la façon dont la *Loi* s'appliquerait au Bureau de régie interne au cours de l'étude du Comité.

Plusieurs témoins, dont Me Wudrick, M. Rubin, Me Drapeau, M. Marleau et M. Conacher ont appuyé la recommandation de la commissaire d'assujettir le Parlement à la *Loi*⁵². M. Marleau, a évoqué l'importance de protéger le privilège parlementaire dans une partie séparée et distincte de la *Loi* : « Je pense qu'il faut formuler la mise en œuvre d'une telle proposition de façon à protéger le privilège parlementaire. Votre fonction législative, votre fonction de député et les documents de votre circonscription, voilà le genre de choses qui devraient être comprises⁵³ ».

49 Commissariat à l'information du Canada, [Viser juste pour la transparence – Recommandations pour moderniser la Loi sur l'accès à l'information](#), rapport spécial, mars 2015, p. 12, note 18. Il est à noter que le rapport intitulé [Accès à l'information : Comment mieux servir les Canadiens](#) de juin 2002 du Groupe d'étude de l'accès à l'information qui avait « avait le mandat d'examiner tous les éléments du cadre d'accès à l'information au niveau fédéral et de présenter des recommandations d'amélioration » définit de la même manière le privilège parlementaire. Ce rapport a aussi spécifié que « cette protection est nécessaire pour faire en sorte que le Sénat et la Chambre des communes fonctionnent avec indépendance et efficacité. La Loi ne devrait pas s'appliquer non plus à l'information des partis politiques et de leurs caucus, ou aux documents personnels, ou politiques des sénateurs et des députés individuels ou à ceux qui se rapportent à leurs électeurs ».

50 Commissariat à l'information du Canada, [Viser juste pour la transparence – Recommandations pour moderniser la Loi sur l'accès à l'information](#), rapport spécial, mars 2015, p. 12, note 19.

51 Chambre des communes, Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 19 mai 2016, 0945 (Mme Suzanne Legault, commissaire à l'information du Canada).

52 Chambre des communes, Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 19 avril 2016, 0855 (Me Aaron Wudrick, directeur fédéral, Fédération canadienne des contribuables); Chambre des communes, Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 17 mai 2016, 0955 (M. Robert Marleau, ancien commissaire à l'information du Canada, à titre personnel); Chambre des communes, Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 21 avril 2016, 0900 (M. Ken Rubin, chercheur d'intérêt public, à titre personnel); Chambre des communes, Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 12 mai 2016, 0905 (M. Duff Conacher, coordonnateur, président de Open Government Coalition, Démocratie en surveillance); Chambre des communes, Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 12 avril 2016, 0850 et 0935 Me Michel Drapeau, professeur, Université d'Ottawa, Faculté de droit, à titre personnel).

53 Chambre des communes, Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 17 mai 2016, 0955 (M. Robert Marleau, ancien commissaire à l'information du Canada, à titre personnel).

De plus, M. Marleau a indiqué qu'il éprouvait certaines inquiétudes quant au fait que la commissaire puisse émettre des ordonnances de façon contraignante au Parlement si celle-ci est investie de pouvoirs d'ordonnance :

le fait qu'un commissaire puisse donner un ordre au Parlement me préoccupe. Ce serait une créature du Parlement qui lui donne maintenant des ordres. Pour ce qui est du privilège parlementaire, je crois qu'il faudrait prévoir, dans cette partie distincte de la loi, un examen indépendant qui ne serait pas confié à la Cour fédérale. Il faudrait nommer dès le départ un juge de la Cour suprême à la retraite qui pourrait examiner une décision susceptible d'aller à l'encontre du privilège parlementaire⁵⁴.

Le comité est également en faveur de l'élargissement du champ d'application de la *Loi* afin qu'elle s'applique au Parlement. Ainsi, le Comité recommande :

RECOMMANDATION 4

Que, lors de la première phase de la réforme de la *Loi sur l'accès à l'information*, le champ d'application de la *Loi* s'étende aux organismes de soutien du Parlement, tels que le Bureau de régie interne, la Bibliothèque du Parlement, le commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique et le commissaire à l'éthique du Sénat.

RECOMMANDATION 5

- A. Qu'une nouvelle disposition visant à prévenir une atteinte au privilège parlementaire soit ajoutée à la *Loi*.**
- B. Que le gouvernement du Canada consulte les organismes qui soutiennent le Parlement, particulièrement le greffier du Sénat, le greffier de la Chambre des communes et le bibliothécaire parlementaire, afin de définir le contenu de la nouvelle disposition protégeant le privilège parlementaire et de veiller à ce que cette disposition le protège de façon efficace.**

RECOMMANDATION 6

Qu'une partie séparée et spécifique de la *Loi* traite de l'application de la *Loi* aux organismes de soutien du Parlement.

RECOMMANDATION 7

Que le gouvernement du Canada consulte les organismes de soutien du Parlement, notamment le greffier de la Chambre des communes, afin de déterminer dans quelle mesure la *Loi* devrait s'appliquer au Bureau de la régie interne.

54 *Ibid.*, 1000.

RECOMMANDATION 8

Que le Parlement détermine le processus approprié de révision indépendante pour l'application des dispositions visant à prévenir une atteinte au privilège parlementaire.

2.4 TRIBUNAUX

La commissaire a indiqué au Comité que les organismes de soutien administratif des tribunaux ne sont pas assujettis à la *Loi* bien qu'ils reçoivent des budgets importants⁵⁵. Dans son rapport, la commissaire a donc recommandé ce qui suit :

Recommandation 1.6

La commissaire à l'information recommande d'élargir le champ d'application de la *Loi* afin d'y assujettir les organismes de soutien administratif des tribunaux, tels que le registraire de la Cour suprême du Canada, le Service administratif des tribunaux judiciaires, le Commissariat à la magistrature fédérale Canada et le Conseil canadien de la magistrature⁵⁶.

Recommandation 1.7

La commissaire à l'information recommande que la *Loi* exclue les documents contenus dans les dossiers de la Cour, les documents et les notes personnelles des juges, ainsi que les communications ou les avant-projets d'ordonnance préparés par ou pour des personnes ayant une capacité judiciaire ou quasi judiciaire⁵⁷.

Bien que de nombreux témoins se sont prononcés en faveur de l'élargissement du champ d'application de la *Loi*, peu de témoins se sont prononcés spécifiquement sur la recommandation de la commissaire d'élargir le champ d'application de la *Loi* afin d'y assujettir les organismes de soutien administratif des tribunaux. Néanmoins, Me Drapeau s'est prononcé en faveur de cette recommandation⁵⁸ et M. Marleau a rappelé qu'il s'agissait d'une recommandation à laquelle le Comité avait adhéré en 2009⁵⁹.

55 Chambre des communes, Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 19 mai 2016, 0850 (Mme Suzanne Legault, commissaire à l'information du Canada).

56 Commissariat à l'information du Canada, [Viser juste pour la transparence – Recommandations pour moderniser la Loi sur l'accès à l'information](#), rapport spécial, mars 2015.

57 *Ibid.*

58 Chambre des communes, Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 12 avril 2016, 0935 (Me Michel Drapeau, professeur, Université d'Ottawa, Faculté de droit, à titre personnel).

59 Chambre des communes, Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 17 mai 2016, 0845 (M. Robert Marleau, ancien commissaire à l'information du Canada, à titre personnel); Chambre des communes, Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, [La Loi sur l'accès à l'information : Premiers pas vers un renouvellement](#), rapport, 40^e législature, 2^e session, juin 2009.

Le Comité appuie cette recommandation de la commissaire et recommande donc :

RECOMMANDATION 9

Que, lors de la première phase de la réforme de la *Loi sur l'accès à l'information*, le champ d'application de la *Loi* soit élargi afin d'y assujettir les organismes de soutien administratif des tribunaux, tels que le registraire de la Cour suprême du Canada, le Service administratif des tribunaux judiciaires, le Commissariat à la magistrature fédérale Canada et le Conseil canadien de la magistrature, sauf en ce qui concerne les dossiers de la Cour, les documents et les notes personnelles des juges, ainsi que les communications ou les projets de décisions rédigés par ou pour des personnes exerçant des fonctions judiciaires ou quasi judiciaires.

CHAPITRE 3 : LE DROIT D'ACCÈS

3.1 L'OBLIGATION DE DOCUMENTER

Dans son rapport, la commissaire à l'information a recommandé ce qui suit :

Recommandation 2.1

La commissaire à l'information recommande l'instauration d'une obligation légale exhaustive de documenter avec des sanctions appropriées en cas de non-conformité⁶⁰.

Comme l'a expliqué Mme Jennifer Dawson, co-dirigeante principale de l'information au Secrétariat du Conseil du Trésor, l'obligation de documenter est une politique du gouvernement qui « oblige les fonctionnaires à consigner par écrit les décisions et les processus décisionnels ainsi que les activités⁶¹ ».

Lors de son témoignage, la commissaire a affirmé qu'« 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 opérationnelle⁶² ». Par conséquent, elle a recommandé d'accorder la priorité à l'obligation légale exhaustive de documenter assortie de sanctions appropriées en cas de non-respect⁶³.

Les commissaires à l'accès à l'information et à la protection de la vie privée du Québec, de l'Ontario, de l'Alberta et de Terre-Neuve-et-Labrador s'entendent sur la nécessité d'une obligation légale de documenter^{64,65,66,67}. Selon M. Marleau, l'obligation de

60 Commissariat à l'information du Canada, [Viser juste pour la transparence – Recommandations pour moderniser la Loi sur l'accès à l'information](#), mars 2015.

61 Chambre des communes, Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 10 mai 2016, 0910 (Mme Jennifer Dawson, codirigeante principale de l'information, Secrétariat du Conseil du Trésor).

62 Chambre des communes, Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 25 février 2016, 0850 (Mme Suzanne Legault, commissaire à l'information du Canada).

63 *Ibid.*, 0850.

64 Chambre des communes, Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 8 mars 2016, 0940 (Me Diane Poitras, vice-présidente, Commission d'accès à l'information du Québec).

65 Chambre des communes, Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 8 mars 2016, 0940 (M. Brian Beamish, commissaire, Bureau du commissaire à l'information et à la protection de la vie privée de l'Ontario).

66 Chambre des communes, Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 8 mars 2016, 0940 (Mme Jill Clayton, commissaire à l'information et à la protection de la vie privée de l'Alberta).

67 Chambre des communes, Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 19 avril 2016, 0915 (M. Sean Murray, directeur des projets spéciaux, Office of the Information and Privacy Commissioner of Newfoundland and Labrador).

documenter se fait attendre⁶⁸. M. Holman⁶⁹, Me Wudrick⁷⁰, M. Rubin⁷¹, M. Gogolek⁷² et M. Conacher⁷³ étaient au nombre des autres témoins en faveur de l'instauration d'une obligation légale de documenter.

Lors de sa comparution devant le Comité, le ministre Brison a indiqué que « Nous pourrions faire cela à la faveur des modifications apportées à la loi⁷⁴. »

Le Comité est très favorable à l'obligation légale de documenter le processus décisionnel et estime qu'une telle obligation devrait être imposée le plus rapidement possible. Il recommande donc :

RECOMMANDATION 10

Que la *Loi sur l'accès à l'information* soit modifiée, lors de la première phase de la réforme, afin d'instaurer une obligation légale exhaustive de documenter, assortie de sanctions appropriées en cas de non-respect.

3.2 ÉTENDRE LE DROIT D'ACCÈS

Selon la *Loi*, seuls les citoyens canadiens, les résidents permanents ainsi que toute personne physique ou morale présente au Canada ont le droit d'accès aux documents relevant du gouvernement⁷⁵. Dans son rapport, la commissaire affirme que cela complique le processus et limite la libre circulation de l'information. Elle a formulé la recommandation suivante :

-
- 68 Chambre des communes, Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 17 mai 2016, 0850 (M. Robert Marleau, ancien commissaire à l'information du Canada, à titre personnel).
- 69 Chambre des communes, Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 19 avril 2016, 0850 (M. Sean Holman, vice-président, Association canadienne des journalistes).
- 70 Chambre des communes, Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 19 avril 2016, 0855 (Me Aaron Wudrick, directeur fédéral, Fédération canadienne des contribuables).
- 71 Chambre des communes, Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 21 avril 2016, 0900 (M. Ken Rubin, chercheur d'intérêt public, à titre personnel).
- 72 Chambre des communes, Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 12 mai 2016, 0850 (M. Vincent Gogolek, directeur général, B.C. Freedom of Information and Privacy Association).
- 73 Chambre des communes, Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 12 mai 2016, 0900 (M. Duff Conacher, coordonnateur, président de Open Government Coalition, Démocratie en surveillance).
- 74 Chambre des communes, Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 5 mai 2016, 0915 (l'honorable Scott Brison, président du Conseil du Trésor).
- 75 Commissariat à l'information du Canada, [Viser juste pour la transparence – Recommandations pour moderniser la Loi sur l'accès à l'information](#), mars 2015.

Recommandation 2.3

La commissaire à l'information recommande d'étendre le droit d'accès à toutes les personnes⁷⁶.

Cette recommandation a reçu l'appui de M. Mendel, qui a souligné que cela accroîtrait l'efficacité puisque les fonctionnaires n'auraient pas à déterminer si le demandeur est un citoyen canadien ou un résident⁷⁷. M. Holman⁷⁸, M. Weiler⁷⁹ et M. Marleau⁸⁰ étaient aussi en faveur d'étendre le droit d'accès à tous.

Par ailleurs, le ministre Brison a affirmé qu'à son sens « nous donnerons la priorité aux demandes émanant de citoyens canadiens⁸¹ ». Me Drapeau⁸² et Me Wudrick⁸³ ont aussi fait valoir que la priorité devrait être accordée aux Canadiens.

Le Comité a entendu le témoignage de certains représentants du gouvernement qui estimaient que le fait d'étendre le droit d'accès à tous pourrait faire augmenter le nombre de demandes. Plus particulièrement, Mme Stefanie Beck, sous-ministre adjointe aux Services ministériels du ministère de l'Immigration, des Réfugiés et de la Citoyenneté, a mentionné que le Ministère traite des millions de demandes de citoyenneté chaque année. Or, la majorité des demandes d'accès à l'information qu'il reçoit porte sur l'état de ces demandes. Elle a affirmé : « Si tous ceux qui se trouvent à l'étranger obtenaient ce droit d'accès, ce serait bien plus que 40 000 demandes [d'accès à l'information] par an qu'il faudrait envisager⁸⁴. » Elle a ajouté que si les personnes à l'étranger n'avaient plus à

76 *Ibid.*

77 Chambre des communes, Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 12 avril 2016, 0955 (M. Toby Mendel, directeur exécutif, Centre for Law and Democracy).

78 Chambre des communes, Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 19 avril 2016, 0955 (M. Sean Holman, vice-président, Association canadienne des journalistes).

79 Chambre des communes, Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 21 avril 2016, 0930 (M. Mark Weiler, bibliothécaire expérience usager et web, à titre personnel).

80 Chambre des communes, Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 17 mai 2016, 0845 (M. Robert Marleau, ancien commissaire à l'information du Canada, à titre personnel).

81 Chambre des communes, Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 5 mai 2016, 0925 (l'honorable Scott Brison, président du Conseil du Trésor).

82 Chambre des communes, Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 12 avril 2016, 0955 (Me Michel Drapeau, professeur, Université d'Ottawa, faculté de droit, à titre personnel).

83 Chambre des communes, Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 19 avril 2016, 0920 (Me Aaron Wudrick, directeur fédéral, Fédération canadienne des contribuables).

84 Chambre des communes, Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 22 mars 2016, 0905 (Mme Stefanie Beck, sous-ministre adjointe, Services ministériels, ministère de l'Immigration, des Réfugiés et de la Citoyenneté).

passer par l'intermédiaire d'un représentant canadien, cela pourrait entraîner la réception d'un nombre important de demandes, qui « pourrait nuire à notre capacité de respecter les délais de conformité prévus par la loi⁸⁵ ».

M. Larry Surtees, secrétaire général au ministère de la Défense nationale, a fait observer que la communication de documents contenant des renseignements de nature délicate à des étrangers pourrait mettre des vies en péril et que le Ministère fait en sorte de « bien faire [son] travail [...] pour prévenir cette éventualité⁸⁶ ».

M. Robert Mundie, directeur général au Secrétariat général de l'Agence des services frontaliers du Canada, a dit qu'il serait difficile d'évaluer le nombre de demandes d'accès à l'information qui découlerait d'un accès étendu⁸⁷. Mme Monique McCulloch, directrice de l'Accès à l'information et de la protection des renseignements personnels à Services partagés Canada, ne croyait pas que le fait d'étendre l'accès à tous aurait une incidence directe⁸⁸.

Vu l'absence de consensus des témoins sur la question, le Comité recommande :

RECOMMANDATION 11

Que la possibilité d'étendre le droit d'accès à tous soit examinée lors de la deuxième phase de la réforme de la *Loi sur l'accès à l'information*.

3.3 DEMANDES FRIVOLES ET VEXATOIRES

La commissaire à l'information traite, dans son rapport, de la question des demandes frivoles et vexatoires, qui, bien que rares, peuvent « entraîner une forte pression sur les ressources publiques, des retards dans la prestation des autres services ou des conséquences négatives sur les droits des autres demandeurs⁸⁹ ». Elle a recommandé ce qui suit :

85 *Ibid.*

86 Chambre des communes, Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 22 mars 2016, 0940 (M. Larry Surtees, secrétaire général, ministère de la Défense nationale).

87 Chambre des communes, Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 17 mai 2016, 1015 (M. Robert Mundie, directeur général, Secrétariat général, Agence des services frontaliers du Canada).

88 Chambre des communes, Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 17 mai 2016, 1015 (Mme Monique McCulloch, directrice, Accès à l'information et protection des renseignements personnels, Services partagés Canada).

89 Commissariat à l'information du Canada, [Viser juste pour la transparence – Recommandations pour moderniser la Loi sur l'accès à l'information](#), mars 2015.

Recommandation 2.4

La commissaire à l'information recommande de conférer aux institutions la capacité de refuser de traiter les demandes qui sont frivoles ou vexatoires ou qui constituent un abus du droit d'accès⁹⁰.

Recommandation 2.5

La commissaire à l'information recommande que la décision d'une institution de refuser de traiter une demande d'accès soit susceptible d'appel devant la commissaire à l'information⁹¹.

Lors de son témoignage devant le Comité, la commissaire a également fait observer qu'elle recommande d'accorder des prorogations aux institutions afin de traiter de multiples demandes en peu de temps⁹².

Le ministre Brison a demandé au Comité d'examiner la question de savoir si le droit de présentation de 5 \$ représente le meilleur moyen de filtrer les demandes vexatoires et frivoles⁹³. Me Wudrick était d'avis que ces droits « empêchent les demandes frivoles⁹⁴ ». D'autres témoins ont mis en doute l'effet dissuasif de ces droits. Mme Cheryl Fisher, secrétaire ministérielle au Secrétariat ministériel du ministère de l'Emploi et du Développement social⁹⁵, a déclaré que, vu la hausse des demandes, elle ne savait pas si les droits de 5 \$ avaient un véritable effet dissuasif. Selon M. Mundie, cela « n'a à peu près aucun effet sur le nombre des demandes⁹⁶ ». Me Antoine Aylwin du cabinet d'avocats Fasken Martineau a fait observer que les droits pourraient avoir l'effet contraire, les gens présentant des demandes immenses afin de ne les payer qu'une seule fois⁹⁷.

90 *Ibid.*

91 *Ibid.*

92 Chambre des communes, Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 25 février 2016, 1005 (Mme Suzanne Legault, commissaire à l'information du Canada).

93 Chambre des communes, Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 5 mai 2016, 0855 (l'honorable Scott Brison, président du Conseil du Trésor).

94 Chambre des communes, Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 19 avril 2016, 0855 (Me Aaron Wudrick, directeur fédéral, Fédération canadienne des contribuables).

95 Chambre des communes, Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 17 mai 2016, 0940 (Mme Cheryl Fisher, secrétaire ministérielle, Secrétariat ministériel, ministère de l'Emploi et du Développement social).

96 Chambre des communes, Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 17 mai 2016, 0940 (M. Robert Mundie, directeur général, Secrétariat général, Agence des services frontaliers du Canada).

97 Chambre des communes, Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 21 avril 2016, 0925 (Me Antoine Aylwin, associé, à titre personnel).

M. Marleau ne pensait pas que ces droits avaient un effet dissuasif et estimait possible de régler le problème des demandes frivoles et vexatoires en modifiant la *Loi*⁹⁸.

Des témoins représentant des bureaux provinciaux d'accès à l'information et de protection des renseignements personnels ont expliqué leur façon de faire. Me Diane Poitras, vice-présidente de la Commission d'accès à l'information du Québec, a rappelé que le Québec n'impose pas de droits pour régler la question, mais compte sur des dispositions précises de la loi. Elle a donné l'exemple suivant : « un organisme public qui doit répondre à une demande d'accès à plusieurs milliers de documents, et ce, dans un délai très restreint de 20 jours, [peut] s'adresser à la Commission d'accès à l'information pour qu'on lui permette de ne pas en tenir compte⁹⁹ ». Terre-Neuve-et-Labrador¹⁰⁰ et l'Alberta¹⁰¹ ont des dispositions semblables. En Ontario, les institutions peuvent refuser les demandes frivoles ou vexatoires, mais elles doivent justifier leur refus et l'auteur de la demande peut interjeter appel devant le commissaire à l'information et à la protection de la vie privée¹⁰².

M. Weiler¹⁰³ et M. Gogolek¹⁰⁴ ont exprimé des préoccupations liées au risque d'autoriser les institutions gouvernementales à refuser de répondre à de telles demandes. Dans le mémoire qu'elle a présenté au Comité, la B.C. Freedom of Information and Privacy Association décrit la notion de demandes frivoles et vexatoires comme étant des « demandes visant à entraver le fonctionnement de l'organisme public plutôt qu'à obtenir des renseignements¹⁰⁵ ». Selon M. Gogolek, il est « très important que la commissaire s'en occupe¹⁰⁶ ».

98 Chambre des communes, Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 17 mai 2016, 0940 (M. Robert Marleau, ancien commissaire à l'information du Canada, à titre personnel).

99 Chambre des communes, Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 8 mars 2016, 0955 (Me Diane Poitras, vice-présidente, Commission d'accès à l'information du Québec).

100 Chambre des communes, Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 19 avril 2016, 0925 (M. Sean Murray, directeur des projets spéciaux, Office of the Information and Privacy Commissioner of Newfoundland and Labrador).

101 Chambre des communes, Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 8 mars 2016, 1000 (Mme Jill Clayton, commissaire à l'information et à la protection de la vie privée de l'Alberta).

102 [Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée](#), L.R.O. 1990, chap. F.31, par. 27.1(1).

103 Chambre des communes, Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 21 avril 2016, 0940 (M. Mark Weiler, bibliothécaire expérience usager et web, à titre personnel).

104 Chambre des communes, Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 12 mai 2016, 0850 (M. Vincent Gogolek, directeur général, B.C. Freedom of Information and Privacy Association).

105 B.C. Freedom of Information and Privacy Association, mémoire, *Reform of the Access to Information Act: Past time for Action*, 12 mai 2016, p. 12 [TRADUCTION].

106 *Ibid.*, 0930.

Le Comité a estimé que des mesures étaient nécessaires pour le traitement des demandes frivoles et vexatoires et il recommande :

RECOMMANDATION 12

Que le gouvernement autorise les institutions à refuser de traiter les demandes qui sont frivoles, vexatoires ou qui constituent un abus du droit d'accès et que le refus des institutions de traiter de telles demandes soit susceptible d'appel devant la commissaire à l'information.

3.4 FORMAT DE L'INFORMATION

À la Recommandation 2.7 de son rapport, la commissaire à l'information demandait que, sauf dans le cas de certaines exceptions limitées, « les institutions soient tenues de fournir des renseignements aux demandeurs dans un format ouvert, réutilisable et accessible par défaut¹⁰⁷ ». Me Wudrick a estimé qu'il s'agissait d'une recommandation fondamentale¹⁰⁸.

Le Comité en convient et recommande :

RECOMMANDATION 13

Que, lors de la première phase de la réforme de la *Loi sur l'accès à l'information*, les institutions soient tenues de fournir des renseignements aux demandeurs dans un format ouvert, réutilisable et accessible par défaut.

3.5 DROITS

Dans son rapport, la commissaire à l'information a formulé la recommandation suivante :

Recommandation 2.8

La commissaire à l'information recommande d'éliminer tous les frais liés aux demandes d'accès¹⁰⁹.

Comme il est mentionné au point 3.3 de notre rapport, des témoins ont mis en doute l'effet dissuasif du droit de présentation de 5 \$ en ce qui concerne les demandes frivoles et vexatoires. D'autres témoins ont attiré l'attention sur les coûts de traitement de

107 Commissariat à l'information du Canada, [Viser juste pour la transparence – Recommandations pour moderniser la Loi sur l'accès à l'information](#), mars 2015.

108 Chambre des communes, Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 19 avril 2016, 0900 (Me Aaron Wudrick, directeur fédéral, Fédération canadienne des contribuables).

109 Commissariat à l'information du Canada, [Viser juste pour la transparence – Recommandations pour moderniser la Loi sur l'accès à l'information](#), mars 2015.

ce droit. Mme McCullough a fait valoir qu'il y a quelques années on estimait à 75 \$ le coût du traitement d'un chèque de 5 \$¹¹⁰. Selon M. Gogolek : « Même avec le traitement électronique, où les coûts sont beaucoup moins élevés, si ne serait-ce que 10 % des demandes sont accompagnées d'espèces ou d'un chèque, le gouvernement perd de l'argent. Nous vous demandons instamment d'économiser l'argent des contribuables et d'éliminer les frais de 5 \$¹¹¹. »

Du côté des provinces, le Québec n'impose pas de frais de présentation, mais les organismes publics peuvent exiger des frais de reproduction après les 20 premières pages environ¹¹². En Ontario, il y a des frais symboliques et les institutions peuvent imposer un droit pour répondre à la demande, qui peut être élevé parfois¹¹³. En Alberta, le droit d'accès à des documents généraux est de 25 \$ et une grille fixe un droit maximal pour le traitement¹¹⁴. À Terre-Neuve-et-Labrador, il n'y a pas de droit de présentation et aucun droit de recherche n'est imposé si la demande exige « moins de dix ou de quinze heures de recherche, selon la catégorie d'organisme public¹¹⁵ ».

Le Comité était d'avis que, compte tenu de l'absence apparente d'effet dissuasif et des coûts administratifs, le droit de présentation de 5 \$ devrait être éliminé. Par contre, il était également d'avis que des frais pourraient être exigés pour les demandes volumineuses ou celles exigeant des recherches approfondies, à l'exception des demandes de renseignements personnels. Le Comité recommande donc :

-
- 110 Chambre des communes, Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 17 mai 2016, 0945 (Mme Monique McCulloch, directrice, Accès à l'information et protection des renseignements personnels, Services partagés Canada).
- 111 Chambre des communes, Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 12 mai 2016, 0850 (M. Vincent Gogolek, directeur général, B.C. Freedom of Information and Privacy Association)
- 112 Chambre des communes, Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 8 mars 2016, 0945 (Me Diane Poitras, vice-présidente, Commission d'accès à l'information du Québec).
- 113 Chambre des communes, Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 8 mars 2016, 0945 (M. Brian Beamish, commissaire, Bureau du commissaire à l'information et à la protection de la vie privée de l'Ontario).
- 114 Chambre des communes, Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 8 mars 2016, 0945 (Mme Jill Clayton, commissaire à l'information et à la protection de la vie privée de l'Alberta).
- 115 Chambre des communes, Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 19 avril 2016, 0910 (M. Sean Murray, directeur des projets spéciaux, Office of the Information and Privacy Commissioner of Newfoundland and Labrador).

RECOMMANDATION 14

Que, lors de la première phase de la réforme de la *Loi sur l'accès à l'information*, le droit de présentation de 5 \$ soit éliminé et que la possibilité de rétablir des frais pour les demandes volumineuses et les demandes qui exigent de longues recherches soit examinée, à l'exception des demandes de renseignements personnels.

Lors de son témoignage, M. Doug Letto, qui était membre du Independent Statutory Review Committee de Terre-Neuve-et-Labrador, a expliqué que l'obligation de prêter assistance signifie que les institutions devraient collaborer avec les demandeurs afin de préciser leurs demandes au besoin, comme dans le cas des demandes volumineuses. Il a ajouté que tous les coordonnateurs de l'accès à l'information avaient reçu une formation au service à la clientèle¹¹⁶. La *Directive provisoire concernant l'administration de la Loi sur l'accès à l'information* du gouvernement fédéral exige notamment ce qui suit des institutions : « Aider le demandeur à reformuler la demande dans des circonstances où cela lui permet d'obtenir une réponse précise, complète et en temps utile¹¹⁷. » Le Comité recommande :

RECOMMANDATION 15

Qu'une attention soit portée au renforcement de l'obligation de prêter assistance par l'application de principes de service à la clientèle.

116 Chambre des communes, Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 31 mai 2016, 0950 et 1020 (M. Doug Letto, membre, Independent Statutory Review Committee, à titre personnel).

117 Gouvernement du Canada, [Directive provisoire concernant l'administration de la Loi sur l'accès à l'information](#), point 7.4.3, 5 mai 2016.

CHAPITRE 4 : DÉLAIS

Le chapitre 3 du rapport de la commissaire à l'information portait sur l'accès rapide et en temps utile à l'information. Elle a recommandé notamment ce qui suit :

Recommandation 3.1

La commissaire à l'information recommande de limiter les prorogations au strict nécessaire, jusqu'à une durée maximale de 60 jours, selon un calcul suffisamment rigoureux, logique et soutenable afin de passer l'épreuve lors d'un examen de leur caractère raisonnable.

Recommandation 3.2

La commissaire à l'information recommande que les prorogations supérieures à 60 jours soient disponibles avec la permission du commissaire à l'information lorsque cela est raisonnable et justifié dans les circonstances et lorsque la prorogation demandée est selon un calcul suffisamment rigoureux, logique et soutenable afin de passer l'épreuve lors d'un examen de leur caractère raisonnable¹¹⁸.

4.1 LA CULTURE DU RETARD

Plusieurs témoins ont formulé des observations sur ce que la commissaire qualifie de « culture du retard ». À titre d'exemple, Me Drapeau a déclaré : « nous recevons chaque jour des lettres de ministères dans lesquelles ils se donnent des délais de 180 à 200 jours pour répondre¹¹⁹ ». Me Wudrick, quant à lui, a affirmé : « Nous avons découvert que les retards étaient la norme et non l'exception¹²⁰. »

Le Comité a appris avec intérêt qu'en Suède « [t]ous les dossiers concernant l'accès aux documents officiels doivent être traités rapidement [...] Concrètement, cela signifie qu'il faut [...] traiter [la demande] immédiatement¹²¹ ». Selon d'autres témoins, cependant, les processus actuels ne permettraient pas aux institutions canadiennes de répondre aux demandes d'information aussi rapidement¹²². La complexité des dossiers et

118 Commissariat à l'information du Canada, [Viser juste pour la transparence – Recommandations pour moderniser la Loi sur l'accès à l'information](#), mars 2015.

119 Chambre des communes, Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 12 avril 2016, 1005 (Me Michel Drapeau, professeur, Université d'Ottawa, faculté de droit, à titre personnel).

120 Chambre des communes, Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 19 avril 2016, 0855 (Me Aaron Wudrick, directeur fédéral, Fédération canadienne des contribuables).

121 Chambre des communes, Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 12 avril 2016, 0900 (Son Excellence monsieur Per Ola Sjogren, ambassadeur du Royaume de Suède au Canada, ambassade de Suède).

122 Chambre des communes, Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 10 mai 2016, 0940 (Mme Jennifer Dawson, codirigeante principale de l'information, Secrétariat du Conseil du Trésor).

le nombre de pages demandées sont parmi les raisons invoquées par les organismes pour demander de longues prorogations¹²³.

4.2 PROROGATIONS

Lors de son témoignage, la commissaire a rappelé que le problème n'est pas la période initiale de 30 jours, mais les prorogations pour lesquelles il n'y a pas de limite de temps¹²⁴. Elle a également recommandé de régler la question des retards de manière prioritaire en mettant aussi en œuvre d'autres recommandations. Les Recommandations 3.3 à 3.10 portent sur les prorogations liées à la réception de demandes multiples, la consultation d'autres institutions gouvernementales ou des parties concernées, les renseignements que le public peut consulter et les avis de prorogation. Le Comité n'a pas entendu suffisamment de témoignages sur ces recommandations pour se forger une opinion à ce moment-ci.

Le Comité souscrit à l'idée de fixer une limite de temps aux prorogations, mais était d'avis qu'une période de 60 jours était trop longue. Il recommande donc :

RECOMMANDATION 16

Que, lors de la première phase de la réforme de la *Loi sur l'accès à l'information*, les prorogations soient limitées au strict nécessaire, jusqu'à une durée maximale de 30 jours, et que les prorogations supérieures à 30 jours soient possibles avec la permission du commissaire à l'information.

123 Chambre des communes, Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 17 mai 2016, 0950 (Mme Marie-Claude Juneau, directrice, Accès à l'information et protection des renseignements personnels, Agence du revenu du Canada).

124 Chambre des communes, Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 19 mai 2016, 1005 (Mme Suzanne Legault, commissaire à l'information du Canada).

CHAPITRE 5 : ENCOURAGER UNE DIVULGATION MAXIMALE

La commissaire a consacré le Chapitre 4 de son rapport aux restrictions au droit d'accès à l'information des citoyens canadiens, c'est-à-dire aux exceptions et exclusions prévues dans la *Loi*. De manière générale, la commissaire est d'avis que les exceptions prévues dans la *Loi* devraient être plus précises et limitées¹²⁵.

5.1 PRIMAUTÉ DE L'INTÉRÊT PUBLIC

Dans son rapport, la commissaire indique qu'actuellement, « la *Loi* ne comprend qu'une dérogation limitée concernant l'intérêt public et celle-ci ne s'applique qu'à quelques articles¹²⁶ ». Elle a affirmé qu'il faudrait ajouter une disposition relativement à la primauté de l'intérêt public à la *Loi* s'appliquant à l'ensemble des exceptions contenues dans la *Loi* et a fait la recommandation suivante :

Recommandation 4.1

La commissaire à l'information préconise l'inclusion dans la *Loi* d'une disposition de primauté de l'intérêt public applicable à l'ensemble des exceptions qui s'accompagnerait de l'obligation de prendre en compte la liste non exhaustive de facteurs suivante :

- les objectifs du gouvernement ouvert¹²⁷;
- les effets sur l'environnement, la santé ou la sécurité publique;
- le fait que les renseignements révèlent des abus des droits à la personne ou permettraient de protéger le droit à la vie, à la liberté et à la sécurité d'une personne¹²⁸.

Puis, dans son rapport, la commissaire indique que des dispositions semblables concernant l'intérêt public se trouvent dans plusieurs lois en matière d'accès à l'information reconnues à l'international et dans certaines lois provinciales¹²⁹ :

125 Commissariat à l'information du Canada, [Viser juste pour la transparence – Recommandations pour moderniser la Loi sur l'accès à l'information](#), rapport spécial, mars 2015, p. 36.

126 *Ibid.*

127 Dans son rapport, la commissaire spécifie ce qu'elle veut dire par les objectifs du gouvernement ouvert : « à savoir si la divulgation favorisera la responsabilisation des décideurs, la participation des citoyens aux processus de la politique publique et à la prise de décision ou la transparence pour ce qui est de l'utilisation des deniers publics ».

128 Commissariat à l'information du Canada, [Viser juste pour la transparence – Recommandations pour moderniser la Loi sur l'accès à l'information](#), rapport spécial, mars 2015, p. 40.

129 *Ibid.*

Les lois types d'Article 19 et de l'Organisation des États américains, les Principes de Tshwane ainsi que les lois sur l'accès à l'information de la Serbie, de l'Inde, du Libéria, du Salvador, de la Sierra Leone, de l'Ukraine, de l'Alberta et de la Colombie-Britannique comportent tous une disposition obligatoire de primauté de l'intérêt public. Une telle disposition est également prévue dans la loi de l'Ontario, mais elle ne s'applique pas à toutes les exceptions (...) Par ailleurs, la loi de la Nouvelle-Écosse comprend une disposition générale et discrétionnaire relative à la primauté de l'intérêt public¹³⁰.

Lors de sa comparution devant le Comité, la commissaire a affirmé qu'il était primordial que cette disposition soit ajoutée à la *Loi* afin de trouver le juste équilibre entre deux intérêts : « le droit du public à l'information » et « l'intérêt protégé par l'exception¹³¹ » et a réitéré l'importance que cette disposition s'applique à toutes les exceptions prévues dans la *Loi*¹³².

La commissaire a également précisé qu'elle n'avait pas défini la notion « d'intérêt public » et que cette notion n'était pas définie ailleurs¹³³. Elle a aussi indiqué que la liste non exhaustive de facteurs à prendre en compte pourrait comprendre également les droits des peuples autochtones¹³⁴. Finalement, elle a affirmé que la liste de facteurs à prendre en considération lors de l'application de la disposition de primauté de l'intérêt public ne devrait pas être exhaustive étant donné qu'il s'agissait d'un exercice au cas par cas¹³⁵.

Plusieurs témoins, notamment M. Mendel et Me Wudrick, se sont prononcés en faveur de la recommandation de la commissaire d'inclure à la *Loi* une disposition visant la primauté de l'intérêt public¹³⁶. M. Mendel a affirmé que les exceptions contenues dans la *Loi* devraient « protéger les intérêts légitimes¹³⁷ », devraient « uniquement s'appliquer si la divulgation de l'information porte préjudice à l'intérêt¹³⁸ » qui est protégé et, finalement, qu'une dérogation dans l'intérêt public devrait s'appliquer. M. Murray a également indiqué que l'inclusion d'exceptions fondées sur le préjudice dans la *Loi* est avantageuse, car elle

130 *Ibid.*, note 12.

131 Chambre des communes, Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 19 mai 2016, 0855 (Mme Suzanne Legault, commissaire à l'information du Canada).

132 *Ibid.*, 0955.

133 *Ibid.*, 1005.

134 *Ibid.*, 0855 et 1005.

135 *Ibid.*, 1005.

136 Chambre des communes, Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 12 avril 2016, 0850 (M. Toby Mendel, directeur exécutif, Centre for Law and Democracy); Chambre des communes, Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 19 avril 2016, 0855 et 0915 (Me Aaron Wudrick, directeur fédéral, Fédération canadienne des contribuables).

137 Chambre des communes, Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 12 avril 2016, 0935 (M. Toby Mendel, directeur exécutif, Centre for Law and Democracy).

138 *Ibid.*

empêche que « la divulgation de certains renseignements cause des préjudices clairs », mais n'exclut pas « des catégories entières de documents¹³⁹ ».

Finalement, M. Murray a affirmé que la loi de Terre-Neuve et Labrador contient « une disposition qui prévoit la primauté de l'intérêt public, laquelle s'applique à la plupart de nos exceptions discrétionnaires. Le greffier du conseil exécutif peut décréter la primauté de l'intérêt public dans le cas des dossiers du Cabinet¹⁴⁰ ».

Mme Jennifer Stoddart, ancienne commissaire fédérale à la protection de la vie privée qui était membre de l'Independent Statutory Review Committee de Terre-Neuve-et-Labrador, a fait observer que le comité avait élargi la disposition relative à l'intérêt public afin d'inclure des facteurs démocratiques et de favoriser « la transparence quant à l'action des fonctionnaires¹⁴¹ ».

Le Comité est d'avis que l'inclusion dans la *Loi* d'une disposition prévoyant la primauté de l'intérêt public permettrait de créer un équilibre entre le droit d'accès des Canadiens et la protection d'intérêts légitimes et recommande donc :

RECOMMANDATION 17

Que, lors de la première phase de la réforme de la *Loi sur l'accès à l'information*, la *Loi* soit modifiée pour y inclure le principe de la primauté de l'intérêt public, applicable à toutes les exceptions non obligatoires, ainsi que l'obligation de tenir compte de la liste de facteurs suivante, non exhaustive :

- **les objectifs du gouvernement ouvert;**
- **les effets sur l'environnement, la santé ou la sécurité publique;**
- **le fait que les renseignements révèlent des abus des droits à la personne ou permettraient de protéger le droit à la vie, à la liberté et à la sécurité d'une personne.**

139 Chambre des communes, Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 19 avril 2016, 1040 (M. Sean Murray, directeur des projets spéciaux, Office of the Information and Privacy Commissioner of Newfoundland and Labrador).

140 *Ibid.*, 0915.

141 Chambre des communes, Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 31 mai 2016, 0915 (Mme Jennifer Stoddart, membre, Independent Statutory Review Committee, à titre personnel).

5.2 SURVEILLANCE INDÉPENDANTE

Selon la Commissaire, il est important que les exceptions prévues dans la *Loi* fassent l'objet d'un examen indépendant. La recommandation de la commissaire à cet effet est la suivante :

Recommandation 4.2

La commissaire à l'information recommande que l'ensemble des exclusions énoncées dans la *Loi* soit abrogé et remplacé par des exceptions, le cas échéant¹⁴².

Lors de sa comparution devant le Comité, la commissaire a expliqué que lorsqu'elle a affaire à une exclusion, elle ne peut pas examiner les renseignements demandés et, par conséquent, il n'y a pas de surveillance indépendante à cet égard. En ce qui a trait aux exceptions obligatoires, la commissaire a précisé qu'elle aurait accès aux documents pour lesquels l'exception est appliquée et que sa surveillance indépendante viserait « uniquement à déterminer si les document [...] correspondent à la définition¹⁴³ ».

Plusieurs témoins, dont M. Marleau, M. Rubin, M. Weiler, M. Gogolek, M. Conacher¹⁴⁴ sont également d'avis que les exclusions énoncées dans la *Loi* devraient être abrogées et remplacées par des exceptions. M^e Wudrick et M. Holman ont affirmé qu'il y a trop d'exceptions et d'exclusions prévues dans la *Loi* et que celles-ci « créent une vaste zone de confidentialité entourant les processus décisionnels gouvernementaux¹⁴⁵ ».

142 Commissariat à l'information du Canada, [Viser juste pour la transparence – Recommandations pour moderniser la Loi sur l'accès à l'information](#), rapport spécial, mars 2015, p. 41.

143 Chambre des communes, Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 19 mai 2016, 1010 (Mme Suzanne Legault, commissaire à l'information du Canada).

144 Chambre des communes, Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 17 mai 2016, 0850 (M. Robert Marleau, ancien commissaire à l'information du Canada, à titre personnel); Chambre des communes, Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 12 mai 2016, 0850 et 0900 (M. Vincent Gogolek, directeur général, B.C. Freedom of Information and Privacy Association); Chambre des communes, Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 21 avril 2016, 1020 (M. Ken Rubin, chercheur d'intérêt public, à titre personnel); Chambre des communes, Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 21 avril 2016, 1020 (M. Mark Weiler, bibliothécaire expérience usager et web, à titre personnel); Chambre des communes, Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 12 mai 2016, 0935 (M. Duff Conacher, coordonnateur, président de Open Government Coalition, Démocratie en surveillance).

145 Chambre des communes, Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 19 avril 2016, 0950 (M. Sean Holman, vice-président, Association canadienne des journalistes); Chambre des communes, Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 19 avril 2016, 0855 (M. Aaron Wudrick, directeur fédéral, Fédération canadienne des contribuables).

De plus, plusieurs témoins ont affirmé que les exclusions empêchaient la commissaire d'examiner les documents, alors que cet examen est nécessaire¹⁴⁶.

Finalement, il a été mentionné que la confidentialité des documents faisant l'objet d'exceptions peut être assurée de façon appropriée au Commissariat à l'information :

La commissaire et tous les membres du bureau de la commissaire ont prêté serment. Il n'y a aucune raison de ne pas leur permettre de voir des documents secrets, et on n'a pas à craindre la divulgation de ces renseignements à quiconque sauf s'il faut les divulguer au titre de la loi¹⁴⁷.

Le Comité appuie cette recommandation de la commissaire et recommande :

RECOMMANDATION 18

Que, lors de la première phase de la réforme de la *Loi sur l'accès à l'information*, l'ensemble des exclusions énoncées dans la *Loi* soit abrogé et remplacé par des exceptions, le cas échéant.

5.3 LES EXCEPTIONS ET EXCLUSIONS

5.3.1 Avis et recommandations

Dans son rapport, la commissaire traite de l'exception discrétionnaire prévue à l'article 21 de la *Loi* qui porte sur les avis et recommandations. La commissaire mentionne que cette exception « protège un large éventail de renseignements relatifs à l'élaboration des politiques et à la prise de décisions¹⁴⁸ », mais « l'exception protège bien plus que la formulation d'avis libres et francs¹⁴⁹ » dans sa forme actuelle. La commissaire est d'avis que la portée de l'exception devrait être restreinte « afin de permettre l'atteinte du juste équilibre entre la protection de l'élaboration efficace des politiques, priorités et décisions, d'une part, et la transparence de la prise de décisions, d'autre part¹⁵⁰ ». La commissaire a recommandé ce qui suit :

146 Chambre des communes, Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 12 mai 2016, 0850 (M. Vincent Gogolek, directeur général, B.C. Freedom of Information and Privacy Association); Chambre des communes, Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 17 mai 2016, 0955 (M. Robert Marleau, ancien commissaire à l'information du Canada, à titre personnel); Chambre des communes, Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 12 mai 2016, 0935 (M. Duff Conacher, coordonnateur, président de Open Government Coalition, Démocratie en surveillance).

147 Chambre des communes, Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 12 mai 2016, 0935 (M. Duff Conacher, coordonnateur, président de Open Government Coalition, Démocratie en surveillance).

148 Commissariat à l'information du Canada, [Viser juste pour la transparence – Recommandations pour moderniser la Loi sur l'accès à l'information](#), rapport spécial, mars 2015, p. 56.

149 *Ibid.*

150 *Ibid.*

Recommandation 4.21

La commissaire à l'information recommande d'inclure à l'exception s'appliquant aux avis et aux recommandations un critère relatif au risque vraisemblable de préjudice¹⁵¹

Recommandation 4.22

La commissaire à l'information recommande d'exclure expressément du champ d'application de l'exception relative aux avis et aux recommandations les données factuelles, sondages d'opinion, enquêtes statistiques, évaluations, prévisions économiques et directives ou lignes directrices à l'intention des employés d'une institution publique¹⁵².

Recommandation 4.23

La commissaire à l'information recommande de réduire la période prévue dans l'exception relative aux avis et aux recommandations, de façon à ce qu'elle prenne fin au bout de cinq ans ou une fois qu'une décision a été prise, selon la première éventualité¹⁵³.

En ce qui a trait à la Recommandation 4.21, la commissaire a indiqué que le critère relatif au risque vraisemblable de préjudice serait appliqué au cas par cas. Puis, pour ce qui est de la Recommandation 4.22, la commissaire a affirmé que la raison spécifique pour laquelle elle fait cette recommandation est de clarifier que l'exception ne s'applique pas aux documents qu'elle mentionne expressément¹⁵⁴. Finalement, la commissaire a précisé que le test relatif au préjudice mentionné plus haut s'appliquerait aussi à la période de temps limite durant laquelle l'exception s'appliquerait¹⁵⁵.

Plusieurs témoins, dont M. Beamish, M. Conacher et M. Holman¹⁵⁶ se sont prononcés en faveur de ces recommandations de la commissaire. M. Beamish a également mentionné que la Cour suprême du Canada a récemment interprété l'exception relative aux avis et recommandations prévue dans la loi de l'Ontario de façon très large¹⁵⁷.

151 *Ibid.*, p. 57.

152 *Ibid.*

153 *Ibid.*

154 Chambre des communes, Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 19 mai 2016, 0910 (Mme Suzanne Legault, commissaire à l'information du Canada).

155 *Ibid.*

156 Chambre des communes, Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 8 mars 2016, 0935 (M. Brian Beamish, commissaire, Bureau du commissaire à l'information et à la protection de la vie privée de l'Ontario); Chambre des communes, Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 12 mai 2016, 0905 (M. Duff Conacher, coordonnateur, président de Open Government Coalition, Démocratie en surveillance); Chambre des communes, Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 19 avril 2016, 0850 (M. Sean Holman, vice-président, Association canadienne des journalistes).

157 Chambre des communes, Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 8 mars 2016, 0935 (M. Brian Beamish, commissaire, Bureau du commissaire à l'information et à la protection de la vie privée de l'Ontario).

La commissaire a indiqué que la disposition de l'Ontario est très similaire à celle de la *Loi* et « à moins d'une modification législative, elle ne favorisera pas une plus grande divulgation¹⁵⁸ ». Finalement, à Terre-Neuve-et-Labrador, la législation comprend « une longue liste de types de dossiers qui ne sont pas visés par » l'exception relative aux avis et recommandations¹⁵⁹.

Le Comité est en accord généralement avec les recommandations de la commissaire et recommande :

RECOMMANDATION 19

Que, lors de la première phase de la réforme de la *Loi sur l'accès à l'information*, un critère relatif au risque vraisemblable de préjudice soit inclus à l'exception s'appliquant aux avis et aux recommandations.

RECOMMANDATION 20

Que les données factuelles, sondages d'opinion, enquêtes statistiques, évaluations, prévisions économiques et directives ou lignes directrices à l'intention des employés d'une institution publique soient expressément exclus du champ d'application de l'exception relative aux avis et aux recommandations.

RECOMMANDATION 21

Que la période prévue dans l'exception relative aux avis et aux recommandations soit réduite de manière significative.

5.3.2 Documents confidentiels du Cabinet

En vertu de l'article 69 de la *Loi*, les documents confidentiels du Conseil privé de la Reine pour le Canada, c'est-à-dire du Cabinet et de leurs comités respectifs, sont exclus de l'application de la *Loi*. Cet article énonce une liste non exhaustive de ce que sont des documents confidentiels du Cabinet.

158 Chambre des communes, Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 19 mai 2016, 0905 (Mme Suzanne Legault, commissaire à l'information du Canada).

159 Chambre des communes, Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 19 avril 2016, 0915 (M. Sean Murray, directeur des projets spéciaux, Office of the Information and Privacy Commissioner of Newfoundland and Labrador).

Dans son rapport, la commissaire a fait les recommandations suivantes :

Recommandation 4.26

La commissaire à l'information recommande une exception obligatoire visant les documents confidentiels du Cabinet, lorsque la divulgation révélera la teneur des délibérations du Cabinet¹⁶⁰.

Recommandation 4.27

La commissaire à l'information recommande que l'exception visant les documents confidentiels du Cabinet ne s'applique pas :

- aux renseignements purement factuels et généraux;
- aux analyses de problèmes et aux options politiques aux fins d'examen;
- aux renseignements contenus dans un document concernant une décision prise par le Cabinet ou l'un de ses comités dans un appel dans le cadre d'une loi;
- aux renseignements contenus dans un document qui existent depuis 15 ans ou plus;
- lorsque le consentement est obtenu pour divulguer les renseignements¹⁶¹.

Recommandation 4.28

La commissaire à l'information recommande que les enquêtes sur le refus de communiquer conformément à l'exception visant les documents confidentiels du Cabinet soient déléguées à un nombre limité de cadres ou d'employés désignés au sein de son bureau¹⁶².

D'abord, lors de sa comparution, la commissaire a spécifié qu'actuellement, étant donné que les documents confidentiels du cabinet font l'objet d'une exclusion, il n'existe aucune surveillance indépendante à l'égard de ceux-ci¹⁶³. Il n'y a donc aucun moyen de vérifier si l'exclusion a été appliquée de façon adéquate¹⁶⁴. Ainsi, depuis 30 ans, à l'instar de ses prédécesseurs, la commissaire a recommandé dans son rapport que les documents confidentiels du cabinet fassent l'objet d'une exception obligatoire¹⁶⁵.

160 Commissariat à l'information du Canada, [Viser juste pour la transparence – Recommandations pour moderniser la Loi sur l'accès à l'information](#), rapport spécial, mars 2015, p. 64.

161 *Ibid.*, p. 65.

162 *Ibid.*, p. 66.

163 Chambre des communes, Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 19 mai 2016, 0855 (Mme Suzanne Legault, commissaire à l'information du Canada).

164 *Ibid.*, 0920.

165 *Ibid.*

En conséquence, la commissaire serait en mesure d'exercer une surveillance indépendante à l'égard des documents confidentiels du cabinet : elle pourrait examiner ces documents et serait « en mesure de déterminer si les documents désignés comme tels font effectivement partie des documents confidentiels du Cabinet¹⁶⁶ ». En raison du caractère sensible de ces documents, la commissaire a expliqué que l'examen de ceux-ci se ferait d'une façon similaire à l'examen des documents relevant de la sécurité nationale qui se déroule déjà à son bureau. Un nombre limité d'enquêteurs serait autorisé à examiner ces documents¹⁶⁷.

Ensuite, la commissaire est d'avis que la portée de la définition de ce que constitue un document confidentiel du cabinet est beaucoup trop large et devrait donc être limitée¹⁶⁸. Ainsi, la Recommandation 4.27 vise à circonscrire ce que constituent les délibérations du cabinet^{169,170}.

M. Marleau a indiqué qu'il est essentiel qu'une « qu'une bonne partie des documents du cabinet, surtout les documents qui couvrent les discussions entre ministres, doivent demeurer confidentiels dans le contexte d'un régime basé sur l'expérience de Westminster¹⁷¹ ». Or, celui-ci a indiqué que l'exception obligatoire recommandée par la commissaire ne signifie pas que tous les documents confidentiels du cabinet seraient divulgués, mais bien que la commissaire aurait un droit de regard sur ces documents et qu'elle serait la tierce partie déterminant si l'exception est bien appliquée¹⁷². Mme Clayton a fait des commentaires semblables¹⁷³.

166 Chambre des communes, Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 25 février 2016, 0935 (Mme Suzanne Legault, commissaire à l'information du Canada).

167 *Ibid.*

168 Chambre des communes, Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 19 mai 2016, 0920 (Mme Suzanne Legault, commissaire à l'information du Canada).

169 *Ibid.*, 0930.

170 *Ibid.*, 0910.

171 Chambre des communes, Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 17 mai 2016, 0945 (M. Robert Marleau, ancien commissaire à l'information du Canada, à titre personnel).

172 *Ibid.*

173 Chambre des communes, Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 8 mars 2016, 0940 (Mme Jill Clayton, commissaire, Office of the Information and Privacy Commissioner of Alberta).

Finalement, il a été mentionné qu'au Québec, en Ontario et en Alberta, les documents confidentiels du Cabinet font l'objet d'une exception et, lors de leur comparution, les commissaires de ces provinces étaient d'avis que cette exception était appropriée¹⁷⁴.

Le comité est d'avis que les documents confidentiels du cabinet, lorsque leur divulgation révélerait la teneur des délibérations du Cabinet, devraient faire l'objet d'une exception obligatoire plutôt que d'une exclusion. Le Comité recommande donc :

RECOMMANDATION 22

Qu'une exception obligatoire visant les documents confidentiels du Cabinet, lorsque la divulgation révélera la teneur des délibérations du Cabinet, soit ajoutée à la *Loi sur l'accès à l'information* lors de la première phase de la réforme de la Loi.

RECOMMANDATION 23

Que l'exception impérative visant les documents confidentiels du Cabinet ne s'applique pas :

- **aux renseignements purement factuels et généraux;**
- **aux renseignements contenus dans un document concernant une décision prise par le Cabinet ou l'un de ses comités dans un appel dans le cadre d'une loi;**
- **lorsque le consentement est obtenu pour divulguer les renseignements;**
- **aux renseignements contenus dans un document qui existe depuis une période de temps appropriée fixée par le gouvernement et inférieure à l'actuelle période de 20 ans.**

RECOMMANDATION 24

Que les enquêtes sur le refus de communiquer conformément à l'exception visant les documents confidentiels du Cabinet soient déléguées à un nombre limité de cadres ou d'employés désignés au sein du bureau de la commissaire à l'information.

174 Chambre des communes, Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 8 mars 2016, 0925 (M. Brian Beamish, commissaire, Bureau du commissaire à l'information et à la protection de la vie privée de l'Ontario); Chambre des communes, Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 8 mars 2016, 0930 (Mme Jill Clayton, commissaire, Office of the Information and Privacy Commissioner of Alberta); Chambre des communes, Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 8 mars 2016, 0925 (Me Diane Poitras, vice-présidente, Commission d'accès à l'information du Québec).

5.3.3 Les autres recommandations de la Commissaire

Le Chapitre 4 du rapport de la commissaire contient de nombreuses recommandations en ce qui a trait aux exceptions et exclusions contenues dans la *Loi*. Le Comité a entendu des commentaires de certains témoins relativement à plusieurs de ces exceptions et exclusions prévues. Néanmoins, le Comité est d'avis qu'il a entendu trop peu de témoignages pour prendre position sur les recommandations de la Commissaire et des témoins.

CHAPITRE 6 : RENFORCER LA SURVEILLANCE

Dans son rapport, la commissaire à l'information a recommandé de modifier les dispositions sur la surveillance et de passer de l'actuel modèle de l'ombudsman à un modèle exécutoire. Elle a formulé les recommandations suivantes :

Recommandation 5.1

La commissaire à l'information recommande le renforcement de la surveillance du droit d'accès en adoptant un modèle exécutoire¹⁷⁵.

Recommandation 5.2

La commissaire à l'information recommande de conférer au commissaire à l'information un pouvoir discrétionnaire d'entendre les appels¹⁷⁶.

Recommandation 5.3

La commissaire à l'information recommande que la *Loi* prévoit l'autorisation expresse de résoudre les appels par médiation¹⁷⁷.

Recommandation 5.4

La commissaire à l'information recommande que toute ordonnance de commissaire à l'information soit certifiée par la Cour fédérale¹⁷⁸.

Lors de son témoignage devant le Comité, la commissaire à l'information a déterminé qu'il s'agissait là d'une priorité et a déclaré que l'adoption d'un modèle exécutoire :

[veillerait à ce] que le traitement des demandes [soit] 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*¹⁷⁹.

La commissaire à l'information a aussi déclaré qu'un modèle exécutoire devrait être assorti de pouvoirs supplémentaires, comme la capacité de vérifier la conformité, de

175 Commissariat à l'information du Canada, [Viser juste pour la transparence – Recommandations pour moderniser la Loi sur l'accès à l'information](#), mars 2015.

176 *Ibid.*

177 *Ibid.*

178 *Ibid.*

179 Chambre des communes, Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 25 février 2016, 0855 (Mme Suzanne Legault, commissaire à l'information du Canada).

lancer des enquêtes, de mener des activités de sensibilisation, de diriger et de financer des recherches, et de fournir des conseils sur les mesures législatives, les programmes et les activités¹⁸⁰. Elle a aussi soutenu qu'advenant l'adoption du modèle exécutoire, une période de temps devrait être prévue pour sa mise en œuvre¹⁸¹.

La commissaire à l'information fait plusieurs distinctions entre le modèle de l'ombudsman et le modèle exécutoire. Selon elle, dans les cas portant sur des questions administratives, il est plus efficace d'ordonner à une institution de divulguer de l'information que d'effectuer une enquête. En outre, elle est d'avis que le processus de médiation est plus efficace au titre du modèle exécutoire. Aussi, il appartient aux institutions de justifier leur décision de ne pas divulguer l'information d'entrée de jeu¹⁸². Dans le modèle actuel, les procédures judiciaires sont de nouvelles procédures dans le cadre desquelles tout est remis sur le tapis¹⁸³.

En 2015, Terre-Neuve-et-Labrador a adopté un modèle hybride unique au titre duquel le commissaire agit comme un ombudsman. Si un organisme public s'oppose à l'une des recommandations du commissaire, il doit s'adresser au tribunal pour lui demander la permission de ne pas la suivre¹⁸⁴.

Interrogée sur les différences entre ce modèle hybride et le modèle exécutoire, la commissaire à l'information a affirmé que les demandes, à l'échelle fédérale, sont très nombreuses et très complexes. Aussi, les appels interjetés à la cour, dans le modèle hybride, prennent toujours la forme de nouvelles procédures, ce qu'éviterait le modèle exécutoire. La commissaire à l'information a aussi déclaré que dans les cas complexes où l'on compte des milliers de pages et de multiples recommandations de divulgation, le modèle hybride est susceptible de faire augmenter le nombre de dossiers qui se retrouvent devant le tribunal¹⁸⁵.

180 *Ibid.*

181 *Ibid.*, 0850.

182 Chambre des communes, Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 25 février 2016, 0950 (Mme Suzanne Legault, commissaire à l'information du Canada).

183 Chambre des communes, Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 19 mai 2016, 0900 (Mme Suzanne Legault, commissaire à l'information du Canada).

184 Chambre des communes, Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 19 avril 2016, 0910 (M. Sean Murray, directeur des projets spéciaux, Commissariat à l'information et à la protection de la vie privée de Terre-Neuve-et-Labrador).

185 Chambre des communes, Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 19 mai 2016, 0930 (Mme Suzanne Legault, commissaire à l'information du Canada).

M. Wells a fait observer que, selon le modèle exécutoire, il pourrait y avoir un conflit entre les fonctions de défenseur et d'arbitre du commissaire. Il a affirmé qu'il n'y a pas de conflit de ce genre avec le modèle hybride¹⁸⁶.

Des témoins des commissariats à l'information et à la protection de la vie privée du Québec, de l'Ontario et de l'Alberta ont traité des avantages de leurs modèles exécutoires. Selon M. Brian Beamish, commissaire à l'information et à la protection de la vie privée de l'Ontario, le modèle « favorise un accès rapide, rentable et efficace à l'information¹⁸⁷ ». Il a aussi dit que le modèle établit une jurisprudence qui oriente le commissariat lorsqu'il traite d'autres demandes¹⁸⁸. M^{me} Clayton, commissaire à l'information et à la protection de la vie privée de l'Alberta, a déclaré que le modèle exécutoire favorise l'uniformité des décisions et qu'il est moins axé sur la confrontation qu'un processus judiciaire¹⁸⁹.

L'adoption d'un modèle exécutoire a reçu l'appui de M. Mendel¹⁹⁰, M. Holman¹⁹¹, Me Wudrick¹⁹², M. Rubin¹⁹³, Me Marc-André Boucher de Fasken Martineau¹⁹⁴, M. Marleau¹⁹⁵ et de l'Assemblée des Premières Nations¹⁹⁶.

Le Comité a aussi entendu des préoccupations au sujet du modèle exécutoire. Dans une lettre qu'il a adressé au Comité, le commissaire à la protection de la vie privée

186 Chambre des communes, Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 31 mai 2016, 1045 (M. Clyde Wells, membre, Independent Statutory Review Committee, à titre personnel).

187 Chambre des communes, Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 8 mars 2016, 0855 (M. Brian Beamish, commissaire, Bureau du commissaire à l'information et à la protection de la vie privée de l'Ontario).

188 *Ibid.*, 0900.

189 Chambre des communes, Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 8 mars 2016, 0915 (Mme Jill Clayton, commissaire, Commissariat à l'information et à la protection de la vie privée de l'Alberta).

190 Chambre des communes, Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 12 avril 2016, 0940 (M. Toby Mendel, directeur exécutif, Centre pour le droit et la démocratie).

191 Chambre des communes, Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 19 avril 2016, 0850 (M. Sean Holman, vice-président, Association canadienne des journalistes).

192 Chambre des communes, Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 19 avril 2016, 0855 (Me Aaron Wudrick, directeur fédéral, Fédération canadienne des contribuables).

193 Chambre des communes, Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 21 avril 2016, 0900 (M. Ken Rubin, chercheur d'intérêt public, à titre personnel).

194 Chambre des communes, Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 21 avril 2016, 0935 (Me Marc-André Boucher, avocat, à titre personnel).

195 Chambre des communes, Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 17 mai 2016, 0850 (M. Robert Marleau, ancien commissaire à l'information du Canada, à titre personnel).

196 Assemblée des Premières Nations, [AFN Submission to the Standing Committee on Access to Information, Privacy and Ethics](#), 30 mai 2016, p. 3 [TRADUCTION].

du Canada, Daniel Therrien, a souligné que la *Loi sur l'accès à l'information* et la *Loi sur la protection des renseignements personnels* ont été adoptées ensemble, comme une loi double. Il recommande que l'interaction entre les deux lois fasse l'objet d'un examen attentif. Selon lui, « l'équilibre délicat entre l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels établi par le Parlement au moment d'adopter les deux lois » serait bouleversé si l'on accordait « à la commissaire à l'information le pouvoir de rendre des ordonnances de communication touchant les renseignements identifiés comme étant des "renseignements personnels" ». Il recommande donc « de ne pas accorder ce pouvoir avant d'avoir examiné toutes les répercussions d'une telle décision dans le cadre de l'examen législatif qui aura lieu en 2018 »¹⁹⁷. Interrogée à ce propos, la commissaire à l'information a dit qu'il lui serait impossible d'avoir le pouvoir de rendre des ordonnances pour certaines exceptions, mais pas pour d'autres. Selon elle, le commissaire à l'information interprète l'exception relative aux renseignements personnels depuis plus de 30 ans¹⁹⁸.

En outre, M. Gogolek s'est dit préoccupé par la possibilité que le modèle exécutoire soit assorti d'un pouvoir ministériel de dérogation aux ordonnances du commissaire ou d'un veto, ce qui, selon lui, « n'est pas une bonne idée¹⁹⁹ ». M. Marleau s'est dit du même avis, ajoutant qu'un tel pouvoir de dérogation placerait les ministres dans une situation délicate et minerait l'indépendance des fonctionnaires à qui le pouvoir est délégué²⁰⁰. Comme il est mentionné à la section 2.3 de notre rapport, M. Marleau a aussi exprimé des préoccupations sur la façon dont le pouvoir de rendre des ordonnances s'appliquerait au Parlement²⁰¹.

L'Assemblée des Premières Nations était aussi contre l'idée d'un veto ministériel, car cela « pourrait éventuellement placer les ministres canadiens en situation de conflit d'intérêts en raison de l'obligation de fiduciaire de la Couronne d'agir dans l'intérêt des Premières Nations²⁰² ». Selon M. Wells, la capacité étendue des ministres d'opposer leur veto à la communication de documents réduirait la confiance du public à l'égard du

197 Commissariat à la protection de la vie privée du Canada, [Lettre présentée au Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique \(ETHI\)](#), 18 mai 2016.

198 Chambre des communes, Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 19 mai 2016, 0955 (Mme Suzanne Legault, commissaire à l'information du Canada).

199 Chambre des communes, Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 12 mai 2016, 0850 (M. Vincent Gogolek, directeur général, Association pour la liberté d'information et la protection des renseignements personnels de la Colombie-Britannique).

200 Chambre des communes, Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 17 mai 2016, 0845 (M. Robert Marleau, ancien commissaire à l'information du Canada, à titre personnel).

201 *Ibid.*, 1000.

202 Assemblée des Premières Nations, [AFN Submission to the Standing Committee on Access to Information, Privacy and Ethics](#), 30 mai 2016, p. 3 [TRADUCTION].

système²⁰³, mais le besoin existe dans des circonstances très restreintes, notamment lorsque des questions de sécurité nationale ou de défense nationale sont en jeu²⁰⁴.

La commissaire à l'information a aussi dit qu'elle était contre un pouvoir ministériel de dérogation aux ordonnances du commissaire ou un droit de veto. Elle a souligné qu'au Royaume-Uni, les tribunaux peuvent examiner les décisions rendues par le commissaire à l'information et que le ministre peut exercer son veto après que le commissaire ou le tribunal a rendu une décision. Elle a ajouté que la Cour suprême du Royaume-Uni a récemment statué qu'un veto ministériel était inconstitutionnel, dans une affaire où un ministre a infirmé la décision d'un tribunal, et qu'il n'était pas approprié que le pouvoir exécutif annule une décision judiciaire. Selon elle, si le gouvernement adoptait un pouvoir ministériel de dérogation, c'est tout le modèle de surveillance indépendante auquel il faudrait renoncer²⁰⁵.

Au Royaume-Uni, la Commission indépendante de l'accès à l'information chargée de passer en revue la *Loi sur l'accès à l'information* de 2000 a publié son rapport en mars 2016. Elle y mentionne que le Parlement voulait que le pouvoir exécutif ait un droit de veto. L'exécutif est responsable de la sécurité nationale, de la défense et des relations internationales et « se trouve dans la position unique d'évaluer l'intérêt public général²⁰⁶ ». La Commission a recommandé au gouvernement « de légiférer afin d'écartier tout doute quant au pouvoir qu'il a d'exercer un droit de veto sur la divulgation d'information au titre de la Loi²⁰⁷ ». Elle a aussi recommandé que le droit de veto « soit clarifié afin que le pouvoir exécutif puisse l'exercer lorsqu'il voit l'intérêt public d'une divulgation d'une façon différente²⁰⁸ ». La Commission a aussi dit que le veto est tout à fait indiqué à l'étape du commissaire à l'information, mais pas après un appel interjeté auprès d'un tribunal ou d'une cour. Elle a recommandé que le veto « ne puisse être exercé que pour renverser une décision du commissaire à l'information dans le cadre de laquelle la personne responsable (c.-à-d. le chef de l'institution) voit d'un œil différent l'intérêt public d'une divulgation²⁰⁹ ». Le veto serait assujéti à l'examen judiciaire de la haute cour²¹⁰. Dans sa réponse, le gouvernement a déclaré ce qui suit :

203 Chambre des communes, Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 31 mai 2016, 0930 (M. Clyde Wells, membre, Independent Statutory Review Committee, à titre personnel).

204 *Ibid.*, 0925.

205 Chambre des communes, Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 19 mai 2016, 0920 (Mme Suzanne Legault, commissaire à l'information du Canada).

206 Royaume-Uni, Commission indépendante de l'accès à l'information, [Report](#), mars 2016, p. 37 [TRADUCTION].

207 *Ibid* [TRADUCTION].

208 *Ibid.*, p. 38 [TRADUCTION].

209 *Ibid.*, p. 40 [TRADUCTION].

210 *Ibid.*

La Commission recommande l'adoption d'un droit de veto plus restreint et plus limité. Le gouvernement souscrit à l'analyse de la Commission selon laquelle le Parlement voulait que le pouvoir exécutif puisse avoir le dernier mot quant à la divulgation de l'information au titre de la Loi. Conformément à la conception de la Commission, le gouvernement exercera à l'avenir son droit de veto uniquement après que le commissaire à l'information aura rendu sa décision. Si cette approche s'avère efficace, nous ne présenterons aucune mesure législative à cette étape-ci²¹¹.

RECOMMANDATION 25

Que le gouvernement renforce la surveillance du droit d'accès en adoptant un modèle exécutoire dont les paramètres sont clairement et rigoureusement définis.

En ce qui concerne l'idée d'un droit de veto ministériel, les témoignages entendus soulèvent des préoccupations. Par conséquent, le Comité recommande :

RECOMMANDATION 26

Que, advenant l'adoption d'un modèle exécutoire, tout droit de veto ministériel soit restreint aux questions de sécurité nationale, exercé seulement pour annuler une ordonnance du commissaire à l'information et susceptible de contrôle judiciaire.

211 Royaume-Uni, Bureau du Conseil des ministres, « [Matt Hancock laid a written statement in Parliament on the Independent Commission on Freedom of Information's final report](#) », 1er mars 2016 [TRADUCTION].

CHAPITRE 7 : INFORMATION OUVERTE

Lors de sa comparution devant le Comité, le ministre Brison a affirmé qu'un changement de culture autour de l'accès à l'information était requis afin d' « embrasser le concept d'ouverture par défaut²¹² ». Il a affirmé que l'engagement du gouvernement est « de veiller à ce que le gouvernement soit ouvert et transparent, qu'il fasse confiance au public et au Parlement et qu'il permette aux citoyens d'éclairer les décisions qu'il va prendre²¹³ ».

7.1 LES RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSAIRE

Dans son rapport, la commissaire a traité de l'information ouverte : « [l]a Loi devrait être modifiée pour refléter les initiatives du gouvernement en matière de gouvernement ouvert, y compris des exigences supplémentaires pour la divulgation proactive²¹⁴ ». La commissaire est d'avis que la publication proactive d'information présentant un intérêt public :

- fournira plus d'information au public lui permettant de juger de façon efficace l'intervention du gouvernement face aux enjeux d'intérêt public;
- permettra au public de faire pression sur le gouvernement pour qu'il prenne des mesures correctives pour prévenir les dommages;
- atténuera l'incidence des événements d'intérêt public sur le système d'accès à l'information en réduisant le nombre de demandes d'accès à l'information que le public soumet à une institution²¹⁵.

La commissaire a donc recommandé ce qui suit :

Recommandation 6.1

La commissaire à l'information recommande que les institutions soient tenues de publier de façon proactive l'information qui est clairement d'intérêt public²¹⁶.

212 Chambre des Communes, Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 5 mai 2016, 0850 (l'honorable Scott Brison, président du Conseil du Trésor).

213 *Ibid.*, 1015.

214 Commissariat à l'information du Canada, [Viser juste pour la transparence – Recommandations pour moderniser la Loi sur l'accès à l'information](#), rapport spécial, mars 2015, p.81.

215 *Ibid.*, p.82.

216 *Ibid.*

Recommandation 6.2

La commissaire à l'information recommande d'imposer aux institutions gouvernementales l'obligation d'adopter des systèmes de publication proactive de renseignements en accord avec la *Directive sur le gouvernement ouvert*²¹⁷.

Recommandation 6.3

La commissaire à l'information recommande d'intégrer dans les systèmes de publication proactive une exigence selon laquelle les institutions doivent publier les renseignements au sujet de l'ensemble des subventions, prêts ou contributions accordés par le gouvernement, y compris l'état du remboursement et le respect des modalités de l'entente²¹⁸.

Recommandation 6.4

La commissaire à l'information recommande d'intégrer dans les systèmes de publication proactive une exigence selon laquelle les institutions doivent publier les documents pertinents des demandes d'accès à l'information traitées dans un délai de 30 jours après la fin de chaque mois, si les renseignements sont ou vont probablement être fréquemment demandés²¹⁹.

Recommandation 6.5

La commissaire à l'information recommande une exception discrétionnaire qui permettrait aux institutions de refuser de communiquer des renseignements qui sont raisonnablement accessibles par le demandeur. En vertu de cette exception, les institutions pourraient continuer de refuser de communiquer des renseignements déposés par des tiers à Bibliothèque et Archives Canada ou aux musées énumérés²²⁰.

7.2 LE POINT DE VUE DES TÉMOINS

Plusieurs témoins ont indiqué que la culture d'ouverture par défaut et la divulgation proactive étaient souhaitables au gouvernement fédéral.

D'abord, en ce qui a trait à la culture d'ouverture par défaut, l'ambassadeur du Royaume de Suède au Canada, Son Excellence monsieur Per Ola Sjogren, a indiqué au Comité que la Suède a une culture d'ouverture par défaut bien établie, que la transparence constitue son « principe de base dans le traitement des cas liés à des documents publics ». Ainsi, sa « charge de travail liée aux appels et à d'autres procédures administratives lourdes diminue²²¹ ».

217 *Ibid.*, p.83.

218 *Ibid.*, p.84.

219 *Ibid.*

220 *Ibid.*, p.85.

221 Chambre des Communes, Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 12 avril 2016, 0955 (Son Excellence monsieur Per Ola Sjogren, ambassadeur du Royaume de Suède au Canada, Ambassade de Suède).

Puis, relativement à la divulgation proactive, au Québec, la loi en matière d'accès à l'information et le règlement d'application « prévoient qu'un certain nombre de renseignements et de documents doivent être diffusés de manière proactive par les ministères et les organismes gouvernementaux²²² ».

De plus, il a été relaté au Comité que les différents ministères reçoivent des demandes en matière d'accès à l'information de nature différente et que leur réalité respective peut différer. Certains ministères ont mentionné qu'ils examinent actuellement la façon la plus appropriée pour leur ministère de publier de l'information de façon proactive²²³.

Néanmoins, plusieurs ministères ont souligné que bien que la divulgation proactive soit une bonne initiative, celle-ci ne réduit pas nécessairement la charge de travail des ministères étant donné qu'ils doivent tout de même déterminer si les exceptions et exclusions prévues dans la *Loi* s'appliquent avant de publier un document²²⁴.

Ensuite, Me Wudrick, M. Conacher et M. Holman ont appuyé la recommandation de la commissaire voulant que toute l'information d'intérêt public soit publiée de façon proactive et ont souligné l'importance que l'information soit disponible dans un format utilisable²²⁵.

222 Chambre des Communes, Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature re, 8 mars 2016, 0845 (Me Diane Poitras, vice-présidente, Commission d'accès à l'information du Québec).

223 Chambre des Communes, Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 22 mars 2016, 0900 (Mme Stephanie Beck, sous-ministre adjointe, Services ministériels, ministère de l'Immigration, des Réfugiés et de la Citoyenneté); Chambre des Communes, Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 22 mars 2016, 0945 (M. Larry Surtees, secrétaire général, ministère de la Défense nationale); Chambre des Communes, Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 10 mai 2016, 0920 (Mme Jennifer Dawson, co-dirigeante principale de l'information, Secrétariat du Conseil du Trésor).

224 Chambre des Communes, Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 22 mars 2016, 0945 (M. Larry Surtees, secrétaire général, ministère de la Défense nationale); Chambre des Communes, Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 17 mai 2016, 0900 (Mme Marie-Josée Thivierge, sous-ministre adjointe et dirigeante principale des Finances, Bureau de la sous-ministre adjointe et dirigeante principale des finances, ministère de la Justice); Chambre des Communes, Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 17 mai 2016, 1005 (Mme Monique McCulloch, directrice, Accès à l'information, Services partagés Canada).

225 Chambre des Communes, Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 19 avril 2016, 0855 (Me Aaron Wudrick, directeur fédéral, Fédération canadienne des contribuables); Chambre des Communes, Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 19 avril 2016, 0850 (M. Sean Holman, vice-président, Association canadienne des journalistes); Chambre des Communes, Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 12 mai 2016, 0905 (M. Duff Conacher, coordonnateur, président de Open Government Coalition, Démocratie en surveillance).

M. Rubin a recommandé la création d'un code de divulgation proactive qui établirait notamment une obligation législative de rendre disponible certaines données et qui établirait des principes fondamentaux relatifs à la transparence et au droit d'accès à l'information²²⁶.

M. Weiler s'est pour sa part opposé à l'ajout de dispositions portant sur la divulgation proactive dans la *Loi*²²⁷ et a recommandé « d'adopter une loi nouvelle, distincte, visant la publication d'informations ou de données gouvernementales²²⁸ ». M. Weiler était d'avis que cette nouvelle loi « procéderait du principe selon lequel le gouvernement a la responsabilité de publier l'information dont les Canadiens ont besoin pour être des citoyens informés » et que cette loi « devrait avoir une fonction de surveillance pour que le gouvernement publie de l'information lorsqu'il est tenu de le faire²²⁹ ». Finalement, M. Weiler a recommandé d'élargir la portée du paragraphe 5(1)(b) de la *Loi* afin d'« intégrer la publication obligatoire du calendrier de conservation des dossiers²³⁰ ».

7.3 LA RECOMMANDATION DU COMITÉ

Le Comité est d'avis que la transparence du gouvernement, la culture d'ouverture par défaut et la divulgation proactive d'information d'intérêt public doivent être des valeurs fondamentales au gouvernement du Canada. Le Comité croit fortement qu'un changement de culture vers une culture d'ouverture par défaut et la divulgation proactive constituent des moyens efficaces de réduire les tâches administratives liées au traitement des demandes d'accès à l'information et de réduire les coûts relatifs au système d'accès à l'information au Canada. Ainsi, le Comité recommande :

RECOMMANDATION 27

Que, lors de la première phase de la réforme de la *Loi sur l'accès à l'information*, les institutions soient tenues de publier de façon proactive l'information qui est clairement d'intérêt public.

RECOMMANDATION 28

Que l'obligation d'adopter des systèmes de publication proactive de renseignements en accord avec la *Directive sur le gouvernement ouvert* soit imposée aux institutions gouvernementales.

226 Chambre des Communes, Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 21 avril 2016, 0900 (M. Ken Rubin, chercheur d'intérêt public, à titre personnel); Mémoire de M. Ken Rubin, [Restructurer et remplacer la Loi sur l'accès à l'information qui est désuète, limitée et ne répond pas au besoin](#).

227 Chambre des Communes, Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 21 avril 2016, 0910 (M. Mark Weiler, bibliothécaire expérience usager et web, à titre personnel).

228 *Ibid.*

229 *Ibid.*, 0940.

230 *Ibid.*, 1005.

RECOMMANDATION 29

Que le format dans lequel l'information est publiée de manière proactive soit ouvert, réutilisable et accessible par défaut.

RECOMMANDATION 30

Qu'une exigence selon laquelle les institutions doivent publier les documents pertinents des demandes d'accès à l'information traitées dans un délai de 30 jours après la fin de chaque mois, si les renseignements sont ou vont probablement être fréquemment demandés soit intégrée dans les systèmes de publication proactive.

CHAPTRE 8 : EXAMEN PÉRIODIQUE OBLIGATOIRE DE LA LOI

Dans son rapport, la commissaire souligne que, depuis son entrée en vigueur il y a plus de 30 ans, la *Loi* « n'a pas fait l'objet d'une mise à jour en profondeur²³¹ » et « accuse du retard par rapport aux normes actuelles ». Devant le Comité, la commissaire a affirmé que l'inclusion d'un examen périodique obligatoire dans la *Loi* constitue une priorité²³². La commissaire a fait la recommandation suivante dans son rapport:

Recommandation 8.1

La commissaire à l'information recommande de procéder à un examen parlementaire obligatoire de la *Loi* tous les cinq ans et de déposer un rapport au Parlement à ce sujet²³³.

Lors de sa comparution, le ministre Brison a affirmé qu'un examen quinquennal obligatoire sera mis en place²³⁴.

Certains témoins, notamment M. Murray, M. Weiler et M. Gogolek, ont appuyé la recommandation de la commissaire²³⁵.

Le Comité est également d'avis qu'un examen quinquennal de la *Loi* est requis afin de s'assurer que celle-ci est à jour, qu'elle répond aux besoins technologiques et que les Canadiens et Canadiennes ont accès de manière efficace à l'information du gouvernement du Canada. Le Comité recommande :

231 *Ibid.*, p.94.

232 Chambre des Communes, Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 19 mai 2016, 0900 (Mme Suzanne Legault, commissaire à l'information du Canada).

233 Commissariat à l'information du Canada, [Viser juste pour la transparence – Recommandations pour moderniser la Loi sur l'accès à l'information](#), rapport spécial, mars 2015, p.94.

234 Chambre des Communes, Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 5 mai 2016, 0850 (l'honorable Scott Brison, président du Conseil du Trésor).

235 Chambre des Communes, Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 12 mai 2016, 0850 (M. Vincent Gogolek, directeur général, Association pour la liberté d'information et la protection des renseignements personnels de la Colombie-Britannique); Chambre des Communes, Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 19 avril 2016, 0915 (M. Sean Murray, directeur des projets spéciaux, Commissariat à l'information et à la protection de la vie privée de Terre-Neuve-et-Labrador); Chambre des Communes, Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 21 avril 2016, 0945 (M. Mark Weiler, bibliothécaire expérience usager et web, à titre personnel).

RECOMMANDATION 31

Qu'un examen parlementaire obligatoire de la *Loi* ait lieu tous les cinq ans et qu'une obligation de déposer un rapport au Parlement à ce sujet soit incluse à la *Loi* sur l'accès à l'information lors de la première phase de la réforme de la *Loi*.

CHAPITRE 9 : COORDONNATEURS DE L'ACCÈS À L'INFORMATION ET DE LA PROTECTION DES RENSEIGNEMENTS PERSONNELS

Lors des audiences du Comité, des discussions ont porté sur les coordonnateurs de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels (AIPRP). Pour assurer l'obligation de rendre compte de ces derniers, Me Drapeau a suggéré qu'ils soient nommés par le gouverneur en conseil²³⁶. Or, d'autres témoins, dont M. Holman²³⁷, Me Wudrick²³⁸, M. Gogolek²³⁹ et M. Marleau²⁴⁰, se sont opposés à cette idée, qui ferait des coordonnateurs de l'AIPRP des personnes nommées pour des raisons politiques.

Le ministre Brison a dit que les coordonnateurs de l'AIPRP sont indépendants et que leurs décisions « ne doivent pas être influencées par un ministre ou par son cabinet²⁴¹ ». Le Comité a aussi entendu des fonctionnaires. M^{me} McCulloch a expliqué qu'elle exerce, à titre de directrice de l'Accès à l'information et de la protection des renseignements personnels, un pouvoir délégué et qu'elle possède le pouvoir nécessaire pour prendre les décisions de routine²⁴². Mme Juneau²⁴³, Francine Farley de Justice

-
- 236 Chambre des communes, Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 12 avril 2016, 0850 (Me Michel Drapeau, professeur, Université d'Ottawa, faculté de droit, à titre personnel).
- 237 Chambre des communes, Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 19 avril 2016, 1000 (M. Sean Holman, vice-président, Association canadienne des journalistes).
- 238 Chambre des communes, Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 19 avril 2016, 1000 (Me Aaron Wudrick, directeur fédéral, Fédération canadienne des contribuables).
- 239 Chambre des communes, Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 12 mai 2016, 1005 (M. Vincent Gogolek, directeur général, Association pour la liberté d'information et la protection des renseignements personnels de la Colombie-Britannique).
- 240 Chambre des communes, Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 17 mai 2016, 0930 (M. Robert Marleau, ancien commissaire à l'information du Canada, à titre personnel).
- 241 Chambre des communes, Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 5 mai 2016, 0900 (l'honorable Scott Brison, président du Conseil du Trésor).
- 242 Chambre des communes, Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 17 mai 2016, 0930 (Mme Monique McCulloch, directrice, Accès à l'information et protection des renseignements personnels, Services partagés Canada).
- 243 Chambre des communes, Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 17 mai 2016, 0930 (Mme Marie-Claude Juneau, directrice, Accès à l'information et protection des renseignements personnels, Agence du revenu du Canada).

Canada²⁴⁴ et Dan Proulx de l'Agence des services frontaliers du Canada²⁴⁵ ont aussi dit qu'ils disposaient de l'indépendance nécessaire pour effectuer leur travail.

Mme Stoddart a fait observer que l'Independent Statutory Review Committee de Terre-Neuve-et-Labrador avait sondé de façon anonyme les coordonnateurs de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels afin de savoir jusqu'à quel point ils se sentaient autonomes et quels étaient les problèmes à leur avis²⁴⁶.

Le Comité estime que leur rôle au sein des institutions gouvernementales doit faire l'objet d'une étude plus approfondie afin d'assurer leur indépendance et leur autonomie. Il recommande donc :

RECOMMANDATION 32

Que, dans le cadre de l'examen de la *Loi sur l'accès à l'information*, le gouvernement étudie le rôle que jouent les coordonnateurs de l'accès à l'information au sein des institutions gouvernementales afin de leur garantir l'indépendance et l'autonomie dont ils ont besoin.

244 Chambre des communes, Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 17 mai 2016, 0930 (Mme Francine Farley, directrice, Opérations de l'AIPRP, Direction des solutions d'information, Justice Canada).

245 Chambre des communes, Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 17 mai 2016, 0930 (M. Dan Proulx, directeur, Division de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels, Agence des services frontaliers du Canada).

246 Chambre des communes, Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 31 mai 2016, 1020 (Mme Jennifer Stoddart, membre, Independent Statutory Review Committee, à titre personnel).

CHAPITRE 10: LE COMMISSARIAT À L'INFORMATION

Des témoins ont émis l'idée de fusionner le Commissariat à l'information et le Commissariat à la protection de la vie privée. De l'avis des commissaires à l'information et à la protection de la vie privée du Québec, de l'Alberta et de l'Ontario, il a été utile de regrouper les commissariats surtout en ce qui concerne les renseignements personnels^{247, 248,249}. M. Beamish a fait valoir qu'« il faut [...] pondérer le droit à la vie privée à la lumière de l'intérêt public ou du besoin de transparence et d'ouverture », et que cela peut s'avérer efficace²⁵⁰.

Selon Me Drapeau, les deux commissariats devraient avoir un service administratif commun²⁵¹.

Par ailleurs, de l'avis de M. Edward Ring, commissaire à l'information et à la protection de la vie privée de Terre-Neuve-et-Labrador, « au sein du gouvernement fédéral, l'ampleur de la tâche nécessite l'existence de deux bureaux²⁵² ». Me Wudrick²⁵³ et M. Holman²⁵⁴ étaient du même avis.

Mme Stoddart a fait observer que les deux commissariats assument des fonctions différentes. En effet, le Commissariat à l'information s'occupe plutôt de l'accès à l'information gouvernementale, tandis que le Commissariat à la protection de la vie privée conseille le gouvernement sur les questions liées à la protection de la vie privée qui mettent en cause la technologie, sur l'évolution dans le secteur privé et sur les questions

247 Chambre des communes, Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 8 mars 2016, 1010 (Me Diane Poitras, vice-présidente, Commission d'accès à l'information du Québec).

248 Chambre des communes, Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 8 mars 2016, 1010 (Mme Jill Clayton, commissaire à l'information et à la protection de la vie privée de l'Alberta).

249 Chambre des communes, Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 8 mars 2016, 1010 (M. Brian Beamish, commissaire, Bureau du commissaire à l'information et à la protection de la vie privée de l'Ontario).

250 *Ibid.*

251 Chambre des communes, Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 12 avril 2016, 0845 (Colonel (à la retraite) Michel Drapeau, à titre personnel).

252 Chambre des communes, Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 19 avril 2016, 1005 (M. Edward Ring, commissaire à l'information et à la vie privée de Terre-Neuve-et-Labrador).

253 Chambre des communes, Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 19 avril 2016, 1005 (Me Aaron Wudrick, directeur fédéral, Fédération canadienne des contribuables).

254 Chambre des communes, Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 19 avril 2016, 1005 (M. Sean Holman, vice-président, Association canadienne des journalistes).

liées à la protection de la vie privée relatives à la sécurité nationale. Elle a de plus indiqué que les deux commissariats règlent habituellement leurs différends hors cour²⁵⁵.

255 Chambre des communes, Comité [permanent](#) de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 31 mai 2016, 1035 (Mme Jennifer Stoddart, membre, Independent Statutory Review Committee, à titre personnel).

LISTE DES RECOMMANDATIONS

RECOMMANDATION 1

Que la *Loi sur l'accès à l'information* soit modifiée dans la première phase de la réforme afin que les institutions assujetties à la *Loi* puissent être identifiées à l'aide de critères et que ces critères comprennent ce qui suit :

- les institutions relevant en totalité ou en partie du gouvernement du Canada, y compris celles pour lesquelles le gouvernement nomme la majorité des membres des instances qui les régissent (comme les sociétés d'État et leurs filiales);
- les institutions dotées d'une fonction publique, y compris celles qui répondent à l'un des critères suivants :
 1. L'institution remplit une fonction publique pour le compte du gouvernement fédéral dans l'un de ses domaines de responsabilité, comme la santé et la sécurité, l'environnement et la sécurité économique;
 2. L'institution a le pouvoir de réglementer ou d'établir des normes dans une sphère de responsabilité fédérale;
 3. L'institution est chargée d'exécuter une politique publique pour le compte du gouvernement fédéral;
- les institutions constituées en vertu d'une loi (comme les administrations aéroportuaires);
- toutes les institutions assujetties à la *Loi sur la gestion des finances publiques*. 9

RECOMMANDATION 2

Que, lors de la deuxième phase de la réforme de la *Loi sur l'accès à l'information*, une plus grande attention soit portée à la façon dont la *Loi* devrait s'appliquer aux institutions financées par le gouvernement du Canada..... 10

RECOMMANDATION 3

Que, lors de la première phase de la réforme de la *Loi sur l'accès à l'information*, le champ d'application de la *Loi* soit étendu au Cabinet du premier ministre, aux cabinets des ministres et aux cabinets des ministres d'État, ainsi qu'aux secrétaires parlementaires, sauf en ce qui concerne leurs fonctions parlementaires. 11

RECOMMANDATION 4 14

Que, lors de la première phase de la réforme de la *Loi sur l'accès à l'information*, le champ d'application de la *Loi* s'étende aux organismes de soutien du Parlement, tels que le Bureau de régie interne, la Bibliothèque du Parlement, le commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique et le commissaire à l'éthique du Sénat..... 14

RECOMMANDATION 5

A. Qu'une nouvelle disposition visant à prévenir une atteinte au privilège parlementaire soit ajoutée à la *Loi*.

B. Que le gouvernement du Canada consulte les organismes qui soutiennent le Parlement, particulièrement le greffier du Sénat, le greffier de la Chambre des communes et le bibliothécaire parlementaire, afin de définir le contenu de la nouvelle disposition protégeant le privilège parlementaire et de veiller à ce que cette disposition le protège de façon efficace..... 14

RECOMMANDATION 6

Qu'une partie séparée et spécifique de la *Loi* traite de l'application de la *Loi* aux organismes de soutien du Parlement. 14

RECOMMANDATION 7

Que le gouvernement du Canada consulte les organismes de soutien du Parlement, notamment le greffier de la Chambre des communes, afin de déterminer dans quelle mesure la *Loi* devrait s'appliquer au Bureau de la régie interne..... 14

RECOMMANDATION 8

Que le Parlement détermine le processus approprié de révision indépendante pour l'application des dispositions visant à prévenir une atteinte au privilège parlementaire. 15

RECOMMANDATION 9

Que, lors de la première phase de la réforme de la *Loi sur l'accès à l'information*, le champ d'application de la *Loi* soit élargi afin d'y assujettir les organismes de soutien administratif des tribunaux, tels que le registraire de la Cour suprême du Canada, le Service administratif des tribunaux judiciaires, le Commissariat à la magistrature fédérale Canada et le Conseil canadien de la magistrature, sauf en ce qui concerne les dossiers de la Cour, les documents et les notes personnelles des juges, ainsi que les

communications ou les projets de décisions rédigés par ou pour des personnes exerçant des fonctions judiciaires ou quasi judiciaires. 16

RECOMMANDATION 10

Que la *Loi sur l'accès à l'information* soit modifiée, lors de la première phase de la réforme, afin d'instaurer une obligation légale exhaustive de documenter, assortie de sanctions appropriées en cas de non-respect..... 18

RECOMMANDATION 11

Que la possibilité d'étendre le droit d'accès à tous soit examinée lors de la deuxième phase de la réforme de la *Loi sur l'accès à l'information*..... 20

RECOMMANDATION 12

Que le gouvernement autorise les institutions à refuser de traiter les demandes qui sont frivoles, vexatoires ou qui constituent un abus du droit d'accès et que le refus des institutions de traiter de telles demandes soit susceptible d'appel devant la commissaire à l'information..... 23

RECOMMANDATION 13

Que, lors de la première phase de la réforme de la *Loi sur l'accès à l'information*, les institutions soient tenues de fournir des renseignements aux demandeurs dans un format ouvert, réutilisable et accessible par défaut..... 23

RECOMMANDATION 14

Que, lors de la première phase de la réforme de la *Loi sur l'accès à l'information*, le droit de présentation de 5 \$ soit éliminé et que la possibilité de rétablir des frais pour les demandes volumineuses et les demandes qui exigent de longues recherches soit examinée, à l'exception des demandes de renseignements personnels. 25

RECOMMANDATION 15

Qu'une attention soit portée au renforcement de l'obligation de prêter assistance par l'application de principes de service à la clientèle. 25

RECOMMANDATION 16

Que, lors de la première phase de la réforme de la *Loi sur l'accès à l'information*, les prorogations soient limitées au strict nécessaire, jusqu'à une durée maximale de 30 jours, et que les prorogations supérieures à 30 jours soient possibles avec la permission du commissaire à l'information..... 28

RECOMMANDATION 17

Que, lors de la première phase de la réforme de la *Loi sur l'accès à l'information*, la *Loi* soit modifiée pour y inclure le principe de la primauté de l'intérêt public, applicable à toutes les exceptions non obligatoires, ainsi que l'obligation de tenir compte de la liste de facteurs suivante, non exhaustive :

- **les objectifs du gouvernement ouvert;**
- **les effets sur l'environnement, la santé ou la sécurité publique;**
- **le fait que les renseignements révèlent des abus des droits à la personne ou permettraient de protéger le droit à la vie, à la liberté et à la sécurité d'une personne..... 31**

RECOMMANDATION 18

Que, lors de la première phase de la réforme de la *Loi sur l'accès à l'information*, l'ensemble des exclusions énoncées dans la *Loi* soit abrogé et remplacé par des exceptions, le cas échéant..... 33

RECOMMANDATION 19

Que, lors de la première phase de la réforme de la *Loi sur l'accès à l'information*, un critère relatif au risque vraisemblable de préjudice soit inclus à l'exception s'appliquant aux avis et aux recommandations..... 35

RECOMMANDATION 20

Que les données factuelles, sondages d'opinion, enquêtes statistiques, évaluations, prévisions économiques et directives ou lignes directrices à l'intention des employés d'une institution publique soient expressément exclus du champ d'application de l'exception relative aux avis et aux recommandations..... 35

RECOMMANDATION 21

Que la période prévue dans l'exception relative aux avis et aux recommandations soit réduite de manière significative..... 35

RECOMMANDATION 22

Qu'une exception obligatoire visant les documents confidentiels du Cabinet, lorsque la divulgation révélera la teneur des délibérations du Cabinet, soit ajoutée à la *Loi sur l'accès à l'information* lors de la première phase de la réforme de la Loi. 38

RECOMMANDATION 23

Que l'exception impérative visant les documents confidentiels du Cabinet ne s'applique pas :

- **aux renseignements purement factuels et généraux;**
- **aux renseignements contenus dans un document concernant une décision prise par le Cabinet ou l'un de ses comités dans un appel dans le cadre d'une loi;**
- **lorsque le consentement est obtenu pour divulguer les renseignements;**
- **aux renseignements contenus dans un document qui existe depuis une période de temps appropriée fixée par le gouvernement et inférieure à l'actuelle période de 20 ans. 38**

RECOMMANDATION 24

Que les enquêtes sur le refus de communiquer conformément à l'exception visant les documents confidentiels du Cabinet soient déléguées à un nombre limité de cadres ou d'employés désignés au sein du bureau de la commissaire à l'information. 38

RECOMMANDATION 25

Que le gouvernement renforce la surveillance du droit d'accès en adoptant un modèle exécutoire dont les paramètres sont clairement et rigoureusement définis. 46

RECOMMANDATION 26

Que, advenant l'adoption d'un modèle exécutoire, tout droit de veto ministériel soit restreint aux questions de sécurité nationale, exercé seulement pour annuler une ordonnance du commissaire à l'information et susceptible de contrôle judiciaire. 46

RECOMMANDATION 27

Que, lors de la première phase de la réforme de la *Loi sur l'accès à l'information*, les institutions soient tenues de publier de façon proactive l'information qui est clairement d'intérêt public. 50

RECOMMANDATION 28

Que l'obligation d'adopter des systèmes de publication proactive de renseignements en accord avec la *Directive sur le gouvernement ouvert* soit imposée aux institutions gouvernementales..... 50

RECOMMANDATION 29

Que le format dans lequel l'information est publiée de manière proactive soit ouvert, réutilisable et accessible par défaut..... 51

RECOMMANDATION 30

Qu'une exigence selon laquelle les institutions doivent publier les documents pertinents des demandes d'accès à l'information traitées dans un délai de 30 jours après la fin de chaque mois, si les renseignements sont ou vont probablement être fréquemment demandés soit intégrée dans les systèmes de publication proactive..... 51

RECOMMANDATION 31

Qu'un examen parlementaire obligatoire de la *Loi* ait lieu tous les cinq ans et qu'une obligation de déposer un rapport au Parlement à ce sujet soit incluse à la *Loi* sur l'accès à l'information lors de la première phase de la réforme de la *Loi*. 54

RECOMMANDATION 32

Que, dans le cadre de l'examen de la *Loi sur l'accès à l'information*, le gouvernement étudie le rôle que jouent les coordonnateurs de l'accès à l'information au sein des institutions gouvernementales afin de leur garantir l'indépendance et l'autonomie dont ils ont besoin..... 56

ANNEXE A

LISTE DES TÉMOINS

Organismes et individus	Date	Réunion
<p>Commissariat à l'information du Canada</p> <p>Nancy Bélanger, avocate générale Directrice des services juridiques</p> <p>Suzanne Legault, commissaire à l'information du Canada</p> <p>Jacqueline Strandberg, avocate Services juridiques</p>	2016/02/25	3
<p>Commission d'accès à l'information du Québec</p> <p>Jean-Sébastien Desmeules, secrétaire général et directeur des affaires juridiques</p> <p>Diane Poitras, vice-présidente</p> <p>Office of the Information and Privacy Commissioner of Alberta</p> <p>Sharon Ashmore, avocate générale</p> <p>Jill Clayton, commissaire</p> <p>Kim Kreutzer Work, directeur, gestion du savoir</p> <p>Bureau du commissaire à l'information et à la protection de la vie privée de l'Ontario</p> <p>Brian Beamish, commissaire</p>	2016/03/08	4
<p>Ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration</p> <p>Stefanie Beck, sous-ministre adjointe Services ministériels</p> <p>Michael Olsen, directeur général Secteur des services ministériels</p> <p>Ministère de la Défense nationale</p> <p>Kimberly Empey, directrice Direction de l'accès à l'information et protection des renseignements personnels</p> <p>Larry Surtees, secrétaire général</p>	2016/03/22	6
<p>À titre personnel</p> <p>Michel W. Drapeau, professeur Université d'Ottawa, Faculté de droit</p> <p>Centre for Law and Democracy</p> <p>Toby Mendel, directeur exécutif</p> <p>Ambassade de Suède</p> <p>Per Ola Sjogren, ambassadeur du Royaume de Suède au Canada</p>	2016/04/12	7

Organismes et individus	Date	Réunion
Association canadienne des journalistes Sean Holman, vice-président	2016/04/19	9
Fédération canadienne des contribuables Aaron Wudrick, directeur fédéral		
Office of the Information and Privacy Commissioner of Newfoundland and Labrador Sean Murray, directeur des projets spéciaux Edward Ring, commissaire à l'information et la vie privée		
À titre personnel Antoine Aylwin, associé Marc-André Boucher, avocat Ken Rubin, chercheur d'intérêt public Mark Weiler, bibliothécaire expérience usager et web	2016/04/21	10
Secrétariat du Conseil du Trésor Scott Brison, président du conseil du trésor Jennifer Dawson, co-dirigeante principale de l'information	2016/05/05	12
Services publics et Approvisionnement Canada Simon Fradette, directeur général des Services Spécialisés Sarah Paquet, sous-ministre adjointe		
Secrétariat du Conseil du Trésor Jennifer Dawson, co-dirigeante principale de l'information	2016/05/10	13
À titre personnel Ezra Levant, président TheRebel.media	2016/05/12	14
B.C. Freedom of Information and Privacy Association Vincent Gogolek, directeur général		
Démocratie en surveillance Duff Conacher, coordonateur Président de Open Government Coalition		
À titre personnel Robert Marleau, ancien commissaire à l'Information du Canada	2016/05/17	15
Agence des services frontaliers du Canada Robert Mundie, directeur général Secrétariat général		

Organismes et individus	Date	Réunion
<p>Agence des services frontaliers du Canada Dan Proulx, directeur Accès à l'information et protection des renseignements personnels</p>	2016/05/17	15
<p>Agence du revenu du Canada Marie-Claude Juneau, directrice Accès à l'information et protection des renseignements personnels</p>		
<p>Ministère de l'Emploi et du Développement social Cheryl Fisher, secrétaire ministérielle Secrétariat ministériel</p>		
<p>Ministère de la Justice Francine Farley, directrice, opération de l'aiprp Gestion et de la DPF Marie-Josée Thivierge, sous-ministre adjointe et dirigeante principale des finances Bureau de la sous-ministre adjointe et dirigeante principale des finances</p>		
<p>Services partagés Canada Monique McCulloch, directrice Accès à l'information</p>		
<p>Commissariat à l'information du Canada Suzanne Legault, commissaire à l'Information du Canada</p>	2016/05/19	16
<p>Independent Statutory Review Committee Doug Letto, membre Jennifer Stoddart, membre Clyde Wells, membre</p>	2016/05/31	17

ANNEXE B LISTE DES MÉMOIRES

Organismes et individus

Assemblée des Premières Nations

Association canadienne des journalistes

B.C. Freedom of Information and Privacy Association

Commissariat à l'information du Canada

Commissariat à la protection de la vie privée du Canada

Drapeau, Michel

Élections Canada

Rubin, Ken

DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT

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

Un exemplaire des procès-verbaux pertinents ([séances nos 3, 4, 6, 7, 9, 10, 12, 13, 14, 15, 16 et 17, 18, 19, 20 et 21](#)) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,

Blaine Calkins

